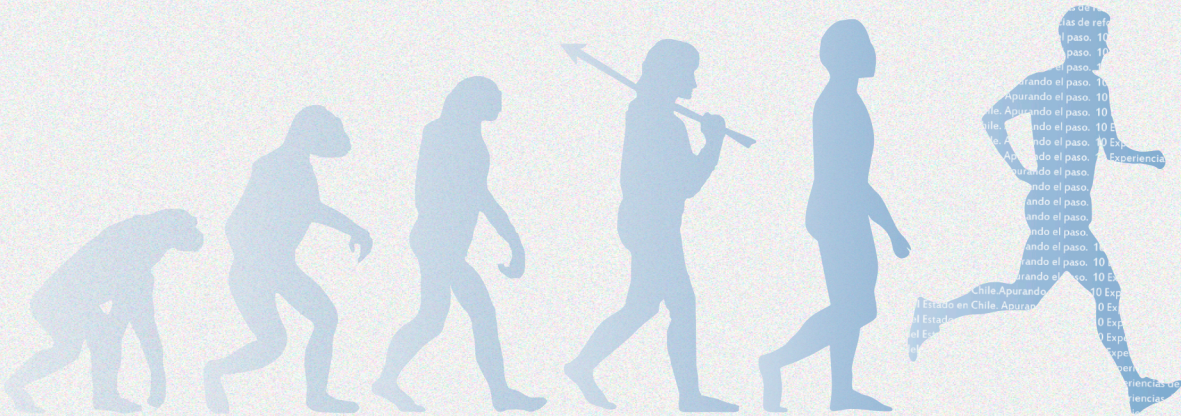


# APURANDO EL PASO



## 10 Experiencias de Reforma y Modernización del Estado en Chile

Enrique Paris H., Jorge Rodríguez C.  
Editores

  
EDITORIAL  
UNIVERSITARIA

  
FLACSO  
CHILE







**APURANDO EL PASO**  
**10 experiencias de Reforma y**  
**Modernización del Estado en Chile**

Enrique Paris H. y Jorge Rodríguez C.  
(Editores)

  
EDITORIAL  
UNIVERSITARIA

  
FLACSO  
CHILE



352.3670983

A655p Apurando el paso: 10 experiencias de reformas y modernización del Estado de Chile / Enrique Paris H. y Jorge Rodríguez C. (editores). – 1a. ed. – Santiago de Chile: Universitaria: Ediciones FLACSO-Chile, 2019.  
342 p.: il., 2 cuadros, 10 figs., 14 graf., 23 tablas ; 17 x 24 cm.  
Incluye bibliografías.

ISBN: 978-956-11-2622-0

1. Modernización – Chile.
  2. Igualdad de género – Chile.
  3. Empleo de servicios públicos – Chile.
  4. Mercado financiero – Chile.
- I. Paris H., Enrique, ed.                      II. Rodríguez C. Jorge, ed.

© 2019 FLACSO

Inscripción N°300.126, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por

© FLACSO

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura - Santiago de Chile.  
direccion@flacsochile.org

y

© EDITORIAL UNIVERSITARIA, S.A.

Avda. Liberador Bernardo O'Higgins 1050, Santiago de Chile.  
editor@universitaria.cl

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida transmitida o almacenada, sea por procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o electrónicos, incluidas las fotocopias, sin permiso escrito del editor.

Texto compuesto en tipografía *Calibri*

Se terminó de imprimir esta 1ª edición en los talleres de Salesianos Impresores S.A., General Gana 1486, Santiago de Chile, en febrero de 2019

Producción Editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.  
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile.  
Diseño de portada: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.

[www.flacsochile.org](http://www.flacsochile.org) • [www.universitaria.cl](http://www.universitaria.cl)

impreso en Chile / printed in Chile

# ÍNDICE

PRÓLOGO	
<i>Rodrigo Valdés P.</i>	7
PRESENTACIÓN	
Modernización y reforma del Estado, un desafío siempre vigente	
<i>Jorge Rodríguez Cabello y Enrique Paris Horvitz</i>	11
CAPÍTULO 1	
La apuesta del Estado por la equidad de género	
<i>Andrea Bentancor Cazenave y Patricia Orellana Flores</i>	25
CAPÍTULO 2	
El Registro Social de Hogares: una innovación al servicio de la protección social	
<i>Heidi Berner Herrera y Luis Díaz Silva</i>	59
CAPÍTULO 3	
Probidad y prevención de conflictos de intereses: pilares de un mejor Estado	
<i>William García Machmar y Valeria Lübbert Álvarez</i>	89
CAPÍTULO 4	
Programa de Modernización: de la idea a la práctica y de la práctica a la idea	
<i>José Inostroza Lara, Randall Ledermann Molina y Luis Madariaga Campusano</i>	121

<b>CAPÍTULO 5</b>	
El aporte del Laboratorio de Gobierno a la legitimidad y sustentabilidad de las políticas	
<i>Juan Felipe López Egaña</i>	151
<b>CAPÍTULO 6</b>	
La Comisión para el Mercado Financiero: experiencia innovadora en supervisión regulatoria	
<i>Macarena Lobos Palacios y George Lambeth Vicent</i>	173
<b>CAPÍTULO 7</b>	
Los asuntos corporativos como respuesta a los desafíos de gobernanza pública: el caso del Servicio de Impuestos Internos	
<i>Rodrigo Lavanderos Werner</i>	205
<b>CAPÍTULO 8</b>	
Nuevos horizontes para la meritocracia: la reforma al Servicio Civil y la Alta Dirección Pública	
<i>Enrique Paris Horvitz</i>	233
<b>CAPÍTULO 9</b>	
¿Se pueden cambiar paradigmas en el Estado? INAPI: Primer servicio público con teletrabajo	
<i>Felipe Welch Petit y Maximiliano Santa Cruz Scantlebury</i>	275
<b>CAPÍTULO 10</b>	
Tendencias y desafíos del empleo público en Chile	
<i>Jorge Rodríguez Cabello, Rodrigo Balbontín Miranda y Alex Seemann Ibar</i>	301
<b>AUTORAS Y AUTORES</b>	333
<b>ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b>	339



# PRÓLOGO

*Rodrigo Valdés P.<sup>1</sup>*

Para cualquier ciudadano que paga impuestos y recibe servicios públicos es fácil darse cuenta de que el Estado podría ser más efectivo, más amable, menos burocrático. Las listas de espera para lograr una atención en salud, los innumerables permisos que se necesitan para materializar un proyecto de inversión, o los problemas que enfrentamos como sociedad en la protección de los niños vulnerables son ejemplos de fallas evidentes del Estado. Aunque no debiera ser raro que la reforma del Estado sea una prioridad, en la realidad ocurre que todos coinciden en su importancia y necesidad, pero nunca es urgente y pocas veces se convierte en prioridad de la agenda de los gobiernos, salvo cuando una crisis moviliza.

Para los que hemos tenido la experiencia de trabajar en el Estado la situación tiene un poco más de claroscuros. Hay servicios que funcionan mal. Pero hay otros que son un modelo para otros países, y en buena hora se tornan casi transparentes para los ciudadanos. El Servicio de Impuestos Internos no solo nos propone la declaración anual de impuestos, sino que propone a los contribuyentes de IVA su declaración mensual. Banco Estado tiene más de 25.000 cajas vecinas y 11 millones de cuentas RUT, y la política de integración social a través de los programas de vivienda avanza y comienza a ser patrimonio de todos los sectores políticos.

He tenido la oportunidad de participar en procesos de reforma al Estado, especialmente desde el equipo del ministerio de Hacienda, aprendiendo lo difícil que es lograr reformas y modernizaciones. Aunque

---

<sup>1</sup> Economista, académico de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile, ex Ministro de Hacienda.

es relativamente fácil diseñar cambios desde la teoría o el pizarrón, es particularmente difícil que ellos se conviertan en realidad. Las soluciones técnicas existen y la mayor parte de las veces son compartidas entre distintos expertos. Pero es de gran complejidad que estas se materialicen e implementen de manera exitosa por restricciones y problemas de distinta índole. Muchas veces faltan recursos, casi siempre asoma el riesgo de captura por parte de sectores interesados, las visiones políticas no alcanzan mayorías sustentables, o los beneficios solo se ven en el largo plazo.

Este libro es una excelente contribución al documentar, entender y destilar aprendizajes de distintos esfuerzos de modernización de los últimos años y así facilitar futuros cambios.

Tiene gran valor, primero, dejar por escrito la experiencia, especialmente en un Estado que tiene poca vocación de escribir lo que hace. Documentar es una costumbre de los estados anglosajones a la que lamentablemente no adherimos. Un “white-paper”, que contenga la racionalidad y evalúe pro y contras de una reforma, simplemente no existe en nuestro país. Lo urgente mata la capacidad de análisis. Me tocó alguna vez tratar de entender la discusión del royalty minero posterremoto de 2010, y fuera de la historia fidedigna de la ley que produce el Congreso no había prácticamente nada.

En parte por eso es tan importante este libro. Porque hay gran escasez de análisis disciplinado. Porque todo el aprendizaje que se deje a los que deberán tomar decisiones en el futuro es ganancia para la sociedad.

Un segundo aspecto que hace valioso este libro es que está escrito por los protagonistas de las reformas. Sus autores son, en buena parte, las personas a quienes les tocó la responsabilidad de diseñar, negociar con las partes interesadas, convencer a autoridades, discutir en el Congreso, implementar en la práctica, y luego evaluar los cambios. No es habitual que un grupo así se junte y escriba sus experiencias.

Un tercer elemento que nos regala este libro es el esfuerzo por sacar conclusiones respecto de cómo acometer reformas al Estado que sean viables y exitosas. Por cierto, estos son siempre temas debatibles, pero la síntesis que realizan los editores es encomiable.

De las lecciones que considero más relevantes están: (i) tener reformas prediseñadas para aprovechar las ventanas de oportunidad que se

presentan. Las oportunidades son aleatorias, pero cómo aprovecharlas es algo que se puede preparar; (ii) el compromiso político de las autoridades respectivas. Las ganancias de las reformas no son inmediatas y varios de sus sinsabores sí lo son, por lo que no conversan bien con la política en el corto plazo. Para la historia, sin embargo, son los cambios los que valen la pena; (iii) la institución pública debe tener grados mínimos de apropiación de la reforma que se realiza. Recetas prestadas y, peor aún, impuestas, lo más probable es que fracasen. Se necesita, por lo tanto, un trabajo paciente y constante con las partes interesadas, en particular los gremios de funcionarios, comprendiendo sus objetivos y restricciones; y (iv) una serie de principios orientadores para nuevas reformas donde sobresalen el rol de la descentralización y el foco en el ciudadano.

Finalmente, me atrevo a aventurar cuatro asuntos que pienso nos acompañarán en los próximos años. Son, en mi opinión, desafíos centrales para un Estado moderno, y varios de los cuales están explícita o implícitamente tratados en el libro y en la discusión actual. El primero dice relación con el empleo público. Un nuevo sistema de ingreso, reales posibilidades de desarrollo y reglas claras de desvinculación son asuntos clave. El sistema de evaluación de desempeño (los llamados PMG), el proceso de negociación de remuneraciones y los múltiples casos de puja que ponen la atención del ciudadano como rehén, necesitan de una gran modernización y concertación. Será necesario mucho mayor transparencia respecto de rentas y beneficios.

Segundo, parece urgente seguir avanzando en la profesionalización de las capas directivas de los servicios y de apoyo profesional en los ministerios. Por un lado, el número de cambios de personal con cada cambio de gobierno es evidentemente excesivo y atenta contra un buen Estado. Por otro, es tiempo que los convenios de desempeño sean simplificados y su evaluación *ex post* tengan consecuencias.

Tercero, necesitamos que exista mayor agilidad en reconvertir el uso de los escasos recursos que tiene el Estado. Todo programa debería tener una fecha de término y formas de evaluación *ex post* compartidas políticamente y diseñadas *ex ante*, para así determinar si se justifica su prórroga. El personal del Estado debería poder ser reasignado con mucha mayor facilidad a nuevas tareas de manera de separar la existencia de programas de la estabilidad laboral de las personas que lo llevan a cabo. Por último, debería ser posible usar la provisión privada más extensivamente, con resguardos financieros y de calidad apropiados. La competencia brinda eficiencias que son difíciles de igualar.



Y cuarto, el fuerte presidencialismo que tenemos necesita nuevos chequeos y balances. Ellos deberían construirse desde la democracia misma, con mayor poder y, especialmente, capacidades para el Congreso, junto a más autoridad para los partidos políticos. Un buen ejemplo es establecer una oficina presupuestaria del Congreso, que se construya a partir de los recursos que se destinan a su biblioteca. O reducir algunas de las facultades de flexibilidad presupuestaria existentes. En cambio, sustitutos como un rol expansivo de la Contraloría o del Tribunal Constitucional, me temo, pueden terminar solo obstruyendo la búsqueda de un Estado más ágil.

A modo de conclusión, cabe valorar y agradecer el libro que han editado Enrique Paris y Jorge Rodríguez. Nos permite enriquecer la reflexión sobre qué caminos seguir para acometer nuevas reformas y cómo viabilizar un mejor trabajo del Estado. Probablemente, como lo grafican varias de las experiencias que se revisan aquí, la modernización del Estado es más parecida a una actitud permanente, de experimentar y de aprender, que a la noción de conquistar una cima y darse por satisfecho. Los capítulos de este volumen serán lectura obligada para todos los que quieran ayudar a profundizar y darle mayor prioridad a esa actitud.

# PRESENTACIÓN

## MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO, UN DESAFÍO SIEMPRE VIGENTE

*Jorge Rodríguez Cabello y Enrique Paris Horvitz*

### 1. Introducción

Los procesos de modernización y reforma del Estado están ligados a la historia y al nivel de desarrollo de cada país, a la vez que dependen de las concepciones que prevalecen en la sociedad sobre el rol del Estado y las orientaciones políticas de sus gobiernos. En años recientes, además, estos procesos han estado fuertemente condicionados tanto por la transformación digital de la sociedad como por la crisis de confianza de la ciudadanía con las instituciones públicas.

Chile no es una excepción, y los avances y desafíos que enfrenta su institucionalidad dependen de los factores mencionados. Desde la recuperación de la democracia el país experimentó una transformación sin precedentes en su historia, incluido el ámbito institucional. En efecto, ha conseguido situarse como el país de mayor desarrollo humano de América Latina, con un PIB per cápita, medido a paridad de poder de compra, que se ha multiplicado por cuatro desde 1990<sup>1</sup>, y una disminución significativa de la pobreza gracias a una combinación de crecimiento económico y provisión de bienes públicos con foco especial en la población más vulnerable<sup>2</sup>. Sin desconocer estos logros, Chile aún enfrenta grandes desafíos, como son los altos niveles de desigualdad y la baja productividad de su economía, aspectos que limitan las posibilidades de un crecimiento más vigoroso y sustentable que le permitan alcanzar el desarrollo, con mayor igualdad y cohesión social.

---

<sup>1</sup> En 1990 el PIB per cápita de Chile medido por paridad de poder de compra ascendía a US\$ 5.860 y en 2017 alcanzó a US\$ 24.592 (FMI).

<sup>2</sup> La pobreza por ingresos a nivel de personas disminuyó desde un 38,6% en 1990 a un 8,6% en 2017 (Observatorio social del Ministerio de Desarrollo Social de Chile).

Muchos de los avances alcanzados por el país responden a la acción del Estado y a la calidad de sus instituciones para apalancar el crecimiento de la economía, enfrentar los déficits sociales heredados de la dictadura y el subdesarrollo, y responder a las aspiraciones de los nuevos y crecientes sectores medios de la sociedad. Pero los contrastes que exhibe nuestro desarrollo también se observan en el funcionamiento del Estado, cuyas instituciones no son homogéneas en su desempeño ni en la calidad de sus servicios, debido a que han evolucionado y se han transformado a distintas velocidades. Esto hace que los procesos de modernización y reforma del Estado no puedan escapar a una realidad que es diversa, donde servicios públicos que destacan en el cumplimiento de sus funciones –como ocurre con el Servicio de Impuestos Internos (SII) o el Instituto de Previsión Social (IPS)– coexisten en el mismo ecosistema estatal con un Servicio Nacional de Menores (SENAME) que no consigue cumplir adecuadamente su función de proteger los derechos de los menores vulnerados, ni asegurar la reinserción social y laboral de los jóvenes infractores.

Por lo tanto, aunque se haya avanzado, aún persisten grandes desafíos en materia de modernización y reforma del Estado, para corregir brechas de calidad de servicio, adaptarse a las transformaciones de la sociedad y contribuir al desarrollo equitativo y sustentable.

Abordar estos desafíos parte por reconocer que el Estado se compone de instituciones con funciones importantes y valiosas para la sociedad, que cumplen un rol insustituible para conducir nuestra vida en común y para facilitar que cada persona pueda desarrollar su proyecto de vida.

La deliberación política sobre el rol del Estado y sus procesos de modernización y reforma es propia de una democracia plural y en la historia contemporánea ha pasado por distintas etapas<sup>3</sup>. Hubo un periodo en que se impusieron reformas que buscaron disminuir el tamaño del Estado y sus funciones regulatorias, nivel de inversión y capacidad para atender necesidades sociales, preconizando la importancia de la eficiencia en la gestión siguiendo planes de estabilización económica y de ajuste del gasto fiscal de acuerdo con las posibilidades de financiamiento. Siguió otra etapa para los países en desarrollo, donde los procesos de reforma han

---

<sup>3</sup> OCDE (2005). “Modernising Government: The way forward”. <https://bit.ly/2zVNCZV>; Casas Tragodara, C. (2012) “Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado y de la Gestión Pública”. Secretaría de la Gestión Pública de Perú: <https://bit.ly/2fy6iae>.



considerado la creación de nueva institucionalidad pública, que se hace cargo de problemas no cubiertos por el Estado, el perfeccionamiento de sus capacidades regulatorias y el fortalecimiento de la gestión pública. Chile ha conseguido avances en estas áreas, y en capítulos de este libro se abordan algunos cambios muy significativos. Así, en la actualidad, muchas iniciativas de modernización, como alguna de las relatadas en los capítulos siguientes, apuntan a satisfacer las demandas de participación de la ciudadanía, a la protección de la integridad de la función pública frente al riesgo de la corrupción y de los conflictos de intereses, y a incorporarse a la corriente transformadora de la revolución digital.

Atrás han quedado las visiones que propugnaban las ventajas del Estado mínimo y de una sociedad ordenada solo por las reglas del mercado, pero persiste el debate legítimo acerca del alcance de la acción estatal para atender efectivamente las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía y la fuerza y profundidad con que lo hace. Como hemos dicho, en años recientes estas tendencias han puesto el foco en la necesidad de modernizar la gestión del Estado como una manera de renovar el pacto social entre las personas y el Estado, procurando alcanzar desempeños públicos más eficientes y de mayor calidad, y regidos por reglas más exigentes de probidad y transparencia.

Con todo, no hay modernización ni reforma posible que sea exitosa si el rol del Estado no está definido o carece de los contornos que lo distinguen del resto de la sociedad y el mercado. Hacerlo ayuda a perfeccionar y profundizar la democracia y, a través de ella, a traducir la voluntad popular en políticas públicas.

En consecuencia, modernizar y reformar el Estado hoy significa fortalecer y repensar sus instituciones para hacerlo más capaz y competente, creíble, abierto e innovador, conectado con los cambios que va experimentando la sociedad y con una ciudadanía más exigente y consciente de sus derechos<sup>4</sup>.

Para aportar a esta discusión, en el presente libro se recogen diez experiencias específicas de modernización y reforma del Estado en Chile del periodo 2014-2018, descritas y analizadas por profesionales

---

<sup>4</sup> Esta es precisamente la misión para los países de América Latina de acuerdo con el informe 2018 sobre Perspectivas económicas de la región, elaborado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, CEPAL, Unión Europea y el Banco de Desarrollo de América Latina.

que tuvieron una activa participación en ellas, ya sea en sus etapas de diseño o en sus etapas de negociación y tramitación legislativa, o de implementación y ejecución<sup>5</sup>.

La decisión de compartir estas experiencias se sostiene en la convicción profunda de que para alcanzar el desarrollo con justicia social y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía se debe dar continuidad a la tarea de construir y mejorar las capacidades de las instituciones del Estado, con una orientación que trascienda a los gobiernos de turno.

## **2. Contenidos de los capítulos temáticos**

En el Capítulo 1 “La apuesta del Estado por la equidad de género”, escrito por Andrea Bentancor y Patricia Orellana, se revisa el proceso de generación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, analizando la oportunidad, el mandato político y su priorización en la agenda; así como también la importancia de contar con la participación de la Sociedad Civil en el proceso. Complementariamente, se aborda la creación de la Coordinación de Género en el Ministerio de Hacienda, analizando las principales lecciones que se desprenden de la ejecución de acciones en pos de una mayor autonomía económica de las mujeres, de una mayor representación femenina en posiciones directivas y de una mejora en las condiciones del empleo público, incorporando perspectiva de género.

En el Capítulo 2 “El Registro Social de Hogares: una innovación al servicio de la protección social”, escrito por Heidi Berner y Luis Díaz, se detalla el proceso de creación e implementación del Registro Social de Hogares (RSH) y se resaltan las potencialidades que posee. El RSH inició su funcionamiento en enero de 2016, para apoyar los procesos de selección de los usuarios de los distintos programas, beneficios o prestaciones sociales del Estado chileno. El RSH constituyó así una innovación importante y exitosa. La magnitud de la importancia del RSH se refleja en que a diciembre de 2017 incluía a 4.926.947 hogares y 12.945.149 personas, equivalente al 73,8% de la población nacional, con 110 programas, prestaciones o beneficios sociales que lo usan en el proceso de selección de sus usuarios, los que involucran un presupuesto equivalente al 22,8% del gasto social total del Gobierno Central.

---

<sup>5</sup> Con todo, los análisis que se presentan en este libro son responsabilidad de los autores y no comprometen la opinión de las instituciones en las que se desempeñan.

En el Capítulo 3 “Probidad y prevención de conflictos de intereses: pilares de un mejor Estado”, escrito por William García y Valeria Lübbert, se describen los principales avances del periodo 2014-2018 en materia de probidad y prevención de los conflictos de intereses como factores de modernización del Estado. Para ello se abordan las leyes cuyo foco fue exclusivamente la probidad en el sector público, como también la forma en que estas materias fueron tratadas transversalmente en el resto de la agenda legislativa del periodo. En el análisis se describen los rasgos fundamentales de esta nueva legislación y, asimismo, se revisan la economía política de estas reformas y los desafíos pendientes en esta área.

En el Capítulo 4 “Programa de Modernización: de la idea a la práctica y de la práctica a la idea”, escrito por José Inostroza, Randall Ledermann y Luis Madariaga, se invita a conocer la experiencia de un Programa innovador en materia de Modernización del Estado de Chile, el que fue instalado en el Ministerio de Hacienda con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La iniciativa apoya proyectos de alto impacto en la mejora de la satisfacción usuaria mediante la innovación y la transformación digital. En este capítulo se muestra parte de los logros alcanzados a la fecha, pero, por sobre todo, se hace un análisis sobre los aspectos críticos que ayudaron o que dificultaron su desempeño, tanto a nivel institucional, como a nivel estratégico y operativo. Por último, se presentan reflexiones en cuanto a los aprendizajes del Programa, incluyendo una visión sobre el rol más estructural que puede jugar un Programa de este tipo en el contexto de un Estado con dificultades para emprender iniciativas innovadoras perdurables.

En el Capítulo 5 “El aporte del Laboratorio de Gobierno a la legitimidad y sustentabilidad de las políticas”, escrito por Juan Felipe López, se analiza el rol que tuvo el Laboratorio de Gobierno chileno en un contexto de reformas del sector público, para entender así las tensiones y complejidades que implica crear instituciones que promuevan innovación pública en las burocracias actuales, siguiendo la tendencia mundial de la última década en que han aparecido con fuerza los laboratorios de innovación como una respuesta para resolver de manera colaborativa problemáticas públicas.

En el Capítulo 6 “La Comisión para el Mercado Financiero: experiencia innovadora en supervisión regulatoria”, escrito por Macarena Lobos y George Lambeth, se da cuenta de los factores relevantes que incidieron en el diseño y creación de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), con el objeto de dotarla de la debida legitimidad que respalde su

éxito y permanencia en el tiempo. La CMF, creada con la dictación de la Ley N° 21.000, se erige como una experiencia innovadora en materia de modernización del Estado, pues con ella no solo se introdujo un cambio trascendental respecto del sistema de supervisión financiera, sino que también una transformación institucional inédita en el contexto del modelo de las superintendencias, proponiendo integrar en un solo órgano (la CMF) a las Superintendencias de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras.

En el Capítulo 7 “Los asuntos corporativos como respuesta a los desafíos de gobernanza pública: el caso del Servicio de Impuestos Internos”, escrito por Rodrigo Lavanderos, se narra la experiencia del proceso de creación e implementación de la Subdirección de Asuntos Corporativos en el Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile. Este Servicio es una de las instituciones públicas más reputadas a nivel nacional e internacional del país, pero en los primeros años de esta década sufrió un daño de imagen que afectó su prestigio y sus principales núcleos identitarios, desencadenando una serie de intervenciones, acciones, decisiones y procesos para enfrentar esta crisis reputacional. Una de ellas fue la creación de la Subdirección de Asuntos Corporativos.

En el Capítulo 8 “Nuevos horizontes para la meritocracia: la reforma al Servicio Civil y la Alta Dirección Pública”, escrito por Enrique París, se aborda el proceso de formulación de la reforma al Servicio Civil y del Sistema de Alta Dirección Pública, que afectó la articulación entre el poder político y la administración del Estado, y que demandó el concurso de capacidades técnicas y políticas para instalarla en la agenda y construir las mayorías necesarias para lograr soluciones compatibles con la profesionalización e integridad de la función pública. La creación del Servicio Civil y del Sistema de Alta Dirección Pública en 2003 fue un gran avance de transformación institucional, que en su desarrollo mostró debilidades que llegaron a amenazar su legitimidad. Los intentos por superarlas no obtuvieron el respaldo del Parlamento hasta el envío del proyecto de reforma el año 2015, que incorporó soluciones apoyadas por expertos, y la remoción de elementos que distorsionaban su misión pública. Todo este proceso deja enseñanzas y nuevas oportunidades de mejora, las que son revisadas en este capítulo.

En el Capítulo 9 “¿Se pueden cambiar paradigmas en el Estado? INAPI: Primer servicio público con teletrabajo”, escrito por Maximiliano Santa Cruz y Felipe Welch, trata el proceso de diseño, convencimiento, implementación y evaluación de una inédita experiencia de teletrabajo en el

Estado chileno. En efecto, a fines de 2016 el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI), la agencia estatal encargada del registro de patentes y marcas de Chile, se convirtió en la primera entidad pública autorizada a teletrabajar. El Congreso hizo una excepción al Estatuto Administrativo, permitiendo a INAPI eximir del control horario de la jornada de trabajo hasta al 10% de su dotación. Debido a los positivos resultados en productividad del trabajo y conciliación entre la vida personal/familiar y el trabajo, un año después la autorización se extendió hasta el 35% de su dotación. El capítulo se detiene a analizar los factores clave que deben tenerse en cuenta para su eventual escalamiento a otras instituciones.

Finalmente, en el Capítulo 10 “Tendencias y desafíos del empleo público en Chile”, escrito por Jorge Rodríguez, Rodrigo Balbontín y Alex Seemann, se discuten los avances recientes y desafíos que persisten en materia de empleo público en Chile. Los autores señalan que al discutir de modernización del Estado el tema del empleo público es inevitable. Esto se debe tanto a que las personas, las que ejercen funciones públicas, son un pilar fundamental para implementar cualquier iniciativa de modernización, como al hecho que el gasto en personal representa un quinto del gasto del Gobierno Central. El capítulo entrega antecedentes para una discusión informada sobre el empleo público en Chile, presentando un diagnóstico del empleo en el Gobierno Central en la última década; revisando las principales políticas de empleo público aplicadas en el periodo 2014-2018; y planteando los principales desafíos que persisten en este ámbito, dando lineamientos para una agenda de corto y mediano plazo para modernizar el empleo público en Chile, teniendo en la mira construir un modelo de empleo público que maximice la productividad del sector y la calidad de los servicios entregados a los ciudadanos, a la vez que genere y resguarde condiciones adecuadas de trabajo para los funcionarios y funcionarias.

### **3. Aprendizajes de experiencias recientes de modernización y reforma del Estado**

Cada una de las diez experiencias de modernización y reforma del Estado descritas en este libro es fuente de aprendizaje para las políticas de institucionalidad pública que se emprendan a futuro. En cada capítulo se abordan estas lecciones, las que a continuación se resumen, identificando finalmente aquellos aprendizajes más transversales.

En el caso de la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, en su materialización resultó decisivo el compromiso político en

todos los niveles de decisión. Hubo sin duda distintas posiciones sobre el diseño específico que quedó finalmente plasmado en la ley que lo creó, pero la legitimidad de la nueva institucionalidad es incuestionable, pues resultó de un debate democrático que dio cabida a diversas visiones y, cuando en materias específicas no fue posible un acuerdo amplio, se ejercieron las mayorías democráticas. Desde una perspectiva que va más allá del nuevo ministerio, para el despliegue de la agenda de género también fue un facilitador la voluntad de múltiples actores para avanzar en la reducción de brechas históricas, que permitió reunir capacidades para perseguir objetivos concretos y medibles, en sintonía con las demandas ciudadanas.

La adecuada planificación es también un factor clave de éxito en políticas públicas, elemento que se cumplió a cabalidad en el caso del diseño e implementación del Registro Social de Hogares (RSH) y del piloto de Teletrabajo del INAPI. El aprendizaje en ambos casos es que considerar de manera metódica las distintas dimensiones relevantes en el diseño y también en la preparación de la implementación de una reforma, reduce drásticamente los riesgos de incurrir en una política fallida. En el caso del RSH el éxito alcanzado es particularmente destacable si se considera la diversidad de actores involucrados y la sensibilidad política y social que involucraba su alcance, lo que lo convertía en una tarea de gran envergadura y de suma complejidad. Por su parte, abordar el desafío del Teletrabajo mediante un piloto permitió testear su impacto para rescatar aprendizajes y oportunidades de mejora, de forma previa a una implementación a mayor escala en la administración del Estado, algo muy útil al tratarse de una política muy innovadora de empleo público.

Las reformas sobre probidad y transparencia impulsadas en años recientes también dejan aprendizajes valiosos. Se supo aprovechar el impulso derivado de la discusión pública sobre estas materias a partir de 2015, lo que abrió una “ventana de oportunidad” para disminuir las resistencias. Asimismo, su implementación temprana con resultados que en el corto plazo quedaron a la vista permitió que la ciudadanía percibiera sus efectos y apoyase profundizar la agenda. Con todo, pese a los avances, la reforma que aborda los conflictos de intereses quedó inconclusa y cabe preguntarse si los factores que ayudaron a la aprobación de las primeras iniciativas de la agenda siguen vigentes, o si son situaciones que no se pueden replicar fácilmente.

La modernización de la gestión del sector público necesita esfuerzos sistemáticos que permitan aprender de las experiencias exitosas y

también de los errores. En ese sentido, la experiencia del Programa de Modernización del sector público que ha implementado el Ministerio de Hacienda despeja el camino para desarrollar una mirada más integral y estratégica. Este Programa muestra que los cambios en cualquier institución desde una situación actual a una deseada deben vencer lastres institucionales y de contexto externo con una fuerza mayor a la provocada por la inercia del *statu quo*, y a modo de gran aprendizaje, esta fuerza debe estar compuesta de, al menos, tres vectores de transformación: un liderazgo político que aporta un compromiso transversal y da legitimidad al proyecto; gobernanza y capacidad institucional para generar la coordinación estratégica y operacional de la institución; y gestión estratégica del presupuesto para contar oportunamente con los recursos suficientes y en un horizonte multianual para la implementación de transformaciones de alcance estratégico.

Aprendizajes similares están dejando otras iniciativas como el Laboratorio de Gobierno de Chile, el que en pocos años ha logrado transformarse en un referente global de innovación pública para abordar los esfuerzos de dotar de mejores habilidades a instituciones y personas para innovar en el Estado. En este caso se siguió una estrategia similar a la del Programa de Modernización, consistente en apoyar iniciativas que respondieran al propósito de una transformación integral del Estado e impulsaran nuevas formas de trabajo para una nueva relación entre Estado y ciudadanía, viendo en la innovación pública una forma de resolver creativamente problemas con recursos escasos.

Un ejemplo de cómo transformar un problema en una oportunidad se observa en el caso del Servicio de Impuestos Internos, con la creación de la Subdirección de Asuntos Corporativos, mediante la cual se atrevió a explorar nuevos espacios de gestión institucional. Ante los déficits de coordinación, riesgo reputacional y la necesidad de comunicación estratégica, con esta reforma el SII ofreció una respuesta con una estructura innovadora de mayor flexibilidad para abordar nuevas demandas, que probablemente introducirá cambios culturales de mediano plazo en la gestión de políticas públicas más allá del SII. Esta innovación institucional debe ser analizada y evaluada en la perspectiva de adoptar mecanismos que permitan mejorar la coordinación al interior de las instituciones públicas que operan en condiciones de alta desconcentración o descentralización.

Por su parte, el proceso de modernización de la institucionalidad financiera a través de la creación de la Comisión para el Mercado



Financiero es un buen ejemplo de lo que es posible alcanzar con el esfuerzo conjunto de los diversos actores involucrados, que a través del diálogo y la construcción de consensos técnicos y políticos formularon aportes que permitieron pavimentar el camino para mejorar la regulación del sector. Sin embargo, este proceso nos enseña también que para que los consensos logren amalgamarse y traducirse en propuestas políticamente viables y técnicamente sólidas, son un factor decisor el compromiso, liderazgo, capacidad de trabajo, diálogo y persuasión de la autoridad política y los equipos técnicos a su cargo.

En esta misma línea, el principal aprendizaje de la reforma al Sistema de Alta Dirección Pública y al Servicio Civil, que finalmente se materializó en 2016, dice relación con las capacidades técnicas y políticas que fue necesario aglutinar para generar y aprovechar “ventanas de oportunidad” para su concreción. En este caso la existencia de consensos en lo técnico y la urgencia de una reforma no bastaron, por lo que se puede decir que el reconocimiento social de un problema es muchas veces solo el punto de partida de un proceso que requiere movilizar participantes, persuadir a los tomadores de decisiones para sostener el compromiso de impulsar los cambios y ser flexibles en la construcción de soluciones. Es decir, para el éxito de una política pública no se puede prescindir de su economía política, como tampoco del liderazgo, voluntad y capacidad de diálogo de la autoridad política. En suma, si bien es un componente necesario, un buen diseño técnico de política pública no constituye un elemento suficiente para el éxito de las reformas, pues tanto o más importante es la capacidad de lograr conciliar una propuesta óptima desde lo técnico con su viabilidad política. En esto también son buenos ejemplos las reformas sobre probidad y transparencia, y la creación de la nueva institucionalidad de supervisión financiera.

Por último, las políticas de empleo público que se materializaron en el periodo 2014-2018 permiten reconocer que en esta área existen desafíos estructurales que no han sido abordados en las últimas décadas y que requieren de un amplio consenso técnico y político. En términos de economía política, se puede concluir que no es viable realizar reformas sustantivas al empleo público sin contar con el acuerdo de los funcionarios y funcionarias públicos involucrados. Un elemento unificador de las políticas de empleo público que se emprendieron en años recientes es que ellas se trabajaron siempre en diálogo con las asociaciones de funcionarios, buscando llegar a acuerdos formales documentados en protocolos. Durante las numerosas negociaciones realizadas se fue instalando una serie de buenas prácticas, lo que resulta

especialmente valioso, toda vez que la negociación en el sector público no está legalmente regulada. Así, se procedió a ingresar proyectos de ley sobre materias de empleo público solo luego de llegar a acuerdo con la asociación de funcionarios respectiva; las propuestas del Gobierno a las asociaciones de funcionarios se realizaron siempre de manera formal y por escrito, y se requirió que sus respuestas se hicieran de la misma forma; se procuró acotar las negociaciones particulares solo a aquellas que se enmarcasen dentro del proceso de modernización de un Servicio, formasen parte del Programa de Gobierno y contasen con marco presupuestario; y se puso especial cuidado en que una negociación específica no generase efectos de demostración no deseados en otros sectores del empleo público.

A la luz de los aprendizajes de las diez experiencias analizadas en este libro se pueden encontrar algunos elementos transversales que en general ayudan a la concreción de las reformas deseadas.

En primer lugar, se concluye que se requiere un fuerte compromiso político del gobierno con la reforma respectiva. A ello se suma la necesidad de realizar una adecuada planificación de la reforma, pero no solo de su diseño sino que también de su implementación, la que muchas veces se desatiende. Con todo, se observa que no bastan los consensos técnicos, los que son necesarios pero no suficientes. Así, se requiere conciliar una propuesta óptima desde lo técnico con su viabilidad política. Para ello ayuda saber aprovechar “ventanas de oportunidad”, las que en muchos casos incluso pueden venir dadas por algún caso problemático que haya impactado a la opinión pública. Es decir, en muchos casos las reformas surgen al transformar un problema en una oportunidad. Asimismo, para profundizar una reforma en marcha que requiera un periodo más extenso para su completa instauración, lo que es bastante habitual, es útil generar y visibilizar resultados de corto plazo que ayuden a generar apoyo. Finalmente, es clave que las instituciones desarrollen una capacidad para aprender de las experiencias exitosas, propias y de servicios afines, pero también que sepan aprender de los errores.

#### **4. Criterios orientadores para seguir avanzando**

Una agenda de modernización del Estado no se puede limitar a identificar cómo lograr que el Estado haga mejor y a un menor costo lo que ya hace, ni tampoco como un conjunto de iniciativas aisladas. Por el contrario, debe proponerse construir de manera coherente el “Estado al que aspiramos” para el desarrollo y bienestar de nuestra vida en común.

La falta de una respuesta adecuada del Estado a las demandas y expectativas ciudadanas ha provocado en años recientes una desconexión creciente entre los ciudadanos y las instituciones públicas. Impulsar la reforma del Estado adquiere en consecuencia una importancia política de primer orden para el fortalecimiento y ampliación de la democracia como espacio de convivencia, donde la esfera de lo público adquiere un valor central para el ejercicio de derechos y libertades individuales y sociales.

Dicha definición implica una reflexión profunda, lo que podría tomar tiempo para alcanzar los consensos necesarios. Sin dejar de hacer esa reflexión, es necesario tener capacidad de reacción en el corto plazo, puesto que todo gobierno en ejercicio propone temas en su agenda de modernización sobre los cuales hay que tomar postura. Para ello nos proponemos un camino que consiste en definir un conjunto acotado de criterios orientadores que permitan abordar la modernización del Estado, y juzgar las propuestas en función de ellos.

En esta línea planteamos un conjunto de diez criterios orientadores que se definen a continuación, y que se basan en la reflexión del grupo de trabajo sobre modernización del Estado impulsado durante 2018 por el Presidente del Senado, senador Carlos Montes, que contó también con la participación de los senadores José Miguel Insulza y Ricardo Lagos Weber<sup>6</sup>.

- a. Toda mejora en la prestación de servicios a los ciudadanos (en acceso, calidad, cantidad, oportunidad o copago), debe estar orientada a mejorar los niveles de satisfacción de los usuarios. Consistentemente, se debe hacer esfuerzos para medir metódica y periódicamente dicha satisfacción.
- b. Una mayor equidad territorial en la entrega de servicios a los ciudadanos debe ser un objetivo de la modernización del Estado. Chile es aún un país marcado por las desigualdades y una de sus dimensiones la experimentan los ciudadanos de regiones. La desconcentración y descentralización del Estado debe cumplir con los propósitos de avanzar hacia un país que trate a todos con la misma dignidad, respetando por igual sus derechos.
- c. La participación ciudadana es imprescindible para abordar las tareas de reformar a las instituciones públicas, tanto para su

---

<sup>6</sup> Participaron activamente de este grupo: Heidi Berner, Luis Díaz, Rodrigo Egaña, Javier Etcheberry, Sergio Granados, Enrique Paris, Enrique Rajevic, Jorge Rodríguez Cabello, Jorge Rodríguez Grossi, Paulina Saball y Paulina Veloso.

mejora continua como para su legitimización. Esto es clave tanto al momento de identificar los problemas y pensar en las soluciones, como durante su deliberación e implementación y, sobre todo, en la etapa de evaluación. Más participación favorece nuevas formas de relación con la ciudadanía, más inclusivas y que reconocen su diversidad, junto con iniciativas que promuevan un gobierno más abierto al escrutinio público.

- d. Se debe apuntar a aumentar la eficiencia y la eficacia en la entrega de servicios a los ciudadanos. Esto significa construir soluciones que disminuyan los costos de entrega de los servicios, no solo para el Fisco sino que también, y prioritariamente, para la propia ciudadanía (ya sean costos monetarios, en tiempo o de otro tipo). En ello el Estado debe valerse de estudios y evaluaciones rigurosas que lo ayuden a una mejor toma de decisiones.
- e. El Estado debe invertir en el uso de tecnologías de la información que deben estar al servicio de los ciudadanos, y no al revés, ayudándoles, por tanto, a acceder a los beneficios estatales de manera más fácil, rápida y económica. En ello es importante también que el Estado tenga altos estándares de protección de los datos personales de los ciudadanos.
- f. Es imprescindible aumentar la rendición de cuentas de los directivos públicos y la responsabilización por los resultados del servicio, siendo esto extensivo tanto al Gobierno Central como a los gobiernos subnacionales. Para lograrlo es clave el rol de nuestras instituciones democráticas, sirviendo el interés general y evitando y sancionando la captura de los servicios públicos por parte de grupos de interés que alteren la entrega equitativa de beneficios a la ciudadanía.
- g. El Estado ha ampliado su alcance y realiza tareas cada vez más complejas que requieren una mejor coordinación institucional. Lograr esta coordinación eleva la efectividad de las políticas públicas, disminuyen sus costos, se aprovechan sinergias y se evita la duplicidad de funciones, tanto dentro de una misma institución como entre instituciones, en especial cuando se sobreponen distintos niveles de gobierno.
- h. Es clave definir el rol de los privados en la prestación de servicios públicos por encargo del Estado. La provisión privada de servicios públicos es legítima, muchas veces necesaria y muy útil para satisfacer las necesidades ciudadanas, pero ella debe cumplir siempre transparentemente con estándares de calidad, subordinarse al interés público y estar sujeta a una adecuada rendición de cuentas, sin que ello implique en ningún caso que el Estado renuncie a sus obligaciones.

- i. Se deben potenciar las capacidades y facultades normativas, regulatorias y fiscalizadoras del Estado. El Estado es el encargado de cumplir la función de resguardar el interés general, por lo que sus instituciones deben actualizarse constantemente para estar a la altura de los nuevos desafíos para un desarrollo sostenible.
- j. El Estado se compone de personas, por lo que es indispensable que cuente con un sistema de empleo público que incentive el reclutamiento y desarrollo de servidores públicos regidos por los principios de calidad, mérito y probidad, y que favorezcan el ejercicio profesional de la función pública y la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado.

# CAPÍTULO 1

## LA APUESTA DEL ESTADO POR LA EQUIDAD DE GÉNERO

*Andrea Bentancor Cazenave y Patricia Orellana Flores*

*Resumen:* En este capítulo se revisa el proceso de creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, analizando la oportunidad, el mandato político y su priorización en la agenda, así como también la importancia de contar con la participación de la Sociedad Civil. En paralelo, se detalla la creación de la Coordinación de Género en el Ministerio de Hacienda, analizando las principales lecciones que derivan de la ejecución de acciones en pos de una mayor autonomía económica de las mujeres, de una mayor representación femenina en posiciones directivas y de una mejora en las condiciones del empleo público, incorporando perspectiva de género.

### **Presentación**

En los últimos tiempos los movimientos de mujeres y feministas han irrumpido en la agenda pública y en Chile han visibilizado sus demandas, entre ellas una educación no sexista, que incluye transformar a los liceos emblemáticos en colegios mixtos; protocolos de prevención, sanción y acompañamiento en acciones de violencia de género; tipificación de abuso y acoso como delito en las entidades educativas; pre y posnatal para madres y padres estudiantes; apoyo institucional para la crianza; fin a la brecha salarial; cambio al actual sistema de pensiones; acceso a sala cuna universal, y establecer cuotas de equidad de género.

Ha sido interesante ver cómo las estudiantes universitarias una vez más han liderado esta agenda y cómo los hombres universitarios han sumado su apoyo. Esto es una muestra de una nueva etapa sociocultural, donde los roles de hombres y mujeres de las nuevas generaciones se expresan de forma más igualitaria en materia de derechos. Esto contrasta con la transición de la generación que se encuentra en sus cuarenta años,

en la cual las mujeres han tenido que ganarse con mucho esfuerzo los espacios de poder en las esferas política y económica, y donde aún forma parte de la discusión el cómo profundizar las responsabilidades familiares compartidas e ir aboliendo las discriminaciones. Todo ello hoy ha encontrado un espacio incuestionable entre los y las jóvenes.

Respecto de este debate público, surgen las preguntas sobre qué rol debe jugar el Estado; por qué el Estado tiene que crear una institucionalidad pública especial para las mujeres; qué ganan las mujeres con una institucionalidad pública dirigida a ellas; cómo y con qué intención los gobiernos han puesto en la agenda los temas de las mujeres; deben las instituciones del Estado ser neutrales para desarrollar los temas de género; qué habría pasado si no hubiese existido el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género con las demandas recientes de los movimientos de mujeres y feministas; y, finalmente, cómo se mide el éxito o la pertinencia de una institucionalidad pública dirigida a reducir desigualdades de género, será acaso con el propio fin de su necesidad de existir una vez que logre la transversalización de la perspectiva de género a todas las políticas y a todas las instituciones públicas.

En este capítulo explicaremos cómo las preguntas anteriores fueron respondidas tanto en el proceso de creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, como en la Coordinación de Género creada en el Ministerio de Hacienda para trabajar en la transversalización del enfoque de género en ese ministerio en el periodo 2014-2018. Ciertamente estas dos políticas institucionales no agotan la agenda de género del periodo, pero analizar su experiencia sirve para desarrollar aprendizajes con el objeto de abordar los desafíos futuros en la materia.

Para esos efectos el presente capítulo ha sido dividido en tres partes: la primera versa sobre la creación de una nueva institucionalidad ministerial, mientras que la segunda parte trata sobre la Coordinación de Género en el Ministerio de Hacienda. En cuanto a la creación del Ministerio de la Mujer, ella es tratada a través de siete secciones que analizan el proceso de creación e instalación de la nueva institución. En cuanto a la parte correspondiente al trabajo de la Coordinación de Género del Ministerio de Hacienda, ella se estructura en tres secciones que desarrollan los ejes de acción de la coordinación –autonomía económica, representación femenina en posiciones directivas, y perspectiva de género en el empleo público–. Finalmente se incluye una tercera parte de lecciones aprendidas y desafíos futuros.



## Parte I. Creación de institucionalidad ministerial

### 1. *Proceso de creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género*

La creación de instituciones públicas generalmente pasa por largos procesos de maduración antes de que exista la decisión política de enviar un proyecto de ley para concretarlas, como corresponde a nuestro ordenamiento jurídico<sup>1</sup>. Y luego de ello, muchas de estas iniciativas pueden tardar varios años en el Congreso Nacional antes de lograr convertirse en ley.

En algunas oportunidades la creación de institucionalidad pública es progresiva y las precede una larga historia, tal como ha ocurrido con aquella dirigida para las mujeres, pues hace más de 40 años que se creó la primera Oficina Nacional de la Mujer de la Presidencia de la República, dependiente de la Secretaría General de Gobierno, en el gobierno del presidente Frei Montalva. Más tarde, en 1990, tuvo lugar otro hito relevante con el envío al Congreso Nacional del mensaje del presidente Patricio Aylwin, del proyecto de ley que creaba el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el cual se fundaba en los compromisos internacionales que Chile había asumido al ratificar en el año 1989 la “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer”<sup>2</sup>. La misión del SERNAM estaba dirigida a coordinar, planificar y proponer políticas, planes y programas que procurasen la plena igualdad e incorporación de la mujer en todas las áreas del quehacer nacional, y velar por la eliminación de cualquier norma y práctica discriminatoria en su contra. Desde su creación el jefe superior del Servicio tuvo rango de ministro. Finalmente, esta iniciativa se materializó mediante la Ley N° 19.023, publicada el 3 de enero de 1991.

Ya en esa época las organizaciones de mujeres demandaban la creación de un ministerio de la mujer. Sin embargo las condiciones políticas y sociales del momento solo permitieron avanzar con la creación del SERNAM.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el numeral 2 del Artículo 65 de la Constitución Política de la República la creación de nuevos servicios públicos es materia de ley, y el envío del proyecto de ley sobre esa materia es de iniciativa exclusiva del Presidente o Presidenta de la República.

<sup>2</sup> Decreto N° 789 de 1989, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial con fecha 9 de diciembre del mismo año.

Después de 23 años de la creación del SERNAM, el 27 de marzo de 2014, la presidenta Michelle Bachelet envió al Congreso Nacional el proyecto de ley que creaba el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género<sup>3</sup>. El mensaje que acompañó al proyecto de ley señalaba que el desafío de esta nueva institucionalidad era *...alcanzar el desarrollo como nación, se hace necesario que demos un salto en el perfeccionamiento de nuestra institucionalidad, creando un Ministerio de la Mujer que nos permita garantizar el acceso pleno de las mujeres al control de los recursos económicos y políticos, para asegurar la equidad e igualdad entre hombres y mujeres y de esa forma construir una sociedad más democrática, en que los derechos humanos de todos y todas sean respetados*. Más tarde, con fecha 20 de marzo de 2015, se publicó la Ley N° 20.820 que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

## 2. *La oportunidad, el mandato político y su priorización en la agenda*

Una respuesta del Estado no se genera en cualquier momento sino cuando hay una necesidad que satisfacer o, mejor dicho, cuando la sociedad ha tomado conciencia de ella. Desde 1990 hasta hoy las agendas política y ciudadana han sido fuentes fundamentales para responder si debe o no crearse una institucionalidad pública para un determinado fin. Un hecho nuevo es que en los tiempos actuales hemos visto que la agenda “ciudadana” ha ido crecientemente ganando fuerza en la definición de la agenda política.

La decisión política de crear una institucionalidad pública generalmente se manifiesta en el Programa de Gobierno y su priorización en la agenda. En el caso del Programa de Gobierno de la segunda administración de la presidenta Bachelet se contemplaba la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y además, esa iniciativa formó parte de la agenda de los 100 primeros días de su gobierno, siendo por consiguiente uno de los temas priorizados. Así lo expresa el mensaje con el cual fue acompañado el Proyecto de Ley que “Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y Modifica Normas Legales que Indica”, señalando lo siguiente: *Como señalé en mi programa de Gobierno, y en el marco de las 50 medidas para los primeros 100 días de Gobierno, es necesario iniciar una nueva etapa en nuestra política de género, de manera de garantizar adecuadamente los derechos de las mujeres y avanzar decididamente hacia una mayor equidad entre hombres y mujeres. Propusimos al*

---

<sup>3</sup> Véase Boletín N° 9287-06.

*país la creación de un Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y una reformulación del Servicio Nacional de la Mujer. Mediante este acto damos cumplimiento al compromiso que adquiriéramos durante la campaña presidencial de dar inicio a la tramitación legislativa del proyecto de ley que permitirá concretar los cambios institucionales mencionados.*

Lo anterior fijó un mandato político y una priorización en el quehacer de los distintos servicios públicos que debían participar en la implementación de esta medida: el SERNAM, la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Por lo tanto, esto significó que las referidas instituciones tuvieran que coordinarse desde el comienzo del gobierno, y permanentemente, para la elaboración de las propuestas que respondieran a los objetivos planteados en forma eficaz y eficiente.

Considerando que los periodos de gobierno de cuatro años resultan ser cortos para desarrollar una agenda ambiciosa de reformas, se releva la importancia de la priorización y de la prontitud con la cual comienza a desarrollarse la agenda. Por lo tanto, el ingreso al Congreso Nacional del proyecto de ley en cuestión durante los primeros días de instalado el nuevo gobierno permitió que existiera tiempo para que su implementación pudiera concretarse dentro de la misma administración.

### *3. El proceso democrático*

Nuestro ordenamiento jurídico constitucional dispone que la creación de instituciones públicas deba ser materia de ley. No obstante lo anterior, debe tenerse presente que también nuestra normativa indica que la ley debe tener un carácter general dejando la especificidad para la potestad reglamentaria de ejecución de las leyes. Este equilibrio es un asunto importante de resolver a la hora de formular políticas públicas, en cuanto puede ser más ágil y flexible crear o modificar instituciones mediante reglamentos, pero ello puede nublar el objetivo de dotarlas de legitimidad para el cumplimiento de sus fines. Y es justamente a través del proceso democrático que se consigue la legitimidad. Este es un proceso que requiere construir consensos políticos y/o alcanzar las mayorías parlamentarias necesarias para establecer la misión de las instituciones que se crean, de manera que ello no se esté revirtiendo cada vez que cambian las mayorías. De esta manera, el diálogo y la discusión parlamentaria van forjando el quehacer de las instituciones del Estado, el que les permite a los ciudadanos relacionarse con los gobiernos de turno.

Así, durante el primer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados, el proyecto de ley que creaba el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género pasó por tres Comisiones: de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización; de Familia y de Adulto Mayor, y de Hacienda. En su segundo trámite constitucional en el Senado el proyecto pasó por dos Comisiones: de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Hacienda. La tramitación legislativa duró en total once meses, de manera que el 20 de marzo de 2015 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.820 que crea el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.

La tramitación del proyecto de ley en el Congreso Nacional se destacó por el alto consenso alcanzado entre los parlamentarios sobre la idea de legislar para la creación del Ministerio, lo cual permitió avanzar en esta materia. Cabe señalar que no siempre la creación de institucionalidad pública genera tal nivel de acuerdo, pues en muchos casos existen cuestionamientos a la necesidad de aumentar el tamaño del Estado.

En cuanto a la discusión en particular de la iniciativa legal, el debate se centró principalmente en las tres materias que se mencionan a continuación, y se tratan con más profundidad en las secciones que siguen:

- En el nombre del Ministerio, en cuanto fuera solo “de la Mujer” o incluyese también “la Equidad de Género”;
- Si en la ley debiesen incorporarse los conceptos de “género” y de “equidad de género”;
- En cuanto a la incorporación entre las funciones y atribuciones del Ministerio los temas relativos al “fortalecimiento de la familia”, “valoración del trabajo doméstico como un aporte indispensable para el funcionamiento de la familia” y “el valor de la maternidad para la sociedad”.

*a. Ministerio de la Mujer o Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género*

El debate sobre el nombre del Ministerio se suscitó en el Senado. El proyecto del Ejecutivo denominaba al Ministerio como “de la Mujer y de la Equidad de Género”. Al respecto, la H. Senadora Von Baer solicitó información sobre la denominación del Ministerio y su fundamento, así como sobre el significado de la expresión “Equidad de Género”, pues un primer análisis del proyecto permitía advertir que se procuraba

eliminar toda forma de discriminación basada en el género, lo que la llevaba a consultar si la intención era crear un Ministerio destinado a atender los problemas de la mujer o un Ministerio destinado a buscar la no discriminación, pues no le quedaba claro el sentido de la frase *“impulsar, coordinar y evaluar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y planes de diversos Ministerios”*<sup>4</sup>.

A la vez, la H. Senadora Von Baer señaló que los problemas, particularmente los de género, no se solucionan necesariamente por la creación de un Ministerio, ya que incluso puede plantearse que una vez solucionado el problema de la discriminación hacia la mujer deba disolverse el Ministerio. También agregó que parecía pertinente reflexionar sobre la posibilidad de denominarlo derechamente como “Ministerio de la Mujer”, pues al agregar una mención a la equidad de género se introducía una discusión que para algunos podía representar una diferencia ideológica que le restase apoyo a la nueva institucionalidad, sin que sea claro el beneficio que aportaba mantener dicha denominación, y sin que se explicase por qué ella era necesaria<sup>5</sup>.

Por su parte, la H. Senadora Van Rysselberghe expresó que la “equidad de género” es un objetivo y no un concepto. Agregó que los ministerios tienen un sujeto, como es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de la Mujer o el Ministerio de Bienes Nacionales, entre otros. Los ministerios, continuó, tienen que tener objetivos y metas dentro del área de su competencia, y la equidad es una meta y la equidad de género también lo sería según se ha manifestado, por lo que, en su opinión, si se está creando el Ministerio de la Mujer, la equidad o la igualdad que busca alcanzarse con tal institucionalidad debe estar en la misión u objetivos generales de dicha Secretaría de Estado y no en su nombre. Para ello, el Ministerio tendrá objetivos genéricos y específicos, y sus políticas deben establecer el cómo se va a conseguir esa igualdad de oportunidades y de derechos. En síntesis, indicó que por lo expuesto no era partidaria de que uno de los objetivos de la nueva institución forme parte de su nombre<sup>6</sup>.

Sobre este debate parlamentario, la Ministra del SERNAM señaló que existen discriminaciones y una situación estructural que afecta a las mujeres y que coopera en fomentar la desigualdad en comparación

---

<sup>4</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 257.

<sup>5</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 278.

<sup>6</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, páginas 258 y 364.

con los hombres, a partir de una mirada cultural que aleja a hombres y mujeres en distintos roles con valoraciones diferenciadas. Agregó que no es lo mismo trabajar fuera del hogar con remuneración y reconocimiento social, que hacerlo dentro del hogar sin salario y sin valoración social, al igual que no es similarmente valorado estar al cuidado de los hijos e hijas con los otros roles en los cuales hombres y mujeres nos hemos educado en este modelo social. Desde este diagnóstico, ella sostuvo, no solo se intenta promover nuevos derechos o una mayor autonomía de las mujeres, así como disminuir la violencia hacia el género femenino, sino que también generar políticas que permitan una mayor, equitativa e igualitaria distribución en la toma de decisiones y en la distribución del poder entre hombres y mujeres. Cerrando su argumento, la Ministra destacó que lo anterior no implica necesariamente desconocer que existan diferencias entre hombres y mujeres, sino que más bien resaltar que ellas no pueden constituirse en discriminaciones, subvaloraciones y subordinaciones, u otras connotaciones que estimulen o permitan generar un marco de mayor desigualdad entre hombres y mujeres<sup>7</sup>.

Como puede advertirse, este debate sobre el nombre del Ministerio no era meramente formal, sino más bien decía relación con la misión y objetivo del mismo. Finalmente, el nombre de esta institución pública quedó como Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, tal como venía propuesto en el proyecto de ley enviado por la Presidenta, tras haberse rechazado la indicación que proponía que se llamase solo Ministerio de la Mujer, por cuatro votos en contra y uno a favor, según se da cuenta en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado<sup>8</sup>.

*b. Incorporación de los conceptos de “género” y “equidad de género”*

Otro aspecto debatido fue el referido a la necesidad de incorporar un concepto de “género” en el proyecto, considerando que este hacía alusión muchas veces a él. Así, en la tramitación del proyecto de ley ante la Cámara, la H. Diputada Nogueira presentó una indicación en orden a conceptualizar la expresión “género”, señalando que *Para los efectos de esta ley, el género es aquella expresión cultural, variable según las circunstancias históricas y sociales, de aquellos aspectos y características naturalmente constituidas por la configuración genética,*

---

<sup>7</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 258.

<sup>8</sup> Véase Historia de la Ley páginas 361, 365, 366 y 444.

*hormonal, morfológica, sicológica, afectiva, cognitiva y conductual de la persona sexualmente diferenciada ya sea como hombre o como mujer*<sup>9</sup>.

Sobre este tema el Ejecutivo señaló que basa sus definiciones en los conceptos utilizado en 2012 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en donde se determinó que la diferencia entre sexo y género radica en que el primero se concibe como un dato biológico y el segundo como una construcción social. Agregó que, sobre esta base, género se concibe para los efectos de esta ley como aquellas “identidades, funciones y atributos construidos socialmente en la mujer y el hombre, y al significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas en los distintos periodos históricos”<sup>10</sup>.

Si bien la indicación de la Diputada Nogueira fue rechazada, este debate continuó en el Senado, donde la H. Senadora Van Rysselberghe presentó una indicación para incorporar el concepto de “género” del siguiente tenor: *Para los efectos de esta ley, se entenderá por género aquella expresión cultural de lo naturalmente femenino o masculino y que puede variar según el tiempo y lugar*<sup>11</sup>. Finalmente, esta indicación también fue rechazada y así una definición del concepto de “género” no fue incorporada al texto definitivo de la ley.

Por otra parte, en la Cámara de Diputados también se inició la discusión sobre la necesidad de incorporar el concepto de “equidad de género”. En dicha instancia, el H. Diputado Sandoval presentó una indicación señalando que: *Para efectos de esta ley, se entenderá por equidad de género aquella que comprende la ausencia de discriminaciones arbitrarias entre hombres y mujeres, la igualdad de oportunidades para ambos y la creación de mecanismos que les permitan enfrentarse a la vida con idénticas posibilidades*<sup>12</sup>.

La indicación antes señalada fue rechazada y no quedó incorporada en el texto del proyecto de ley que fue enviado al Senado. Sin embargo este debate continuó en dicha instancia, donde el H. Senador Espina presentó una indicación que señalaba: *La equidad de género comprende el trato idéntico o diferenciado entre hombres y mujeres que resulta en una total ausencia de cualquier forma de discriminación arbitraria*

---

<sup>9</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, páginas 109, 110 y 111.

<sup>10</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 110.

<sup>11</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 347.

<sup>12</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 111.



*contra las mujeres por ser mujeres, en lo que respecta al goce y ejercicio de todos sus derechos humanos*<sup>13</sup>. El H. Senador Espina hizo presente que esta propuesta replicaba lo que ha dispuesto la Organización de Naciones Unidas sobre la materia, de la cual nuestro país forma parte. Señaló además que un caso similar ocurrió cuando se discutió la ley antiterrorista, en que también se adoptó el criterio utilizado por dicha organización<sup>14</sup>.

En este debate la H. Senadora Van Rysselberghe expresó que en los sistemas comparados el término equidad está bastante cuestionado, por lo que estima preferible hablar derechamente de igualdad, ya que los conceptos tienen consecuencias jurídicas y el segundo tiene un ámbito más delimitado y preciso que el primero, cuya laxitud puede llevar a problemas interpretativos<sup>15</sup>.

La indicación presentada por el H. Senador Espina fue aprobada y quedó en el texto de la Ley N° 20.820 del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

### *c. Familia, trabajo doméstico y maternidad*

El tercer punto en el cual se centró la discusión fue a propósito de las indicaciones del H. Diputado Osvaldo Urrutia, en las cuales se incorporaban en el rol del Ministerio los temas vinculados con el fortalecimiento de la familia, así como el consagrar la valoración del trabajo doméstico como un aporte indispensable para el funcionamiento de la familia, y del valor fundamental de la maternidad para la sociedad. Respecto de estas dos últimas materias también la H. Diputada Nogueira presentó indicaciones para ser consideradas entre las funciones y atribuciones del Ministerio<sup>16</sup>.

En su oportunidad, el Ejecutivo planteó sobre este debate que *justamente, el origen de este proyecto y donde encuentra su justificación última, es en la necesidad de dotar al país de una institucionalidad que pueda dar cuenta del reconocimiento al rol de la mujer en la sociedad, en su desarrollo económico, social, político y cultural, independientemente del rol que ella (como también el hombre) pueda asumir en los*

---

<sup>13</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 347.

<sup>14</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 385.

<sup>15</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 365.

<sup>16</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, páginas 67, 68, 106, 115, 116 y 117.

*espacios “familiares”*; para este Gobierno, aseguró, es fundamental la preocupación por la familia, pero asumida por igual tanto por hombres como por mujeres, y no, como tradicionalmente se ha entendido, en forma exclusiva por las mujeres. El Ejecutivo agregó que sí tenía planificado potenciar el ámbito de la familia con otros proyectos de ley, como los de salas cunas y jardines infantiles, el de la defensoría de los derechos de la infancia, el de un buen trato hacia los adultos mayores, entre otros. Sin embargo, el Ejecutivo argumentó que el proyecto en debate buscaba, principalmente, dar cuenta de la desigualdad estructural que en nuestra sociedad existe por el solo hecho de nacer hombre o mujer y, por tanto, de potenciar ese desarrollo hacia esta última, y avanzando hacia la igualdad y equidad de género. Con todo, aclaró que no debe establecerse, a modo de caricatura, que este sea un debate entre “los que protegen” y “los que no protegen a la familia”<sup>17</sup>.

Finalmente, y para buscar un acuerdo, el Ejecutivo presentó en la Cámara de Diputados una indicación incorporando, dentro de las funciones y atribuciones del Ministerio, la promoción de la protección de las mujeres que desarrollen su proyecto de maternidad, reconociendo la diversidad de las mujeres y sus diferentes opciones de vida.

En cuanto al debate sobre el rol del Ministerio en el fomento de la dignificación del trabajo doméstico, este continuó en el Senado, donde los H. Senadores Van Rysselberghe, Coloma y Pérez Varela, presentaron una indicación en ese sentido<sup>18</sup>. Considerando el debate suscitado, el Ejecutivo presentó otra indicación señalando entre las funciones y atribuciones del Ministerio la de promover y dignificar el trabajo doméstico, en el marco de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, la cual logró el acuerdo necesario para integrar los principales puntos de controversia del proyecto de ley en esta materia<sup>19</sup>.

#### 4. *Participación de la sociedad civil*

La participación de la sociedad civil en el debate sobre la creación de las instituciones públicas va produciendo la indispensable conexión entre el sentir ciudadano y la decisión política de quienes tienen que pronunciarse sobre los proyectos de ley. No debemos olvidar que son los ciudadanos los que se relacionan con las instituciones públicas, las cuales deben

---

<sup>17</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 68.

<sup>18</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 353.

<sup>19</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 404.

realizar sus funciones eficaz y eficientemente para cumplir con el rol que justifica su existencia para la convivencia y desarrollo social. Son también los ciudadanos los que diariamente evalúan el quehacer de los servicios públicos y a quienes los dirigen, porque son instituciones que pertenecen a todos, no solo desde una perspectiva económica al financiarlas con sus impuestos, sino también porque nacen del debate democrático.

Durante la discusión del proyecto de ley que creó el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género se escuchó en el Congreso a 16 representantes de la sociedad civil, quienes opinaron sobre si se debía o no crear el Ministerio y sobre sus características deseadas, en el caso de quienes lo apoyaban. Catorce de ellos opinaron favorablemente, principalmente porque consideraban que era necesario entrar en una nueva etapa de las políticas de igualdad de género, situando el tema al más alto nivel de la agenda y de la institucionalidad pública, fortaleciendo la misma de tal forma que liderara la transversalización del enfoque de género en la legislación, políticas, programas y servicios públicos, lo anterior reconociendo la diversidad cultural<sup>20</sup>. Quienes se manifestaron por no crear un Ministerio, estimaron que el SERNAM estaba cumpliendo adecuadamente su rol y que por tanto no era necesario modificar la institucionalidad<sup>21</sup>. Otro argumento en contrario fue que el proyecto

---

<sup>20</sup> Encargada de la Oficina de Igualdad de la Universidad de Chile, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 43; Directora Ejecutiva de Comunidad Mujer, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 44; Representante, encargada de seguimiento legislativo, de la Corporación HUMANAS, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 50; Socióloga y Coordinadora del Observatorio de Género y Equidad, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 52; Directora Nacional de la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas, ANAMURI, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 53; Representantes de la Red de Mujeres Mapuche y Enlace de Mujeres Indígenas de Chile, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 54; Presidenta de la Corporación de Mujeres Libres para Chile, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 256; Instituto de Estudios de la Sociedad, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 264; Instituto de Investigación, Formación y Estudios sobre la Mujer, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 264; Agrupación "Mujeres por sus Derechos", véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 268; Presidenta de Red Pro Vida y Pro Familia, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 273; Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 59; Central Unitaria de Trabajadores, CUT, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 61; Asociación de Funcionarios y Funcionarias del Servicio Nacional de la Mujer, ANFUSEM, véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 63.

<sup>21</sup> La Profesora de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y miembro del Centro Universidad Católica de la Familia, abogada Carolina Salinas, señaló: (...) hoy no subsisten manifestaciones jurídicas o legales de desigualdad o discriminación, que pudieran motivar o justificar la creación de un ministerio que ocupará el lugar de un servicio que, en su opinión, ha cumplido adecuadamente su rol. Véase la Historia de la Ley N° 20.820 página 56.

estaba ideologizado en la teoría de género<sup>22</sup>, en la medida que se sustentaba en la creencia avalada por la ciencia de que la mayoría de las diferencias entre hombres y mujeres, y ciertamente sus roles y funciones, no responden a su naturaleza sexuada y a la originalidad de lo femenino y de lo masculino, sino que a diferencias de género, vale decir, que no tienen fundamentos naturales irrevocables, sino que han sido construidas culturalmente en forma artificial a través de la historia, creando una discriminación de carácter sistémico en contra de la mujer<sup>23</sup>.

##### *5. El liderazgo de las autoridades impulsoras del proyecto*

La creación de las instituciones públicas requiere que en las distintas fases de su diseño, discusión e implementación existan autoridades que exhiban un gran liderazgo. En el caso en estudio, el liderazgo estaba encabezado por la propia Presidenta de la República, pues su historia y trayectoria nacional e internacional la hicieron ser un referente indiscutible en los temas de género.

Unida al liderazgo anterior estaba la Ministra de la Mujer, Claudia Pascual, quien encabezó la discusión del proyecto de ley en el Congreso, transmitiendo a las y los parlamentarios de todos los sectores políticos la necesidad de llevar a cabo esta transformación, con un doble desafío: el de mantener la cohesión de los fundamentos de la iniciativa enfocada en los temas de mujer y el de dialogar con quienes tenían otras visiones al tratar estos temas, principalmente en los parlamentarios de la oposición. El liderazgo de la Ministra también fue vital durante el periodo de implementación del Ministerio, el cual se caracterizó por conducir una mesa de trabajo con los funcionarios del SERNAM y por su trabajo en equipo y coordinado con la DIPRES. Como se señala en el acápite siguiente, los acuerdos con los funcionarios también fueron clave en la aprobación e implementación del proyecto.

##### *6. Participación de los funcionarios públicos y protocolo de acuerdo*

Las iniciativas que conllevan la reestructuración de organizaciones requieren de diálogo con los trabajadores que formarán parte de la transformación, pues ellos son actores fundamentales en su implementación. En este tipo de iniciativas nos encontramos frente a

---

<sup>22</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 57.

<sup>23</sup> Opinión del Director Legislativo de Comunidad y Justicia. Véase Historia de la Ley N° 20.820, página 57.

trabajadores/ciudadanos, puesto que no solo se trataba de sus demandas de mejores condiciones laborales, sino también de su visión como ciudadanos de las expectativas que generaba la nueva institucionalidad, en este caso, además, con conocimiento especializado en la materia.

Durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley sobre el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, asistieron a exponer al Congreso representantes de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y la Asociación de Funcionarios del Servicio Nacional de la Mujer (ANFUSEM)<sup>24</sup>.

En general, los planteamientos gremiales apuntaron a que las plantas de personal, la estructura orgánica y las normas de encasillamiento del personal debían estar contenidas en la ley y no quedar para elaboración posterior mediante Decretos con Fuerza de Ley (DFL) o reglamentos. Además, entre sus demandas como ciudadanos se encontraba la incorporación con mayor claridad de las funciones que serían traspasadas, evitar duplicidades de tareas y garantizar que esta delimitación no fuera a implicar pérdida de recursos para el SERNAM, sino que, por el contrario, hubiera un mayor financiamiento para mejorar la acción específica y evitar la alta externalización. También solicitaron la incorporación del Ministro de Hacienda al Comité Interministerial, por su rol en la distribución de recursos<sup>25</sup>.

Como puede apreciarse, en los planteamientos de los funcionarios públicos existía una postura tendiente a que todo fuera normado mediante la ley y no en DFL que el Presidente de la República pudiera dictar con posterioridad. Sobre el particular, cabe señalar que el Tribunal Constitucional no ha objetado la constitucionalidad en la dictación de DFL para la fijación de las plantas de personal, dotación máxima de personal, requisitos específicos de ingreso y promoción para los cargos, normas de encasillamiento y traspasos de personal<sup>26</sup>, por lo que para el Ejecutivo dejar esas materias para DFL era una alternativa válida y que podía simplificar la tramitación del proyecto. En efecto, la regulación mediante DFL de estas materias técnicas obedece principalmente a que los tiempos de tramitación legislativa pueden ser largos, lo cual

---

<sup>24</sup> Véase Historia de la Ley N° 20.820, páginas 59 a la 64.

<sup>25</sup> Véase Planteamientos ANEF, Historia de la Ley N° 20.820, página 60.

<sup>26</sup> Véase Sentencias del Tribunal Constitucional Rol Nos. 4254-18, de 1 de marzo de 2018; 4196-17, de 10 de enero de 2018; 4232-18, de 18 de enero de 2018; 2785-15, de 31 de marzo de 2015.

hace que las estructuras de plantas nazcan obsoletas o a corto andar no resulten suficientes. Por otra parte, se ha buscado que el Estado pueda responder más rápidamente a los desafíos que va teniendo el país a través del tiempo y para ello requiere de herramientas flexibles de gestión, como los DFL, los que determinan en todo caso que el Ejecutivo pueda actuar en un marco específico de delegación.

Las diferencias existentes en esta materia entre los gremios y el Gobierno fueron tratadas mediante una mesa de trabajo, constituida durante la tramitación del proyecto de ley, y que integraron la asociación de funcionarios del Servicio Nacional de la Mujer (ANFUSEM), las autoridades de dicho Servicio encabezada por la Ministra de la Mujer, y la DIPRES. En esta mesa de trabajo, tanto la asociación de funcionarios como el Gobierno expusieron sus planteamientos respecto de las materias que se abordarían en el DFL. Producto de este proceso de diálogo, se suscribió un protocolo de acuerdo el 29 de enero de 2016. Las materias acordadas y que fueron incluidas en el DFL fueron las siguientes: (i) cantidad total de cargos de la planta de personal de la Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género y del Servicio; (ii) relación planta-dotación de personal; cantidad de cargos de plantas por estamento y grados; (iii) requisitos específicos de ingreso y promoción a los cargos; (iv) normas de encasillamientos del personal y mesa de seguimiento del proceso; y (v) cantidad de funcionarios a traspasar desde el SERNAM a la Subsecretaría.

La constitución de la mesa de trabajo posibilitó el apoyo de la ANFUSEM a la tramitación del proyecto de ley, lo cual fue considerado por los parlamentarios y por tanto contribuyó también a su avance legislativo.

### *7. El Proceso de implementación*

La implementación de una nueva institucionalidad demanda capacidad de gestión y realismo, puesto que en ella se juegan grandes quehaceres, siendo muchas veces preferible pensar una buena gradualidad antes de hacerlo todo en un solo acto. Por lo tanto, los tiempos y los resultados que se van obteniendo en el proceso son importantes, aun más en gobiernos que duran cuatro años, periodo que en general resulta corto para la implementación completa de cambios significativos. En ello también es de gran importancia la alianza estratégica con los funcionarios públicos a quienes les corresponde llevar a cabo la implementación, tal como se describió en el punto anterior. En consideración de todo lo señalado, es aconsejable planificar la implementación conjuntamente con la

tramitación del proyecto de ley que crea o modifica la institucionalidad pública.

En el caso particular del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, la implementación se materializó en primer término en la dictación el DFL N° 1 de 2016, del Ministerio de Desarrollo Social que: a) fijó la Planta de Personal de la Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género; b) modificó la Planta del SERNAM, que pasó a llamarse Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG); c) fijó los requisitos de ingreso y promoción a las instituciones antes mencionadas; d) traspasó funcionarios desde el SERNAM a la Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género; e) fijó normas de encasillamiento del personal en las plantas de las instituciones antes indicadas; f) fijó la dotación máxima de personal para el año 2016 de los mencionados servicios; g) determinó la iniciación de actividades del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género; h) transfirió los bienes desde el SERNAM para ser destinados a la nueva subsecretaría, y reguló las normas transitorias para el pago de la asignación de modernización.

Además, formó parte de la etapa de implementación la conformación del primer presupuesto de las nuevas instituciones, la realización de los procesos de traspaso de personal desde el SERNAM a la Subsecretaría, y el llevar a efecto los encasillamientos del personal en la Subsecretaría y en el SERNAMEG.

En general, el proceso de implementación de la nueva institucionalidad se llevó a cabo en un año y sin mayores contratiempos. En ello ayudaron los siguientes elementos: a) el que durante la tramitación del proyecto de ley se hayan resuelto las principales inquietudes de los parlamentarios; b) el que se haya suscrito un protocolo de acuerdo con los funcionarios involucrados en implementar la nueva institucionalidad, el cual dispuso sus preocupaciones, y el que el Ejecutivo cumplió; c) el liderazgo de las autoridades a cargo de la implementación, junto con la alta prioridad que el Gobierno le asignó a esta materia; y d) el adecuado trabajo técnico de los equipos a cargo de la implementación, que incluían tanto a profesionales de las nuevas instituciones como de la DIPRES.



## Parte II. La Coordinación de Género del Ministerio de Hacienda

Mientras el gobierno ponía en discusión en el Congreso Nacional el proyecto de ley que creaba el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, en el gabinete del Ministerio de Hacienda se formó la Coordinación de Género, con el objetivo de potenciar la transversalización del enfoque de género en el diseño, implementación y seguimiento tanto de las políticas públicas que surgen en la institución como de aquellas que emergen en otras instituciones del Estado, y que también son analizadas en Hacienda. Esta Coordinación es un ejemplo relevante de analizar, dado el importante rol estratégico que juega en Chile el Ministerio de Hacienda en la elaboración de las políticas públicas.

Se definieron para esta Coordinación los siguientes tres objetivos, que se profundizan más adelante:

- Fortalecer la autonomía económica de las mujeres;
- Incrementar la representación femenina en posiciones directivas tanto en el ámbito público como privado; y
- Mejorar las condiciones de empleo público, incorporando perspectiva de género en los procesos de diálogo social con las asociaciones de funcionarios y funcionarias.

En paralelo, la DIPRES continuó ejerciendo el rol de Secretaría Técnica del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG)<sup>27</sup>, y realizando las funciones de asesoría y coordinación en distintas áreas, entre las que se encuentra la de Planificación y Control de Gestión, que incluye el Sistema de Equidad de Género, para lo cual cuenta con el apoyo del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, miembro de la respectiva Red de Expertos<sup>28</sup>.

### 1. *Autonomía económica de las mujeres*

Las diferencias entre el emprendimiento femenino y el masculino son significativas y de diversa naturaleza, abarcando: tamaño, sector económico, disponibilidad de tiempo, necesidades de capacitación, acceso a financiamiento y a mercados, entre otras (OCDE 2015a, 2015b

---

<sup>27</sup> Creado por Ley N° 19.553 de febrero de 1998 y Decreto N° 475 de mayo de 1998.

<sup>28</sup> Véase el Decreto N° 1232 de agosto 2017 del Ministerio de Hacienda que aprueba el reglamento al que se refiere el artículo 6 de la Ley N° 19.553 para la aplicación del incremento por desempeño institucional que indica.

y 2016). Como resultado, las emprendedoras reciben en promedio ingresos aproximadamente 40% más bajos que sus pares hombres<sup>29</sup>. La reducción de estas brechas de género puede materializarse en mayor empleo y crecimiento, en la medida que los obstáculos que limitan la productividad de los emprendimientos femeninos se superen y las mujeres puedan desarrollar plenamente sus talentos (Cuberes y Teignier 2014).

Por lo mismo, desde el Ministerio de Hacienda se impulsaron acciones para: (i) fortalecer las capacidades de las emprendedoras, facilitando su acceso al financiamiento, entregando herramientas de gestión y fomentando la generación de redes entre ellas; (ii) elevar su nivel de alfabetización financiera; y (iii) fomentar su participación en el mercado de compras públicas.

#### *i. Programa CreceMujer Emprendedora*

La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento de 2014, dentro del eje de acción “Financiamiento y Apoyo a la Gestión de las Pymes”, estableció en su “medida N° 20”, que BancoEstado implementase un programa para mejorar las condiciones de acceso al financiamiento y los servicios que entrega a las emprendedoras, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento, desarrollo y crecimiento de sus negocios.

Así, en marzo de 2015, la filial Microempresas del banco lanzó el Programa CreceMujer Emprendedora en el sur del país, que continuó desplegándose de manera gradual hasta lograr cubrir la totalidad del país en octubre de ese año<sup>30</sup>. En los hechos, el programa incorporó enfoque de género al análisis de las solicitudes de crédito, creó una plataforma de asesoría tanto virtual como telefónica, y agregó elementos no financieros a la oferta de servicios del banco (como instancias de información, actividades asociativas y de vinculación con planes de capacitación y mentoría). Además mejoró la coordinación del banco con otros programas y servicios públicos orientados a la promoción y fomento del emprendimiento femenino (SERCOTEC, FOSIS, PRODEMU, INDAP,

---

<sup>29</sup> Según la Encuesta Suplementaria de Ingresos 2016 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la brecha de ingresos en la categoría ocupacional empleadores es de -39,7%, al tiempo que la correspondiente a quienes se desempeñan bajo la modalidad cuenta propia es de -41,2%. La brecha salarial de género, en tanto, se sitúa ligeramente por debajo de los 20 puntos porcentuales (-19,3%).

<sup>30</sup> Véase página 76 de la Memoria Integrada 2015 del BancoEstado.

SERNATUR, SERNAM y SENCE). En mayo de 2016 el programa obtuvo el primer lugar en el concurso “Rommel Acevedo Fernández” de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), reconocimiento que se entregó a BancoEstado durante la 46ª Reunión Ordinaria Anual de la Asamblea General de ALIDE<sup>31</sup>.

El Cuadro 1 es indicativo del impacto del Programa, al mostrar que el número total de colocaciones de la filial Microempresas a personas naturales aumentó a una tasa promedio anual de 7,0% entre 2015 y 2017, y que el mayor crecimiento se dio en el caso de las correspondientes a mujeres. En efecto, de la desagregación de esas cifras por sexo se desprende que la mayor expansión se dio en las operaciones con emprendedoras, que crecieron a un ritmo promedio anual de 10,5%.

El programa fue favorablemente considerado por BancoEstado y, consecuentemente, expandido al Segmento Personas y al Segmento Mediana y Pequeña Empresa. Actualmente el programa se llama CreceMujer, y se despliega en dos variantes: CreceMujer Activa<sup>32</sup> y CreceMujer Emprendedora<sup>33</sup>.

**Cuadro 1**  
Colocaciones a personas naturales por parte de Microempresas BancoEstado, según sexo, 2014-2017.

Año	Hombres	Mujeres	Total
2014	61.404	40.092	101.496
2015	64.164	45.152	109.316
2016	67.391	50.304	117.695
2017	70.220	54.111	124.331
Crecimiento promedio anual	4,6%	10,5%	7,0%

*Fuente:* Cálculos propios con base en información provista por Microempresas BancoEstado.

<sup>31</sup> Véase página 15 de la Memoria Integrada 2016 del BancoEstado.

<sup>32</sup> CreceMujer Activa entrega orientación en temas financieros, laborales, legales y de beneficios a trabajadoras dependientes, estudiantes, dueñas de casa, jefas de hogar, jubiladas, etc., al tiempo que CreceMujer Emprendedora continúa especializándose en emprendedoras.

<sup>33</sup> Véase páginas 83 y 84 de la Memoria Integrada 2017 del BancoEstado, donde se sintetiza cómo fue evolucionando el programa, desde el pequeño emprendimiento hasta abarcar otros segmentos.

*ii. Mujeres como grupo prioritario de la Estrategia Nacional de Educación Financiera*

Dentro del eje de acción “Mejores Mercados” de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, su “medida N° 40” determinó que se convocase a una comisión para asesorar al gobierno en la formulación de una estrategia nacional de educación e inclusión financiera, así como también en el diseño y ejecución de políticas públicas en el ámbito. Siguiendo esa instrucción, vía decreto se creó una comisión presidida por el Ministro de Hacienda<sup>34</sup>, que en su primera sesión definió que las mujeres serían uno de sus grupos prioritarios. Tal como lo señala la OCDE (2013), impulsar la educación financiera para mujeres genera mejores condiciones para una mayor autonomía financiera, y mejora sus oportunidades y su bienestar. Esto es de gran impacto potencial, considerando que alrededor de un tercio de las mujeres son jefas de hogar y están a cargo de sus familias, necesitando desarrollar habilidades en temas financieros para poder participar eficazmente en actividades económicas.

Posteriormente, los grupos de trabajo, conformados por técnicos tanto del mundo público como privado, propusieron a la comisión ministerial focalizar esfuerzos en aquellas mujeres que han sido priorizadas por las políticas y programas sociales y de fomento productivo, debido a que son ellas quienes se encuentran en una situación de menor inclusión financiera a causa de un limitado acceso al empleo, al emprendimiento y a los mercados financieros formales. Así, en lo que respecta a mujeres<sup>35</sup>, se generaron cuatro líneas de acción: a) continuar posicionando la educación financiera y previsional con enfoque de género; b) procurar profundizar el trabajo en educación financiera en los programas sociales y de fomento productivo dirigidos a mujeres; c) capacitar a quienes ejecutan programas sociales entre mujeres y, finalmente, d) proponer nuevos estudios sobre educación y alfabetización financiera con enfoque de género.

---

<sup>34</sup> Véase el Decreto N° 954 de junio de 2014 del Ministerio de Hacienda que crea la comisión asesora presidencial denominada “Comisión Asesora para la Inclusión Financiera”.

<sup>35</sup> La Estrategia Nacional de Educación Financiera, aprobada en 2017 y entregada a la presidenta Michelle Bachelet en enero de 2018, contiene en total 76 acciones agrupadas en tres niveles: de alcance general (37), para estudiantes (26) y para mujeres (13). Su diseño, implementación y evaluación involucran a más de 28 instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil que se comprometieron a llevarlas adelante entre 2017 y 2020, en pos de contribuir a incrementar el bienestar de las y los chilenos.

Bajo esos cuatro ejes, más de diez instituciones públicas y privadas están actualmente implementando 13 medidas para el periodo 2017-2020, en un marco de mayor coordinación, potenciando sinergias y evitando duplicaciones.

*iii. Mayor participación de las emprendedoras en el mercado de compras públicas*

La Dirección de Compras y Contratación Pública (“ChileCompras”), servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, se impuso como desafío incrementar la participación de las mujeres en el mercado público<sup>36</sup>. Con ese objetivo se elaboraron diagnósticos para dimensionar brechas de género; se realizaron encuentros de capacitación y sensibilización para quienes trabajan en el servicio; se mejoraron los sistemas de registros de capacitación, inscripción y atención a efectos de facilitar el acceso de las mujeres a la plataforma electrónica de compras del Estado; se aprobó la Directiva de Contratación Pública N° 20 “Enfoque de género en materia de compras públicas”, y se creó el “Sello Empresa Mujer”<sup>37</sup>.

En un contexto en que se implementaron diversas acciones para facilitar el acceso y las oportunidades de negocio en el mercado público para las micro y pequeñas empresarias, la participación femenina en el total de montos transados en el portal de compras públicas subió desde el 21% de 2013 hasta el 27% de 2017. Mientras tanto, al cierre de 2017, 36.556 mujeres y empresas contaban con el “Sello Empresa Mujer”, según consta en la cuenta pública del servicio.

*2. Representación femenina en posiciones directivas*

Haber tenido una Presidenta de la República entre 2006 y 2010, una mujer encabezando la Central Única de Trabajadores (CUT), y otras mujeres

---

<sup>36</sup> A través del portal de compras públicas se encuentran aproximadamente 123.000 proveedores con 15.000 compradores. Así, en 2017 el monto total transado se situó en 12.229 millones de dólares. Cabe destacar que el crecimiento de la institución ha sido muy fuerte desde su creación; de hecho, en 2003 se transaron 1.038 millones de dólares.

<sup>37</sup> El Sello Empresa Mujer identifica las empresas proveedoras del Estado que están lideradas por mujeres. Los compradores públicos pueden incluir este sello como criterio de evaluación en sus bases de licitación. En el caso de personas naturales la condición es ser mujer, lo cual se valida automáticamente a través de fuentes oficiales. En el caso de personas jurídicas, la empresa debe obtener el Certificado “Empresa Mujer”, que se tramita en cualquier oficina de la red “ChileProveedores” documentando que más del 50% de la propiedad es de una mujer o que su representante legal o gerente general es mujer.

ocupando algunos de los cargos más altos del país<sup>38</sup>, estaba generando cambios importantes en el imaginario colectivo nacional al año 2013. Sin embargo, en relación con los hombres, la presencia femenina en posiciones directivas seguía siendo extremadamente baja en Chile.

En el ámbito privado, por ejemplo, solamente 5% de los cargos en los directorios de empresas del Índice de Precio Selectivo de Acciones (IPSA) estaba ocupado por mujeres, según un estudio de Tokman (2011). La OCDE, basada en cifras similares correspondientes a 2009, situaba a Chile entre los países con menor presencia femenina en directorios de compañías que cotizan en bolsa (véase Bentancor *et al.* 2015, página 57). En tanto, el Informe de Desarrollo Humano en Chile de 2010 (PNUD 2010) señalaba que la participación femenina en directorios de grandes empresas<sup>39</sup> se había mantenido por debajo del 3% entre 1995 y 2009, al tiempo que el porcentaje de mujeres en la alta plana ejecutiva había registrado un ascenso desde 4% hasta 7% entre 1995 y 2009. Respecto a este último conjunto de cargos, cabe destacar que tanto el Informe del PNUD como el estudio de Tokman consignan que las mujeres se concentran en áreas asociadas con un tipo de liderazgo considerado femenino, caracterizado principalmente por habilidades interpersonales como la empatía y la capacidad de gestionar equipos de trabajo (recursos humanos, por ejemplo). Explican que esto tendría relación con el tipo de representación de género predominante.

En los directorios de empresas que forman el Sistema de Empresas Públicas (SEP) el porcentaje de mujeres directoras llegaba solo a 5% en diciembre de 2013 (véase Cuadro 2), al tiempo que en varias de las demás empresas estatales no había mujeres directoras (CODELCO, BancoEstado, ENAP).

Generar las condiciones y levantar las barreras para que tanto los hombres como las mujeres puedan desarrollar sus talentos se ha mostrado clave para elevar la productividad de la economía (Cuberes y Teignier, 2014) y alcanzar un crecimiento inclusivo.

En ese contexto, durante la campaña electoral de 2013 la presidenta Michelle Bachelet comprometió una meta de 40% de participación

---

<sup>38</sup> Algunas posiciones en el Senado, en la Cámara de Diputados, en Directorios de Sociedades Anónimas Abiertas, en consejos de gremios empresariales, por ejemplo.

<sup>39</sup> En el caso de este informe el listado de grandes empresas se construye utilizando información de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) y de ProChile.

femenina en Directorios SEP, así como también estableció que se contaría con al menos una mujer directora en las empresas estatales establecidas por ley y que no pertenecían al SEP.

Para levantar restricciones que en términos de desarrollo profesional enfrentan las mujeres, es necesario revertir la sub-representación femenina en espacios de poder. En concreto, el Programa de Gobierno señalaba: *Desde el primer semestre de Gobierno se integrará al menos una mujer, a cada uno de los directorios de las empresas públicas. Y buscaremos durante el Gobierno la forma de incentivar una mayor presencia de mujeres en los directorios de las empresas públicas, poniéndonos como meta alcanzar un 40% en el periodo de Gobierno*<sup>40</sup>.

Así, desde el primer semestre de 2014 el Gobierno se propuso aumentar la participación femenina en posiciones de liderazgo. Además de procurar dar el ejemplo desde el Estado, se promovió la diversidad de género en la alta dirección de las empresas. Karen Poniachik en su ponencia “Mujeres en Directorios Corporativos: Un Desafío Pendiente” (2014), destaca tres tipos de políticas utilizadas en el mundo para enfrentar la baja participación femenina en directorios de empresas que cotizan en bolsa: i) cuotas de género establecidas en la norma, ii) obligación de informar sobre diversidad en memorias o reportes anuales (“cumpla o explique”), y iii) la autorregulación. Algunos países europeos, siguiendo a Noruega, que impuso cuotas de género en 2003, han legislado en ese sentido. En ese marco, la Comisión Europea estableció como objetivo que 40% de los puestos en los directorios de los países miembros sean ocupados por mujeres. Australia, en cambio, tomó otra opción: desde 2010 las empresas que cotizan en el mercado deben informar la composición de sus directorios y de no mostrar avances en materia de diversidad de género deben explicar el porqué de ello. Reino Unido también adoptó ese modelo (“cumpla o explique”). En ambos países la política significó un aumento hasta aproximarse a 20%. En Estados Unidos, en cambio, se ha optado por la autorregulación, pero que hasta el momento no ha tenido efectos.

Chile, entre 2014 y 2018, optó por el modelo “cumpla o explique”, bajo el liderazgo de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), actual Comisión de Mercados Financieros (CMF)). Por su parte, desde la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) se

---

<sup>40</sup> Véase Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. “Chile de Todos”.

fomentó la promoción de mujeres en altos cargos a través de estudios sobre el sector y seminarios de visibilización del tema y su importancia<sup>41</sup>.

*i. Avances en empresas del SEP y otras empresas públicas*

A fines de 2014 todas las empresas que componen el SEP tenían al menos una mujer en su directorio. En términos porcentuales, la presencia femenina en las empresas del SEP se situó a esa fecha en 28,3%, aumentando en 23 puntos porcentuales respecto del cierre de 2013 (véase Bentancor *et al.* 2015, página 69). Mientras tanto, durante su instalación, el Gobierno nombró directoras en CODELCO, BancoEstado y ENAP.

El porcentaje de mujeres directoras fue elevándose a medida que se iban renovando los directorios, alcanzándose así la meta comprometida en el Programa de Gobierno (véase Cuadro 2). En efecto, se cerró el periodo de gobierno con 42% de mujeres directoras, tal como lo refleja la información correspondiente a diciembre de 2017. Cabe destacar que de las empresas SEP solamente cinco contaban con alguna mujer en su directorio en diciembre de 2013. En términos porcentuales, solamente 5,3% de los y las 94 directores/as eran mujeres a fines de diciembre de 2013. En tanto, de la revisión de la situación al 30 de junio de 2018 se desprende que el Segundo Gobierno del presidente Sebastián Piñera mantuvo la política de su predecesora, designando mujeres directoras en todas las empresas SEP, superando en un punto porcentual el guarismo de 40%.

Complementariamente, y de manera que esta política sea sostenible en el tiempo, el 20 de octubre de 2017 el Ejecutivo envió al Parlamento un Proyecto de Ley que crea el Servicio de Empresas Públicas y perfecciona los gobiernos corporativos de las empresas del Estado y de aquellas en que este tenga participación. El proyecto, plasmado en el Mensaje N° 184-365, ingresó por la Cámara de Diputados y se encuentra actualmente en primer trámite constitucional. Este proyecto establece que el Consejo del SEP tendrá la función de designar y remover directores o directoras de las empresas del sistema. Al momento de hacerlo deberá asegurar que ninguno de los sexos supere el 60% de la totalidad de los cargos de directorios de las empresas del sistema (véase artículo 30 del proyecto). Adicionalmente, en el nombramiento de los consejeros y consejeras del SEP, tanto desde la Presidencia de la República como

---

<sup>41</sup> Véase "Informe Brechas de género del mercado laboral en el sistema financiero 2015" de la SBIF.



desde el Senado (en el proceso de ratificación), deberá velarse por una conformación que propenda a la equidad de género y al equilibrio de conocimientos (Artículo 12 del proyecto).

**Cuadro 2**  
**Composición Directorios de Empresas del Sistema de Empresas Públicas (SEP).**

Empresa	31 de diciembre de 2013		31 de diciembre de 2017		30 de junio de 2018	
	Total de directores	Mujeres directoras	Total de directores	Mujeres directoras	Total de directores	Mujeres directoras
Casa Moneda S.A.	5	0	5	3	5	2
Correos Chile	5	1	5	3	5	2
Cotrisa S.A.	3	0	3	1	3	1
E.P. Antofagasta	3	0	3	2	3	1
E.P. Arica	3	0	3	1	3	1
E.P. Austral	3	0	3	1	3	2
E.P. Chacabuco	3	0	3	1	3	2
E.P. Puerto de Coquimbo	3	0	3	1	3	1
E.P. Iquique	3	0	3	2	3	1
E.P. Talcahuano	5	0	5	2	5	2
Econssa S.A.	5	1	5	2	5	3
Lago Peñuelas /1	4	0	--	--	--	--
EFE	7	0	7	2	7	2
E.P. Puerto Montt	3	0	3	1	3	2
Enacar /2	3	0	--	--	--	--
E.P. San Antonio	5	0	5	1	5	2
E.P. Valparaíso	5	1	5	2	4	1
Metro S.A.	7	0	7	2	7	3
Polla S.A.	7	2	7	3	5	3
Sacor SpA	2	0	2	0	3	1
Sasipa SpA	5	0	5	3	5	2
Zofri S.A.	7	0	7	4	7	2
Total	96	5	89	37	87	36
Porcentaje mujeres	5%		42%		41%	

*Fuente:* Memorias del Sistema de Empresas Públicas e información corporativa de las propias empresas para 2018.

*ii. Promoción de buenas prácticas de diversidad en gobiernos corporativos privados*

Con el objetivo de promover buenas prácticas en las sociedades anónimas abiertas, la SVS puso en consulta pública dos propuestas para la modificación de las Normas de Carácter General (NCG) N° 30 y N° 341. Las mencionadas normas alcanzaban a todas las sociedades anónimas abiertas y tenían por objetivo proveer al mercado de información referente al gobierno corporativo de esas sociedades.

Ese proceso de consulta realizado en 2015 incluyó los temas de diversidad en directorios y planta ejecutiva, y brecha salarial por categorías o bandas. Actores del mercado y de la sociedad civil colaboraron

comentando los contenidos, lo cual quedó reflejado en un informe del proceso de consulta<sup>42</sup>.

Las nuevas NCG N° 385 y N° 386, resultado de ese proceso de perfeccionamiento, actualizaron las prácticas recomendadas teniendo en consideración la experiencia y los avances de los últimos años tanto a nivel local como internacional. Se incorporaron los temas de diversidad de género en la composición del directorio y en la designación de la planta ejecutiva; la transparencia de información sobre niveles de brecha salarial, así como también se consideraron otros aspectos del ámbito de la responsabilidad social y desarrollo sostenible, del fortalecimiento de los procedimientos y canales anónimos de denuncia ante eventuales irregularidades o ilícitos, de la mejora en la calidad y confiabilidad de la información contenida en la autoevaluación, y del fortalecimiento de los procesos de gestión de riesgos.

### *3. Mejoras en las condiciones de empleo público, incorporando perspectiva de género en los procesos de diálogo social*

Tal como señala Rajevic (CEP, 2017), la relación entre las asociaciones de funcionarios y funcionarias públicas y el Gobierno se ha movido por dos carriles en los últimos años: el de las negociaciones anuales por reajustes en las remuneraciones y beneficios principalmente monetarios, y el de una agenda paralela que ha posibilitado que las partes colaboren en torno a propuestas para modernizar el Estado y para mejorar las condiciones laborales de quienes en este se desempeñan. La agenda de género trabajada entre 2014 y marzo de 2018 se enmarca en el segundo carril y abarcó dos grandes temas, que se desarrollan más adelante: Igualdad de Remuneraciones en el Estado y Cuidado Infantil.

Adicionalmente al trabajo en esa agenda de dos grandes ejes, se cumplieron otros compromisos en materia de empleo público con enfoque de género. Uno de los más importantes fue el relativo al posnatal parental de las funcionarias públicas, una de las demandas más sentidas del sector desde la aprobación de la Ley N° 20.545 (que modifica las normas de protección a la maternidad e incorpora el permiso posnatal parental). Así, se acordó en un marco de diálogo social el envío de un proyecto de ley para que durante el periodo de posnatal parental

---

<sup>42</sup> Véase “INFORME FINAL Fortalecimiento de Estándares de Gobierno Corporativo de las Sociedades Anónimas Abiertas” de la Superintendencia de Valores y Seguros de Junio 2015.

a las funcionarias públicas se les pagase la remuneración con igual tratamiento que en el caso del descanso posnatal. Consecuentemente, se aprobó la Ley N° 20.761, que protege los ingresos de las funcionarias durante el periodo en que hacen uso del permiso en cuestión. Otra materia relevante, implementada por el Servicio Civil, fue el envío de un Instructivo Presidencial Sobre Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas en el Estado. A través de este instrumento se instruyó a los servicios a promover la conciliación de responsabilidades laborales con obligaciones familiares, y a desarrollar acciones para prevenir el acoso laboral y sexual.

*i. Igualdad de remuneraciones en el Estado*

En el marco de la Mesa ANEF-Gobierno conformada para tratar distintas materias del empleo público, en agosto de 2014 se constituyó una instancia de trabajo específica sobre equidad de género (“Mesa de Género”). En ella se procesó y revisó información estadística sobre personal disponible y brechas salariales en la Administración Central del Estado; se realizó un balance sobre el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) en sus diez años de funcionamiento; y se organizaron talleres para el análisis de la Ley N° 20.545 (que modifica normas de protección a la maternidad e incorpora el permiso posnatal parental) y de la jurisprudencia de la Contraloría General de la República en la materia.

Posteriormente, en julio de 2015, Gobierno y la ANEF suscribieron un Protocolo de Acuerdo en que se comprometió por primera vez tratar en conjunto el tema de la Igualdad de Remuneraciones en la Administración Central del Estado. Para ello, primero se midieron diferencias en las remuneraciones entre funcionarios y funcionarias, segmentando la información por estamento y por ministerios. Se detectó una brecha de 10,4% promedio en desmedro de las funcionarias de la Administración Central del Estado. Segundo, se identificó un instrumento para la intervención y se propuso adaptar la metodología de evaluación no sexista de empleos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al empleo público. Tercero, se realizó un piloto de evaluación de puestos de trabajo, sin sesgos de género, en el Instituto de Seguridad Laboral (ISL), para lo cual se contó con asistencia técnica de la OIT, la cual se enmarcó en un proyecto regional de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y de la Internacional de Servicios Públicos (ISP). El ISL, a través de su director y de la Asociación de Funcionarios del servicio, asumió el desafío, asignando recursos y tiempo de funcionarios y funcionarias para realizar esta tarea. Una característica importante de esta metodología es que se desarrolla y valida a través del diálogo social.

El proceso completo, que incluyó la realización de análisis estadístico, la presentación internacional del proyecto, las actividades de sensibilización y capacitación respecto a la brecha de remuneraciones en Santiago y en regiones, la selección de un servicio para realizar el piloto y el desarrollo del estudio piloto mismo en el ISL, se extendió por más de tres años.

Del estudio piloto en el ISL derivaron aprendizajes sobre los procesos que deben seguirse para aplicar una metodología como la piloteada; resultados cuantitativos y cualitativos sobre brechas de género (Bentancor y Ureta, 2018), y un modelo para analizar futuras experiencias. Uno de los resultados prácticos más importantes del estudio, a considerar con vistas a futuras experiencias, es que prácticas actuales de gestión de personas en el Estado aunadas al régimen de estamentos y a la presencia de escalafones de grados asociados a este, determinan que al interior de algunos cargos puede detectarse más de un estamento, con lo cual la comparación entre cargos feminizados y masculinizados con distintas composiciones de estamentos puede determinar brechas de género que difícilmente podrían abordarse en el corto plazo bajo el régimen legal actual. Por lo tanto, abordarlas requeriría de una planificación y un ordenamiento de largo plazo para lograr que los cargos estén compuestos por personas de un mismo estamento.

Al concluir el proceso, el Gobierno y la ANEF se comprometieron a continuar explorando la validación del instrumento de “Evaluación de Puestos de Trabajo sin Sesgos de Género” a través de nuevos pilotos que sirvan de experiencia para completar el ajuste de la herramienta al empleo público chileno. Esto, con el objetivo de extender la metodología de manera transversal en el Estado, junto con el Servicio Civil, que tiene rectoría en materia de gestión y desarrollo de las personas, y del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

## *ii. Cuidado infantil en el Estado*

El acuerdo de reajuste del sector público de noviembre de 2014 comprometió varios puntos vinculados al cuidado infantil de niños y niñas de funcionarios y funcionarias públicos. Por ejemplo, además de perfeccionar la norma sobre posnatal parental de funcionarias públicas, la Ley N° 20.761 estableció que en caso que padre y madre de un menor de dos años sean funcionarios públicos la madre podrá elegir que su empleador cumpla con la obligación establecida en el artículo 203 del Código del Trabajo en la sala cuna que disponga el servicio público empleador del padre.

También en materia de cuidado infantil, se realizó un estudio que permitió identificar y evaluar las salas cuna y jardines infantiles existentes en el Estado para utilización de las familias de funcionarios y funcionarias. Según el conocimiento de las autoras, este estudio es el primer diagnóstico cuantitativo sobre el tema, y se logró realizarlo gracias al apoyo del Subdepartamento de Estadísticas de la DIPRES.

El levantamiento se concentró en obtener información estadística sobre establecimientos de cuidado infantil propios y sobre las modalidades de gestión del cumplimiento del artículo 203 en la administración pública del Estado. Entre los resultados se destaca:

- Se obtuvo información directa sobre 125 establecimientos<sup>43</sup>, que pertenecen a 47 servicios; 27 instituciones tienen solo un establecimiento cada una, mientras que en el otro extremo, 2 instituciones tienen 9 establecimientos cada una.
- En 16 establecimientos se calificó con nota deficiente (1 a 3) la calidad de su infraestructura. En tanto, en 99 establecimientos las calificaciones fueron de 4 o 5 y en los 10 restantes casos la autoevaluación reportó nota máxima (7).
- Solamente 9 establecimientos tienen “Rol JUNJI”, existiendo diversas razones que habrían impedido obtener este rol<sup>44</sup>.

Entre los resultados obtenidos sobre modalidades de cumplimiento del artículo 203 se destaca:

- En 179 de los 202 servicios consultados alguna de sus funcionarias estaba ejerciendo el derecho al momento del levantamiento.
- 109 servicios cumplen la provisión de cuidado de niños y niñas menores de dos años con una sola modalidad (sala cuna propia, por ejemplo); 57 servicios posibilitan la provisión vía dos alternativas (sala cuna propia y *voucher*, por ejemplo); 12 cumplen vía tres modalidades y un servicio cumple con el artículo 203 del Código del Trabajo vía cuatro modalidades (sala cuna propia, convenio con

---

<sup>43</sup> Luego, al contrastar la información sobre las salas cuna y jardines infantiles de los servicios de salud, el Ministerio de Salud proveyó información sobre aquellos que no respondieron, con lo cual se levantó el catastro hasta llegar a 140 establecimientos.

<sup>44</sup> A modo de ejemplo, las siguientes tres razones obtuvieron más de 50 respuestas cada una: falta de recepción municipal del edificio donde se ubica el establecimiento; deficiencias en la infraestructura (baños, cocinas, áreas comunes, etc.), y deficiencias en el mobiliario de las salas.

otra institución pública, *voucher*, y bono asociado a condiciones especiales).

Además se analizaron modelos de gestión de salas cuna líderes en el sector público y se revisaron normas recientes en la materia<sup>45</sup> y dictámenes de Contraloría en materia de cuidado infantil. Por otra parte, en las Instrucciones Específicas de la Ley de Presupuestos 2016 se incluyó una norma que permitió reasignaciones de recursos para la mejora de salas cuna en los servicios y se realizó un piloto para mejorar la infraestructura de seis servicios con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), las que se concretaron en dos proyectos de mejora de infraestructura en la Región Metropolitana y cuatro en la Región de Valparaíso.

### Parte III. Lecciones y desafíos

En Chile se ha logrado construir un consenso respecto a que con la plena igualdad de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, y con la abolición de las discriminaciones que existen entre hombres y mujeres, se logrará un mayor bienestar de la sociedad, por lo que el Estado debe proveer las condiciones necesarias para ello, ya sea a través de leyes que consagren dicha igualdad o mediante políticas públicas o instituciones dirigidas con ese objetivo. En este sentido, se justifica y destaca la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

La construcción de este consenso queda reflejada en la primera parte de este capítulo, en la cual detallamos el debate parlamentario y la construcción de acuerdos que se dio en el marco de la aprobación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Al respecto, podrán existir distintas posiciones sobre el diseño específico que quedó finalmente plasmado en la Ley N° 20.820, pero destacamos que la legitimidad de la nueva institucionalidad es incuestionable, toda vez que fue el resultado de un debate democrático que dio cabida a diversas visiones y que cuando no fue posible el acuerdo se ejercieron las mayorías democráticas. Así, los aspectos legislados constituyeron un marco general suficiente que posibilitó, a través de otras normas, dotar al Ministerio de la estructura necesaria para el cumplimiento de sus objetivos.

---

<sup>45</sup> Ley N° 20.832 que Crea la Autorización de Funcionamiento de Establecimientos de Educación Parvularia y Ley N° 20.835 que Crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia Parvularia y modifica diversos cuerpos legales.

Para lo anterior fue relevante el alto compromiso político que existió a todo nivel, desde el Poder Ejecutivo y desde el Poder Legislativo. Además, debe destacarse el aporte que realizaron distintos actores de la Sociedad Civil, como son las ONGs, la academia y las organizaciones gremiales. El alto compromiso político que existió para con la reducción de brechas de género también queda reflejado en la segunda parte de este capítulo, en la que se describen los principales ejes de acción de la Coordinación de Género del Ministerio de Hacienda. Contar con la voluntad de múltiples actores fue un facilitador estratégico esencial en el despliegue de la agenda de género del Ministerio de Hacienda.

También fue un elemento esencial el haber contado en todos los procesos tratados en este capítulo con personas sensibles a los problemas que derivan de las brechas de género en las diversas instituciones con las que se trabajó. Fue fundamental, además, la capacidad que se mostró durante el periodo de perseguir objetivos concretos y medibles y obtener aprendizajes a partir de un trabajo técnico de alto nivel. No menos importante fue haber realizado la instalación de estas políticas en el marco de un programa de gobierno que establecía compromisos que incluían plazos de cumplimiento.

Ciertos aspectos tácticos, como el levantamiento de información novedosa con procedimientos técnicos reconocidos, la realización de estudios originales, la visibilización de los resultados a través de actividades de sensibilización y capacitación, la realización periódica de reuniones, la búsqueda de alianzas nacionales e internacionales, la inclusión de la perspectiva de género en políticas nacionales como la de Productividad, Crecimiento e Innovación o la Estrategia Nacional de Educación Financiera, fueron todos determinantes a efectos de poder implementar los proyectos.

En cuanto al futuro, estos aprendizajes nos permiten esbozar con mayor claridad lo que consideramos importantes desafíos. Primero, creemos fundamental que los procesos de transversalización de la perspectiva de género contengan metas medibles y evaluables, conocidas por todos los actores. En efecto, si bien la transversalización de la perspectiva de género en la actuación del Estado es un objetivo explícito de la nueva institucionalidad creada, ello es, en sí mismo, un gran desafío, ya que requiere de voluntad política al más alto nivel, de sensibilización y coordinación de múltiples actores y de conocimiento técnico de las partes. En este sentido, que el tema de la equidad de género quedase circunscrito solo al ministerio respectivo sería un fracaso de la institucionalidad creada.

Existe un segundo desafío que aplica tanto a la nueva institucionalidad como a la Coordinación de Género en el Ministerio de Hacienda. Este se refiere a la dimensión temporal de gobiernos que duran cuatro años, tiempo que suele ser breve para actuar, en el cual se requiere diseñar, obtener financiamiento, implementar y realizar seguimiento y evaluaciones a políticas, programas y acciones, y todo esto debe estar en sintonía con las demandas ciudadanas y los desafíos de desarrollo del país. En materia de equidad de género, esto llama a la continuidad de las políticas, en el sentido de no pretender partir de cero con cada nuevo gobierno, y no solo por el costo en tiempo que ello implica.

Finalmente, no puede obviarse que el gran desafío de cambio cultural en la sociedad está lejos de quedar resuelto por la creación de nueva institucionalidad. A este respecto, el nuevo ministerio debe ser capaz de plantear una agenda de equidad de género con visión de largo plazo, pero que pueda ir mostrando avances y logros concretos más cercanos en el tiempo.

## Bibliografía

- Amorós, J., Guerra, M., Pizarro, O. y Poblete, C. (2011). "Mujeres y Actividad Emprendedora en Chile". *Global Entrepreneurship Monitor*.
- Babson College (2014). "Investing in the Power of Women". *Progress Report on the Goldman Sachs 10,000 Women Initiative*.
- BancoEstado (2016). "Memoria Integrada 2015".
- \_\_\_\_\_ (2017). "Memoria Integrada 2016".
- \_\_\_\_\_ (2018). "Memoria Integrada 2017".
- Banco Mundial (2012). "Informe Sobre el Desarrollo Mundial: Igualdad de Género y Desarrollo, Panorama General".
- \_\_\_\_\_ (2013). "Mujer, Negocios y la Ley 2014".
- Bentancor, A., González, L. y Ureta, C. (2015). "Desafíos de Política Pública para un Crecimiento con Equidad de Género". *Serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos*.
- Bentancor, A. y Ureta, C. (2018). "Resultados del Proyecto Piloto "Promoviendo el Diálogo Social en Chile: Evaluación de los puestos de trabajo con perspectiva de Género, para la disminución de brechas salariales en el Estado". *Serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos*.



- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2015). "Historia de la Ley N° 20.820. Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modifica normas legales que indica".
- Chattopadhyay, R. y Duflo, E. (2004). "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India". *Econometrica*, 72 (5): 1409-1443.
- Cuberes, D. and Teignier, M. (2014). "Gender Inequality and Economic Growth: A Critical Review". *Journal of International Development*, 26(2): 260-276.
- ChileCompra (2018). "Cuenta Pública 2017".
- Demircuc-Kunt, A. and Klapper, L. (2012). "Measuring Financial Inclusion. The Global Findex Database". *Policy Research Working Paper 6025. The World Bank*.
- Eswaran, M. (2014). "Why Gender Matters in Economics". *Princeton University Press*.
- Gobierno de Chile (2014). "Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento".
- \_\_\_\_\_ (2018). "Estrategia Nacional de Educación Financiera".
- GTZ, Inter-American Development Bank, World Bank (2010). "Women's Economic Opportunities in the Formal Private Sector in Latin America and the Caribbean: A Focus on Entrepreneurship".
- Instituto Nacional de Estadísticas (2017). "Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos".
- Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2008). "Gender and Sustainable Development. Maximizing the Economic, Social and Environmental Role of Women". *OCDE Publishing, Paris*.
- \_\_\_\_\_ (2012). "Closing the Gender Gap. Act Now". *OCDE Publishing, Paris*.
- \_\_\_\_\_ (2012). "Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship: Final Report to the MCM 2012". *OCDE Publishing, Paris*.
- \_\_\_\_\_ (2013). "Women and Financial Education: Evidence, Policy Responses and Guidance", *OCDE Publishing, Paris*.
- \_\_\_\_\_ (2014). "Indicators of Gender Equality in Entrepreneurship". *Gender Data Portal*.
- \_\_\_\_\_ (2014). Women, Government and Policy Making in OCDE Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth. *OCDE Publishing*.
- \_\_\_\_\_ (2015a). "The Missing Entrepreneurs 2015: Policies for Self-employment and Entrepreneurship", *OCDE Publishing, Paris*.
- \_\_\_\_\_ (2015b). "Entrepreneurship at a Glance 2015", *OCDE Publishing, Paris*.
- \_\_\_\_\_ (2016). "OCDE Employment Outlook 2016", *OCDE Publishing, Paris*.

- Pailhé, C. (2014). "Regulación Financiera y Género: El Enfoque de Género en las Operaciones de la Reforma Financiera de la División de Mercados de Capitales e Instituciones Financieras". *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- PNUD (2010). "Informe de Desarrollo Humano, Género: Los Desafíos Pendientes".
- Poniachik, K. (2014). Mujeres en Directorios Corporativos: Un Desafío Pendiente [diapositivas de PowerPoint]. Recuperado de: <http://www.svs.cl/portal/prensa/604/w3-propertyvalue-18676.html>
- Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018 (2013). "Chile de Todos".
- Servicio Civil (2015). "Instructivo Presidencial Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado".
- SuperIntendencia de Bancos e Instituciones Financieras (2014). "Género en el Sistema Financiero".
- \_\_\_\_\_ (2014). "Informe de Endeudamiento de los Clientes Bancarios".
- \_\_\_\_\_ (2015). "Informe Brechas de género del mercado laboral en el sistema financiero 2015".
- Superintendencia de Valores y Seguros (2015). "INFORME FINAL Fortalecimiento de Estándares de Gobierno Corporativo de las Sociedades Anónimas Abiertas".
- Tokman, A. (2011). "Mujeres en Puestos de Responsabilidad Empresarial". *Realizado para el Servicio Nacional de la Mujer*.
- World Bank (2011). "Gender Equality and Development", *World Development Report 2012*.
- World Bank Group (2015). "Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency".

## CAPÍTULO 2

### EL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES: UNA INNOVACIÓN AL SERVICIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

*Heidi Berner Herrera y Luis Díaz Silva*

*Resumen:* El Registro Social de Hogares (RSH) es el sistema de información que inicia su funcionamiento en enero de 2016, con el objeto de apoyar los procesos de selección de los usuarios de los distintos programas, beneficios o prestaciones sociales del Estado chileno. El RSH constituyó una innovación importante y exitosa, la que no fue producto del azar sino de una adecuada planificación de su diseño e implementación, lo que ha permitido contribuir decididamente a fortalecer el sistema de protección social y disponer de una caracterización socioeconómica de hogares además de otra información de calidad con enormes potencialidades para posibilitar la existencia de políticas sociales más eficientes y eficaces. El RSH, que se hace cargo de las debilidades de la Ficha de Protección Social, contaba, a diciembre de 2017, con 4.926.947 hogares y 12.945.149 personas, equivalente al 73,8% de la población nacional, existiendo 110 programas, prestaciones o beneficios sociales que usaban información del RSH en el proceso de selección de sus usuarios, los que involucraban un presupuesto total de 11.037 millones de dólares, equivalente al 22,8% del gasto social total del Gobierno Central. El objetivo de este capítulo es dar a conocer la experiencia que constituyó el diseño e implementación del RSH, su rol en el Sistema de Protección Social chileno, y las potencialidades que posee.

#### **1. Introducción**

Los Sistemas de Protección Social exitosos requieren que existan simultáneamente programas e iniciativas sociales adecuados en términos de diseño, pertinencia, cobertura, implementación, articulación y coordinación; y sistemas de información que apoyen los procesos de selección de los usuarios de los distintos programas, beneficios o prestaciones sociales. Adicionalmente, los sistemas de información

deberán permitir contar con datos para el diseño y rediseño de programas e iniciativas sociales, su seguimiento y monitoreo, y posterior evaluación de sus resultados e impactos.

En este contexto se circunscribe el Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales, regulado mediante el Decreto Supremo N° 22, de noviembre de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social, en adelante Registro Social de Hogares (RSH), diseñado durante 2014 y 2015 e implementado a partir de enero de 2016 por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), como parte de un compromiso presidencial de S.E. la Presidenta M. Bachelet, que señalaba: *iniciaremos un proceso para superar en forma gradual la Ficha de Protección Social (FPS) en tanto instrumento de focalización... De esta forma, es el Estado quien asume la responsabilidad de identificar y seleccionar y no el ciudadano*<sup>1</sup>. Esta iniciativa constituye una contribución sustantiva a la modernización del Estado, y está llamada a ser un factor determinante y con una amplia potencialidad para mejorar y modernizar los sistemas de información social, que alimenten el perfeccionamiento y fortalecimiento del Sistema de Protección Social chileno, y los programas, beneficios y prestaciones sociales que lo componen.

El objetivo del presente capítulo es dar a conocer la experiencia que constituyó el diseño e implementación del RSH, su rol en el Sistema de Protección Social chileno, y las potencialidades que posee. Este capítulo se estructura en cinco secciones, siendo la primera esta introducción. La sección 2 corresponde al diagnóstico del Sistema de Protección Social chileno y de la FPS, que lleva al reemplazo de la misma por el RSH. En la sección 3 se abordan las condiciones que permitieron el diseño e implementación del RSH y se presenta evidencia comparada para su diseño, mientras que en la sección 4 se describe cada uno de los componentes del RSH y se presenta evidencia de su funcionamiento. Por último, en la sección 5 se indican las lecciones aprendidas y los principales desafíos que involucra el permanente monitoreo y perfeccionamiento del RSH.

---

<sup>1</sup> Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, página 161.

## **2. Diagnóstico**

### *2.1. Evolución del Sistema de Protección Social en Chile*

El Sistema de Protección Social se define como un conjunto articulado de intervenciones sociales ejecutadas por diferentes entidades a nivel nacional, regional, provincial y municipal, que apoyan a las personas y sus familias a lo largo del ciclo de vida, para enfrentar los riesgos a los que están expuestas. Este sistema incluye programas, prestaciones y beneficios sociales que incorporan medidas de prevención, de mitigación y de recuperación.

El Sistema de Protección Social vigente se ha ido construyendo de manera gradual y progresiva, ampliando la cobertura de algunas prestaciones, como también aumentando la diversidad de prestaciones que lo componen, siempre en un marco de responsabilidad fiscal que asegure su financiamiento de manera permanente, y de acuerdo con las necesidades prioritarias de la población nacional, en concordancia con las características y niveles de desarrollo del país.

El Sistema de Protección Social chileno combina políticas de carácter universal (principalmente en las áreas de salud y educación), con otras de carácter universal selectivas, pues sus beneficiarios deben cumplir ciertos requisitos, entre ellos los socioeconómicos. Principalmente se trata de transferencias monetarias como el Subsidio Único Familiar (SUF), el pilar contributivo y no contributivo del sistema de pensiones (Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Solidario (APS)), el Subsidio al Empleo Joven y el Subsidio al Empleo de la Mujer, entre otros. Adicionalmente, incorpora programas y subsidios orientados a grupos específicos de la población, que además de tener requisitos socioeconómicos para su acceso, presentan, por razones principalmente presupuestarias, una cobertura menor a la población que presenta las necesidades que buscan atender, como es el caso de los subsidios de vivienda, programas de capacitación o acceso a microcréditos, entre otros. También forma parte del Sistema de Protección Social el Sistema Intersectorial de Protección Social, que incluye aquellas políticas que requieren un enfoque y una intervención de carácter integral y, por lo tanto, una gestión intersectorial, estos son los subsistemas “Seguridades y Oportunidades ex Chile Solidario”, “Chile Crece Contigo”, y el recientemente creado Subsistema de “Apoyos y Cuidados-Chile Cuida”.

En general el enfoque de la protección social en Chile se orienta más allá de la población en situación de pobreza o pobreza extrema, incluyendo

también a segmentos de la población que se consideran vulnerables por las características de sus integrantes o porque aun no siendo pobres presentan una probabilidad elevada de experimentar episodios de pobreza.

## *2.2. Evolución y desafío para los instrumentos de focalización*

Chile posee una larga tradición de instrumentos de focalización, los que han ido evolucionando en el tiempo según las necesidades planteadas por los enfoques de la política social, los ajustes metodológicos necesarios y la disponibilidad de información autorreportada por las personas y de bases de datos administrativas, con el objetivo de mejorar la capacidad de identificar la población en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica, según sea el caso. Es así como desde 1979 existió la Ficha Comités de Asistencia Social (CAS), que luego en el año 1990 pasó a ser la Ficha CAS II utilizada hasta el año 2007 y reemplazada por la Ficha de Protección Social (FPS) hasta el año 2015, pues en enero de 2016 entró en vigencia el Registro Social de Hogares (RSH). En todos estos instrumentos de focalización la responsabilidad de recolección de información autorreportada por los hogares ha correspondido a los municipios, como socios estratégicos del gobierno central, en particular del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), hoy Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Es así como el RSH, implementado a partir de enero de 2016, reemplazó a la FPS, que era el instrumento de focalización o selección de beneficiarios vigente hasta diciembre de 2015. Si bien la FPS era un instrumento relativamente reciente (creado en 2007) y que incluía un conjunto de innovaciones relevantes en comparación con su antecesora la Ficha CAS II, había ido perdiendo, a través del tiempo, su legitimidad y capacidad de caracterizar socioeconómicamente a los hogares de forma adecuada, como se abordará en detalle más adelante, lo que fue instalando de manera transversal la convicción de que el instrumento debía ser reemplazado.

Sin perjuicio de que existía conciencia de la necesidad de cambiar la FPS, es importante señalar que ella fue diseñada considerando el cambio de enfoque y mirada respecto del sistema de protección social en construcción desde inicios del año 2000, permitiendo transitar desde el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas, utilizado por la Ficha CAS II, hacia un enfoque de medición de vulnerabilidad. “Esto implica que no se miden los ingresos actuales de las personas ni sus condiciones materiales (aun cuando se registra información sobre ellas), sino la

capacidad que tienen las personas para generar ingresos en base a su nivel de dependencia, educación, ocupación, género, etnia, localización geográfica (comuna y zona de residencia) y a la composición del hogar (que permite calcular un índice de necesidades), entre otras. Un hogar es más vulnerable en la medida que su capacidad generadora de ingresos sea menor” (Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social; 2018).

Consistente con lo anterior, la FPS asignaba a cada hogar un puntaje de vulnerabilidad construido principalmente a partir de la Capacidad Generadora de Ingresos de los integrantes de ese hogar (CGI) y los ingresos permanentes de los mismos integrantes, los que eran ajustados por un Índice de Necesidades que reconocía la mayor vulnerabilidad de las personas mayores, las personas con dependencia y los niños y niñas, además de considerar algunos otros aspectos normativos<sup>2</sup>.

Al año 2015 la Ficha de Protección Social tenía una cobertura de 12 millones de personas y era utilizada por 80 prestaciones, beneficios o programas sociales (Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

### *2.3. ¿Por qué reemplazar la Ficha de Protección Social?*

En el transcurso del tiempo la FPS fue perdiendo legitimidad y credibilidad en la ciudadanía, en los círculos de académicos, en las organizaciones de la sociedad civil, y también entre los servicios que administraban los programas y prestaciones sociales, existiendo una percepción generalizada de la manipulación de la información de la FPS y su puntaje, lo que en muchos casos era corroborado por la supervisión en terreno.

---

<sup>2</sup> Los aspectos normativos considerados en el puntaje de la FPS eran los siguientes: a) se les consideraba capacidad de ingreso igual a cero a las personas con edad igual o menor a 15 años; a las mujeres con edad igual o mayor a 60 años; a los hombres con edad igual o mayor a 65 años; a las embarazadas; a los cuidadores de niños o niñas con edad menor o igual a dos años; a los cuidadores de niños o niñas que presentan alguna discapacidad con edad menor o igual a seis años; a las personas que presentaban dependencia leve, moderada o severa; a las personas que cuidan a quienes presentaban dependencia severa o moderada; a los y las estudiantes hasta 24 años de edad; b) se les consideraba Capacidad Generadora de Ingresos ponderada en un 50% a las personas que cuidaban a niños o niñas mayores de dos años y de hasta cuatro años; y a las personas que cuidaban niños o niñas que presentan algún grado de discapacidad y que sean menores de ocho años y mayores de seis años.

Es así como tanto el Informe Final del Comité de Expertos de la FPS (2010) como el Informe Final de Ekhos (2015)<sup>3</sup>, muestran que el problema de la FPS no era de coherencia de enfoque en relación con la política social, sino que de legitimidad sobre su capacidad de reflejar adecuadamente las condiciones socioeconómicas de los hogares y de su uso por parte de la oferta de programas y beneficios sociales.

En primer lugar, se había instalado la idea de que la FPS y su puntaje se podían manipular y que, por lo tanto, para acceder a beneficios del Estado se debía falsear u omitir información que permitiera disminuir el puntaje<sup>4</sup>. Esta situación se fundaba principalmente en el hecho de que no era entendida la relación entre el puntaje de la FPS con la situación socioeconómica de los hogares y que, además, la información autorreportada no era verificada. Esto, pues el cálculo del puntaje de la FPS utilizaba un modelo econométrico que buscaba estimar el ingreso de los integrantes del hogar basado en ciertas características observables (edad, género, años de escolaridad, comuna de residencia, entre otras), a partir de la información autorreportada por los hogares en el formulario de la Ficha.

Lo anterior se tradujo en la percepción ciudadana y de otros actores relacionados con la FPS –como los municipios y organizaciones de la sociedad civil–, de que el puntaje de la FPS no era justo, pues no reflejaba las condiciones socioeconómicas reales del hogar y que, por lo tanto, los beneficios sociales no estaban llegando a quienes más lo necesitaban.

Sumado a lo anterior, no se habían hecho los esfuerzos para mantener actualizada la información autorreportada por los hogares, lo que implicaba que además la información, en muchos casos, podía haber quedado obsoleta. La actualización de la información operaba por demanda, por lo que, de acuerdo con los incentivos, existía la sospecha de que quienes actualizaban su información lo hacían para reflejar o reportar un empeoramiento de sus condiciones socioeconómicas.

---

<sup>3</sup> Estudio encargado por la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>4</sup> El puntaje final que entregaba la FPS comenzaba en los 2.072 puntos y no tenía límite superior (un menor puntaje se asociaba a mayores niveles de vulnerabilidad). De todas maneras, a modo de ejemplo, los hogares con un puntaje entre 2.072 y 8.500 puntos se encontraban en el primer quintil o 20% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad; y los hogares con un puntaje entre 8.501 y 11.734, calificaban en el segundo quintil, es decir, entre el 21% y 40% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad, y así sucesivamente.



Por otra parte, tampoco se habían actualizado los puntajes de corte de cada decil socioeconómico, los que fueron calculados en su inicio considerando la información de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2003, no siendo actualizados periódicamente cada vez que se contaba con una nueva encuesta CASEN.

También se constata que la FPS era percibida como poco transparente –una suerte de caja negra– (Ekhos, 2015), fundamentalmente debido a que nunca se hizo público el algoritmo para determinar el puntaje de vulnerabilidad. El fundamento para no hacer público dicho algoritmo fue evitar que la ciudadanía (en especial los potenciales beneficiarios) identificara las variables que más influían en el cálculo del puntaje y así responder convenientemente para obtener menores puntajes. Por desgracia, esta falta de transparencia contribuyó a deslegitimar el instrumento, puesto que las personas nunca entendieron por qué obtenían determinados puntajes de vulnerabilidad y tampoco se logró evitar la tendencia agregada de distorsión en algunas variables clave de alta incidencia en el puntaje, como lo eran el tamaño promedio del hogar y la existencia de personas con algún grado de dependencia.

Otro elemento que jugó en contra de la FPS fue la ausencia de protocolos que regularan y establecieran el rol de los municipios en materia de encuestaje. Ello se tradujo en que el tratamiento del encuestaje, en términos de operación, plazos y medios de verificación exigidos, variara de manera importante entre municipios, lo que implicaba un tratamiento diferenciado y con altos grados de discrecionalidad hacia los ciudadanos. Adicionalmente, en abril de 2012, el entonces Ministro de Planificación, Joaquín Lavín, tomó la decisión de que los puntajes de la FPS no subieran, lo que significaba que ante cambios en las condiciones de los hogares los puntajes de vulnerabilidad de la FPS solo podían bajar o mantenerse. Esta decisión contribuyó de manera importante a debilitar aún más la capacidad de la FPS de identificar a los hogares más vulnerables, y a acentuar la concentración, más allá de lo teóricamente posible, de hogares en los primeros quintiles de vulnerabilidad. Es así como, a fines de 2015, en los dos primeros quintiles de vulnerabilidad de la FPS se encontraba el 53,8% de la población del país.

Por último, existía muy poca transparencia por parte de los programas, beneficios y prestaciones sociales en relación con los requisitos que debían cumplir los hogares para acceder a ellos, y en particular, de cómo se utilizaba la información de la FPS y su puntaje de vulnerabilidad para seleccionar a sus usuarios. Esta poca transparencia en el uso de la

FPS no era solo hacia los ciudadanos y potenciales beneficiarios, sino también hacia el MDS que administraba la FPS, lo que se traducía en que la responsabilidad por no obtener determinados beneficios sociales se asignaba a la FPS y no a los niveles de cobertura acotados de muchos de los beneficios que componen la oferta de programas y prestaciones sociales, existiendo incluso casos en que se usaba el puntaje de la FPS para acceder a determinados beneficios que se orientaban a resolver problemas que guardaban poca relación con lo que reflejaba el puntaje de la Ficha.

Todo lo anterior instaló la convicción de la necesidad de diseñar un nuevo instrumento que apoyara la selección de los usuarios de los programas, beneficios y prestaciones sociales, el que, junto con contribuir decididamente a fortalecer el sistema de protección social, se hiciera cargo de las debilidades de la FPS.

### **3. Las condiciones para el diseño e implementación del RSH y evidencia comparada para su diseño**

El cambio sustantivo que requería el instrumento de selección de los usuarios de los programas, prestaciones y beneficios sociales sin duda era una tarea de alta complejidad, y su diseño e implementación requerían de una minuciosa planificación y, además, que confluyera un conjunto de condiciones necesarias que lo hicieran viable. Esto, sumado a la sensibilidad social y política que involucra el cambio de la FPS, que tenía expectante a una cantidad de actores diversos que incluían a ciudadanos, potenciales usuarios de programas, beneficios y prestaciones sociales, municipios, servicios que administran o ejecutan programas sociales, instituciones que proveen información, y organizaciones de la sociedad civil.

Por tanto, el cambio desde la FPS al RSH requería de la existencia de condiciones favorables, las que efectivamente se dieron, entre las que destacan (véase Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social (2018)):

- La convicción social de los diferentes actores involucrados en cuanto a que la FPS había cumplido un ciclo y que debía ser reemplazada por un nuevo instrumento que corrigiera sus defectos y debilidades. Ello favoreció a que los distintos actores se sumaran a la iniciativa y no expresaran resistencia al cambio, para lo cual el MDS realizó un conjunto de diálogos ciudadanos para mostrar como el RSH se hacía cargo de cada una de las críticas realizadas a la FPS.

- La voluntad política de la Presidenta de la República, la que quedó expresada en su programa de gobierno para el periodo 2014-2018, donde se indica que *iniciaremos un proceso para superar en forma gradual la Ficha de Protección Social en tanto instrumento de focalización, de manera tal de transitar hacia la asignación de transferencias monetarias por el mecanismo de la exclusión de los sectores de mayores ingresos. De esta forma, es el Estado quien asume la responsabilidad de identificar y seleccionar, no el ciudadano.* A esto se sumó la voluntad y firme convicción de las autoridades del MDS sobre la necesidad del cambio, lo que permitió que el conjunto de ministerios y servicios públicos asumiera, en el marco de sus funciones y atribuciones específicas, la responsabilidad de contribuir y apoyar el proceso de diseño e implementación del sistema que reemplazaría a la FPS. Lo anterior no implicó que el proceso no estuviera exento de complejidades, puesto que fue necesario tener a la vista un conjunto de elementos fundamentales, entre ellos la continuidad operativa de la entrega de beneficios del Estado y el control de los efectos presupuestarios que este cambio involucraba.
- Las atribuciones otorgadas al MDS mediante la Ley N° 20.530 que lo crea, que le permite solicitar a los demás ministerios, servicios o entidades públicas la entrega de la información disponible que requiera para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran: a) definir los instrumentos de focalización de los programas sociales (artículo 3° letra f de la Ley N° 20.530); b) Administrar el Registro de Información Social a que se refiere el artículo 6° de la Ley N° 19.949, que estableció un Sistema Intersectorial de Protección Social para familias en Situación de Extrema Pobreza denominado “Chile Solidario”; y contar, para este subsistema, con un instrumento de caracterización socioeconómica (artículo 5° de la Ley N° 20.379).
- La disponibilidad de registros administrativos actualizados y de calidad en diversas instituciones públicas, y la posibilidad de que esta información pueda ser integrada mediante el Registro Único Nacional (RUN) que actúa como identificador único para cada uno de los habitantes del país.
- La disponibilidad de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros en el MDS para realizar la tarea encomendada, y la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Chile) en el diseño de instrumentos y mecanismos de caracterización socioeconómica, y del Banco Mundial en el perfeccionamiento de las bases de datos de información autorreportada y de registros administrativos que fueron incorporados al Registro de Información Social, y en diferentes aspectos relativos a la implementación con los municipios del RSH.

En general, existen diferentes enfoques para diseñar los instrumentos de focalización. La evidencia muestra que el que finalmente se seleccione dependerá de las necesidades que plantea el fortalecimiento del sistema de protección social, la política social que lo compone y de las posibilidades asociadas a la disponibilidad de información con la calidad y oportunidad requeridas. Debido a la disponibilidad de datos administrativos y los niveles de formalidad prevalecientes en la economía, los países desarrollados se inclinan por métodos de “comprobación de medios de vida verificada”. Mientras que en los países en desarrollo se utilizan en general métodos de “comprobaciones sustitutivas de medios de vida” (PMT) también conocidos como “test relacionados de medios” para focalizar los beneficios sociales (Comité de Expertos de la Ficha de Protección Social, 2010). Este último corresponde al enfoque utilizado en la FPS, mientras que en el caso del RSH prevaleció el uso del método de “comprobación de medios de vida verificada”.

#### **4. El Registro Social de Hogares**

El diseño e implementación del RSH constituyó una innovación importante y exitosa dentro del Estado chileno, convocando a una multiplicidad de actores e incluyendo modernas metodologías para la caracterización de los hogares, a través del uso preferentemente de registros administrativos, lo que fue reconocido por la Dirección Nacional del Servicio Civil, al premiar al RSH con el primer lugar del concurso Funciona 2016<sup>5</sup>.

##### *4.1. Enfoques y criterios para su diseño*

Los instrumentos de selección de beneficiarios o de focalización de subsidios y programas sociales deben ser coherentes con la necesidad que buscan satisfacer, es decir, ser funcionales a la política social que servirán, y diseñarse, técnicamente, en concordancia con las posibilidades metodológicas y de información existentes.

En este contexto, el diseño del RSH buscó: a) responder a las necesidades de información que planteaba el fortalecimiento y diseño progresivo del sistema de protección social chileno, y a las necesidades de

---

<sup>5</sup> El premio constituye un reconocimiento a la capacidad de análisis, creatividad, innovación y mejoramiento en la gestión de los procesos desarrollados y ejecutados por funcionarios de servicios públicos, en este caso de las Subsecretarías de Evaluación Social y de Servicios Sociales del MDS.

información del conjunto de la política social que considera criterios de elegibilidad socioeconómicos para la determinación de sus beneficiarios; b) resolver o hacerse cargo de las debilidades de la FPS, y c) acoger las recomendaciones realizadas por el Comité de Expertos de la Ficha de Protección Social (2010), que fueran coherentes con el modelo global, además de las múltiples inquietudes planteadas en los diálogos con organizaciones de la sociedad civil (fundaciones, corporaciones, juntas de vecinos, encargados municipales de la FPS, entre otros).

Es importante señalar que el RSH fue diseñado como un Sistema Integrado de Información Social y no como un instrumento específico de focalización, como era la FPS, pues para servir al conjunto del sistema de protección social chileno y a los programas, prestaciones y beneficios sociales que lo componen el RSH debía ser capaz de proveer la información que estos requerían para la selección de sus beneficiarios, que en la mayoría de los casos no es solo de caracterización socioeconómica de los hogares, sino también de otras variables que permiten la identificación de la existencia de los problemas que buscan resolver (embarazo juvenil, desempleo de la población joven, niños y niñas que no asisten al sistema escolar, entre otros).

Por ello, el diseño incluyó un sistema de apoyo de la selección de usuarios de programas, beneficios y prestaciones sociales, donde el RSH es la fuente de información que permite generar una caracterización socioeconómica de los hogares, considerando un enfoque de Focalización Familiar (hogares), evaluando directamente los medios de vida de los hogares, que se aproxima al tipo de comprobación de medios de vida verificada o Test Directos de Medios (Coady, Grosh y Hodinnott; 2004). Adicionalmente, la información del RSH permite a cada programa incorporar enfoques de focalización categórica o restrictiva, tales como edad, género, pertenencia a pueblos indígenas o ubicación geográfica.

También en el diseño e implementación del RSH se incorporaron los criterios de *justicia, modernidad, transparencia y simplicidad*, todos ampliamente demandados por la ciudadanía y los actores involucrados en la implementación de sistema. Estos criterios son desarrollados más adelante.

#### 4.2. Principales aspectos del RSH

El Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales, conocido como Registro Social de Hogares (RSH) es el sistema en el cual se registran, almacenan y procesan datos respecto de los

atributos sociales, civiles y socioeconómicos de la población del país, usuarios o potencialmente usuarios de un conjunto amplio de subsidios, prestaciones, beneficios o programas sociales del Estado, que hayan decidido formar parte del RSH. Este Sistema se encuentra regulado mediante el Decreto Supremo N° 22, de noviembre de 2015, del MDS.

En términos generales, el Sistema cuenta con tres componentes:

- a) El Registro Social de Hogares propiamente tal, que es la base de datos del Sistema, e incluye tanto información autorreportada por los integrantes del hogar mayores de 18 años al completar el formulario de ingreso al RSH (o previamente el formulario de la FPS o de la Ficha Social<sup>6</sup>), como proveniente de registros administrativos. El diseño del RSH no consideró un reencuestaje de hogares sino que, como punto de partida, se construyó un consolidado de hogares a partir de la integración eficiente y con reglas definidas de la información de la FPS y de la Ficha Social. A esta información se agregó aquella proveniente de registros administrativos provista por un conjunto de instituciones públicas, entre las que se cuentan: el Servicio de Impuestos Internos, la Superintendencia de Pensiones, la Administradora de Fondos de Cesantía, la Superintendencia de Salud, el Servicio de Registro Civil e Identificación y el Ministerio de Educación<sup>7</sup>.  
Para el inicio del RSH se definió como criterio que todas las personas y hogares con puntaje de FPS vigente a diciembre de 2015 debían estar presentes en el RSH en enero de 2016, de modo de no afectar la continuidad de los procesos de postulación, selección y entrega de prestaciones, beneficios o programas sociales que utilizan la información y/o el puntaje de la FPS.
- b) Los procedimientos para ingresar, actualizar o rectificar información del RSH, o para complementar la información disponible en dicho

---

<sup>6</sup> La Ficha Social corresponde a un proceso de reencuestaje de hogares desarrollado por el MDS entre los años 2011 y 2013 a alrededor de 2,5 millones de hogares, con el fin de reemplazar la FPS, lo que finalmente no se materializó, pero se consideró que dicha información levantada contribuía a elevar la cobertura con la que se daría inicio al RSH y, en algunos casos, a mejorar la información disponible. A marzo de 2014 existían 4,5 millones de hogares con FPS, lo que consideraba una cobertura muy superior a la alcanzada por el encuestaje realizado a través de la Ficha Social.

<sup>7</sup> Mayor detalle puede ser revisado en Resolución Exenta N° 089 del 23 de febrero de 2018, del MDS, que "Establece las Condiciones, Estándares y Periodicidad de la Información, y de las variables del Registro Social de Hogares del Decreto Supremo N° 22 de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social", la que reemplazó la Resolución Exenta N° 487 de 29 de diciembre de 2015.

registro. Este componente refleja la interacción más directa del ciudadano con el RSH y constituye aquella parte que opera a través de los municipios como socioestratégicos del MDS en el levantamiento de información autorreportada. Incluye las solicitudes de: i) ingreso al Registro para lo que debe ser completado el formulario de ingreso y acompañar los respectivos medios de verificación que correspondan; ii) actualizar información autorreportada por los hogares, tales como composición del hogar o domicilio, entre otras, y solicitudes de actualizar información proveniente de registros administrativos, cuando derivado del desfase o rezago de información que contienen estos registros los hogares consideran que no reflejan sus condiciones socioeconómicas y desean adelantar esta información al RSH sin esperar que los registros administrativos sean actualizados; iii) rectificar información administrativa al Registro, cuando consideran que dichos registros contienen errores, lo que pueden deberse a errores de origen por parte de la institución que provee los datos al RSH o errores generados por el tratamiento de datos en el RSH; iv) complementar información al RSH, en un ámbito acotado de dimensiones, cuando el hogar considere que la información disponible en el RSH no es suficiente o no permite una correcta calificación socioeconómica del hogar.

Para cada una de estas solicitudes se definieron protocolos que establecen la forma de operar por parte de los municipios y los medios de verificación que deben ser acompañados en cada caso para su tramitación. Este punto otorga transparencia al RSH, asegura la calidad de la información autorreportada por los hogares, y evita procedimientos o exigencias heterogéneas por parte de los municipios. Es importante señalar que no se les solicita a los ciudadanos la entrega de medios de verificación o respaldos respecto de información disponible en instituciones públicas, siendo responsabilidad del MDS solicitar dicha información a la institución respectiva<sup>8</sup>.

Las solicitudes al RSH antes descritas deben ser realizadas por integrantes del hogar mayores de 18 años, presencialmente en el municipio correspondiente al domicilio del hogar, o a través del sitio web del RSH<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Para mayor detalle respecto de este punto se puede revisar el sitio [http://www.registrosocial.gob.cl/ver\\_documentos/](http://www.registrosocial.gob.cl/ver_documentos/), respecto de protocolos, manuales de operación y otra documentación disponible, que regula y estandariza la realización de solicitudes y la tramitación de las mismas.

<sup>9</sup> Existen dos opciones para realizar las solicitudes de trámites a través del sitio web del RSH. La primera exige la utilización de la Clave Única del Servicio de Registro Civil e

Se debe destacar que el uso del sitio web del RSH para la realización de las solicitudes constituye una importante innovación respecto de la FPS, la que solo permitía solicitar cambios de manera presencial en los municipios. Además de la realización de solicitudes de trámites al RSH, tanto por el sitio web como por la vía presencial, se puede obtener la Cartola Hogar, que muestra información del hogar individualizado, el domicilio, información de los integrantes de dicho hogar, su Calificación Socioeconómica (CSE), y la información utilizada en la construcción de la misma, señalando sus fuentes. El diseño de la Cartola no solo agrega transparencia al RSH, lo que tiene un valor en sí mismo, sino que adicionalmente le permite al ciudadano decidir si es necesario realizar alguna solicitud al RSH en la medida de que al observar la Cartola de su hogar aprecie información desactualizada o errónea.

- c) Los instrumentos y mecanismos que permiten apoyar la identificación y selección de las personas y hogares que acceden a las distintas prestaciones sociales del Estado. Este componente incluye la Calificación Socioeconómica (CSE) de los hogares registrados (véase Tabla 1), además de un modelo complementario para identificar subgrupos de mayor vulnerabilidad al interior del tramo del 40% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad, y la asistencia técnica a instituciones que ejecutan programas o entregan beneficios sociales, para apoyar la identificación y selección de sus beneficiarios.

#### *4.3. La Calificación Socioeconómica*

Si bien el RSH contiene un conjunto amplio de información que puede ser puesta a disposición de los servicios que administran programas o entregan beneficios sociales, para apoyar la identificación y selección de sus beneficiarios, dentro de esa información se encuentra una Calificación Socioeconómica de los Hogares (CSE). Para acceder a dicha información se requiere que el servicio o institución pública realice una solicitud formal a la Subsecretaría de Evaluación Social del MDS, proceso que incluye una asistencia técnica de parte de dicha Subsecretaría para velar por el correcto uso de la CSE y del resto de la información del

---

Identificación, y permite completar la solicitud totalmente vía web, sin la necesidad de ir presencialmente al municipio. La segunda considera el uso de una clave ciudadana, que solicita el RUN, la fecha de nacimiento y el número de serie del documento de identificación, con la cual se puede iniciar la solicitud y adjuntar la documentación necesaria, pero para su resolución final se requiere que el ciudadano se acerque al municipio a acreditar su identidad, dado que esta clave es menos segura y no garantiza que quien realiza la solicitud sea la persona individualizada en dicha solicitud.



registro. De este modo se busca evitar uno de los problemas de la FPS, generado por la ausencia de control sobre el uso de la información contenida en la ficha y de su puntaje, que implicó que los programas o prestaciones sociales la utilizaron de manera inapropiada, restándole credibilidad a este instrumento.

La CSE es, en alguna medida, lo que reemplaza de manera directa el puntaje de la FPS, y corresponde al ingreso per cápita del hogar ajustado, que considera no solo el tamaño del hogar sino sus necesidades, corregido por una prueba de medios, de modo de detectar los ingresos no disponibles en las bases de datos administrativas. El detalle del procedimiento y la metodología de cálculo de la CSE se encuentra en la Resolución Exenta N° 068 del 12 de febrero de 2018, del MDS<sup>10</sup>, la que establece, a grandes rasgos, los siguientes pasos en la construcción de la CSE.

#### *4.3.1. Construcción del ingreso del hogar*

Corresponde a la suma de los ingresos del trabajo (dependiente o independiente), del capital y de pensiones (de jubilación, invalidez y de otro tipo, contributivas y no contributivas), de cada uno de los integrantes del hogar, considerando un promedio de los últimos 12 meses. Las fuentes de información de las distintas partidas de ingresos corresponden principalmente a registros administrativos de que dispone el Estado. Si no se cuenta con información de ingresos de una persona en los registros administrativos señalados, se considera la información de ingresos autorreportada al momento de completar el Formulario de Ingreso al RSH.

La estimación del ingreso del hogar incorpora como definición normativa el no considerar los ingresos que provienen del trabajo de los menores de 18 años integrantes del hogar; y que para el caso de personas entre 18 y 24 años que estudian y trabajan solo consideran los ingresos que superen dos salarios mínimos en valor líquido.

---

<sup>10</sup> Ministerio de Desarrollo Social (2018). Resolución Exenta N° 068, que “Determina el Procedimiento y Metodología de cálculo de la Calificación Socioeconómica, del Decreto supremo N° 22 de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social” y que reemplazó la Resolución Exenta N° 486 del 29 de diciembre de 2015.

#### *4.3.2. Construcción del Índice de Necesidades del hogar*

El cálculo de la CSE considera la construcción de un Índice de Necesidades, que reconoce que los hogares tienen diferente número de integrantes y composiciones y que dependiendo de ello enfrentan gastos diferenciados, por tanto, el ingreso total promedio mensual no puede ser comparado directamente. El índice de Necesidades incorpora dos elementos: a) El tamaño del hogar y las economías de escala que se generan al interior del mismo, y b) Los factores individuales que recogen diferencias de gastos asociadas a la edad de los integrantes, y a la presencia de personas con discapacidad y/o con un nivel de dependencia. Esta información se obtiene del Servicio de Registro Civil e Identificación (edad y presencia en el Registro Nacional de Discapacidad), y de las preguntas del módulo salud del formulario de ingreso al RSH.

Al dividir el ingreso total promedio mensual de los hogares por el índice de necesidades del hogar se obtiene un ingreso per cápita ajustado, conocido como “ingreso equivalente del hogar”, que da origen, a su vez, a un tramo de Calificación Socioeconómica preliminar del hogar.

#### *4.3.3. Test o evaluación de medios*

En consideración a que no siempre se tiene información completa sobre todos los ingresos de que dispone un hogar, previo a la estimación de la CSE definitiva de un hogar, se aplica un test de medios con el objeto de evaluar la consistencia entre los ingresos observados para el hogar y el acceso a ciertos bienes y servicios por parte del mismo. Los bienes y servicios considerados para este test son indicativos de un cierto estándar de vida, por lo que esta evaluación permite el cambio a un tramo de la CSE mayor al originalmente asignado, si el test así lo indica.

Los bienes y servicios considerados en el test de medios son:

- La suma de la tasación del o los vehículos que son propiedad de los integrantes del hogar.
- La suma del valor del avalúo fiscal del o los bienes raíces que son propiedad de los integrantes del hogar.
- El valor de la mensualidad del establecimiento educacional en el que están matriculados uno o más integrantes del hogar (preescolar, básica y media).
- El valor de las cotizaciones de salud pactadas con la institución de salud, cuando dicha cotización representa más del 11% del ingreso observado al cotizante.

En cualquiera de los casos anteriores, para que se active el medio no basta con la sola presencia de uno de ellos, sino que se requiere que el valor de los medios descritos supere los umbrales definidos en cada caso, los que son a su vez representativos del estándar de vida de hogares que se encuentran en la parte alta de la distribución del ingreso del país<sup>11</sup>.

Como resultado del proceso anterior los hogares son calificados en tramos, como muestra la Tabla 1. La definición de tramos se realizó de acuerdo con las necesidades de los programas sociales según su cobertura y con las posibilidades que permitía la característica de la distribución del ingreso prevaleciente en Chile<sup>12</sup>. Ello explica por qué existe un primer tramo al 40% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica y sucesivos tramos de un decil (o 10% de hogares), según vulnerabilidad socioeconómica relativa.

**Tabla 1**  
Tramos de la CSE de los hogares.

Tramo	Percentil	Descripción de Tramos de la CSE de los hogares
Tramo del 40	0% - 40%	Hogares calificados en el 40% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 50	41% - 50%	Hogares calificados entre el 41% y el 50% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 60	51% - 60%	Hogares calificados entre el 51% y el 60% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 70	61% - 70%	Hogares calificados entre el 61% y el 70% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 80	71% - 80%	Hogares calificados entre el 71% y el 80% de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 90	81% - 90%	Hogares calificados entre el 81% y el 90% de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 100	91%-100%	Hogares calificados entre el 91% y el 100% de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Informe de Desarrollo Social 2016.

Para aquellos programas que requieren la identificación de hogares cuyos ingresos o vulnerabilidad corresponde a los deciles inferiores al

<sup>11</sup> Para mayor detalle revisar: Ministerio de Desarrollo Social (2018). Resolución Exenta N° 068, del 12 de febrero de 2018.

<sup>12</sup> La distribución del ingreso en Chile muestra, de acuerdo con análisis de clusters, que el primer grupo homogéneo de hogares según sus ingresos es en torno al 40%. Es por ello que no es posible diferenciar solo por ingresos a los hogares al interior del primer 40%, sin incurrir en una alta probabilidad de error, siendo necesario, en caso de que se requiera, considerar otros factores o dimensiones que inciden en la vulnerabilidad socioeconómica de un hogar.

40% de hogares de menores ingresos, se ha desarrollado un modelo complementario al uso de la CSE<sup>13</sup>.

#### 4.3.4. Principios orientadores del RSH

Una vez descritos los principales aspectos del RSH es preciso ahondar en los principios orientadores que estuvieron presentes en el diseño del mismo.

El principio de *justicia* se plasma en que en la construcción de la CSE se consideran los ingresos efectivos de los integrantes del hogar, provenientes principalmente de registros administrativos, y no ingresos hipotéticos, estimados a partir de la Capacidad Generadora de Ingresos utilizada en el puntaje de vulnerabilidad de la FPS. Adicionalmente, reafirma el principio de justicia el que la calificación socioeconómica de los hogares se realice en tramos y no mediante puntajes, lo que evita la distinción odiosa e innecesaria entre hogares que son prácticamente similares y que su diferenciación basada en sus ingresos no es posible de realizar debido tanto a las fluctuaciones de los mismos como a las limitaciones respecto de la precisión de los ingresos observados entre hogares socioeconómicamente muy parecidos, especialmente aquellos ubicados en el 40% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad. De este modo, con la existencia de tramos de la CSE, los hogares similares pertenecen a un mismo tramo, mientras que se ubican en tramos diferentes solo aquellos hogares para los que la información disponible permite acreditar que son socioeconómicamente distintos.

El principio de *modernidad* se plasma en dos elementos centrales. El primero es la utilización preferente de registros administrativos en la construcción de la CSE, que es una práctica solo utilizada en países desarrollados; y el segundo es el desarrollo de una plataforma tecnológica del RSH que permite al ciudadano acceder a un conjunto de información útil, incluyendo la Cartola del Hogar que le permite conocer su información en el Registro y su correspondiente CSE, así como también conocer los programas, prestaciones y beneficios sociales a los que ha accedido y a los que potencialmente puede postular. A ello se suma el canal web, al que se accede desde la misma plataforma y que permite realizar solicitudes al RSH.

---

<sup>13</sup> Este modelo complementario se encuentra detallado y regulado mediante la Resolución Exenta N° 0106 del 7 de marzo de 2018 que “Establece modelo de Caracterización Complementario al uso de la Calificación Socioeconómica del Decreto Supremo N° 22 de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social, para identificar subgrupos de hogares de mayor vulnerabilidad dentro del 40% de hogares de menores ingresos”.

El principio de *transparencia* se aprecia en que es posible conocer en detalle la metodología de construcción de la CSE<sup>14</sup>, donde cambios en la metodología, incluyendo la incorporación de nuevas bases de datos administrativas, deben ser plasmados en una nueva Resolución Exenta del MDS. Adicionalmente, contribuye a este principio el hecho de que los ciudadanos, a través de la plataforma del RSH, pueden acceder a su información, plasmada en la Cartola Hogar. A esto se suma la publicación de las guías de beneficios sociales disponibles en la misma plataforma, que permiten conocer un conjunto amplio de iniciativas y programas que utilizan el RSH y cómo ellos utilizan esta información. Por último, en la misma plataforma es posible acceder a los protocolos y manuales que permiten conocer cómo se deben realizar las solicitudes al Registro para que estas puedan ser debidamente tramitadas.

Finalmente, el principio de *simplicidad* se observa a partir de la metodología de construcción de la CSE, que es un modelo sencillo y de fácil comprensión, por lo que cada hogar puede entender su calificación. Adicionalmente este principio fortalece al Estado, y le quita una carga administrativa a los ciudadanos, al asumir el Estado una responsabilidad creciente en la identificación de los usuarios de programas, prestaciones y beneficios, evitando a las personas entregar información que se encuentra en poder de las distintas instituciones públicas.

#### 4.4. El Registro Social de Hogares en funcionamiento

Para evaluar el funcionamiento del RSH desde su implementación en enero de 2016 es necesario considerar tres aspectos fundamentales. El primero, su cobertura en la población nacional y cómo esta ha evolucionado en sus dos primeros años de funcionamiento; en segundo lugar, el nivel de interacción de la ciudadanía con el RSH en materia de solicitud de trámites y la resolución de estos por parte de los municipios o los encargados a nivel central del RSH, y, en tercer lugar, la utilización del RSH por parte de los programas, prestaciones y beneficios sociales para apoyar sus procesos de identificación y selección de beneficiarios.

A continuación se presentan los antecedentes respecto de estos tres puntos entre enero de 2016 y diciembre de 2017.

---

<sup>14</sup> Resolución Exenta N° 068, del 12 de febrero de 2018, que “Determina el Procedimiento y Metodología de cálculo de la Calificación Socioeconómica”, del Decreto supremo N° 22 de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social.

#### 4.4.1. Cobertura del RSH

En términos generales, a diciembre de 2017 el RSH incorporaba a 4.926.947 hogares y 12.945.149 personas, equivalente al 73,8% de la población nacional (Tabla 2). De acuerdo con lo esperado, la cobertura del RSH a nivel territorial es mayor en aquellas regiones de menores ingresos y mayores tasas de pobreza. Consecuentemente con ello, las menores coberturas del RSH se observan en las regiones Metropolitana y de Antofagasta.

**Tabla 2**  
Cobertura del Registro Social de Hogares a diciembre de 2017, por regiones.

Región	Hogares		Personas		Cobertura sobre población (%)
	Número	Distribución (%)	Número	Distribución (%)	
Arica y Parinacota	74.045	1,5	172.025	1,3	100,0
Tarapacá	93.367	1,9	229.422	1,8	70,2
Antofagasta	137.039	2,8	382.070	3,0	66,5
Atacama	89.413	1,8	233.992	1,8	83,2
Coquimbo	214.920	4,4	599.488	4,6	79,1
Valparaíso	511.508	10,4	1.344.370	10,4	73,7
Metropolitana	1.759.153	35,7	4.531.252	35,0	63,5
O'Higgins	301.541	6,1	763.252	5,9	83,4
Maule	347.047	7,0	901.171	7,0	87,3
Biobío	630.535	12,8	1.714.554	13,2	82,9
La Araucanía	306.157	6,2	852.706	6,6	86,7
Los Ríos	125.183	2,5	327.193	2,5	88,6
Los Lagos	258.740	5,3	692.253	5,3	80,2
Aysén	34.727	0,7	90.034	0,7	87,2
Magallanes	43.572	0,9	111.367	0,9	73,9
País	4.926.947	100,0	12.945.149	100,0	73,8

*Fuente:* Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social (2018). Registro Social de Hogares de Chile, febrero de 2018.

#### 4.4.2. Solicitudes realizadas al RSH entre 2016-2017

En los dos primeros años de funcionamiento se realizó un total de 3.464.750 solicitudes de ingreso al RSH, de actualización de información autorreportada, de actualización de ingresos administrativos, de rectificación de información administrativa o de complemento de información al RSH. Estas solicitudes fueron realizadas por un total de 1.271.455 hogares distintos, lo que representa el 25,8% de los hogares presentes en el RSH (Tabla 3). En otras palabras, uno de cada cuatro hogares realizó una solicitud al RSH, lo que da cuenta del dinamismo

del Registro, pero también de la velocidad con la que la ciudadanía ha interactuado con el mismo.

Adicionalmente, en la Tabla 3 se aprecia que no existe una región que destaque especialmente por la existencia de un porcentaje mayor de hogares que han realizado trámites, lo que indica que el RSH está funcionando a lo largo de todo el territorio nacional.

De las 3.464.750 solicitudes realizadas al RSH entre enero de 2016 y diciembre de 2017, como se observa en el Gráfico 1, en casi dos tercios fueron aprobadas, mientras que solo el 11,6% fue rechazado. El 22,7% restante corresponde a la categoría “desistida”, puesto que el solicitante no completó los antecedentes requeridos en los plazos establecidos, por lo que se asume que no quiso completar la tramitación de la solicitud.

Estos resultados son muy auspiciosos en consideración a que la implementación del RSH involucraba un cambio significativo comparado con el instrumento anterior (la FPS). Esto significa que ocurrió un rápido aprendizaje, tanto por parte de la ciudadanía como de los municipios en lo que respecta a la realización de solicitudes, el adjuntar la documentación que se requiere en cada caso, y en la tramitación por parte de la municipalidad.

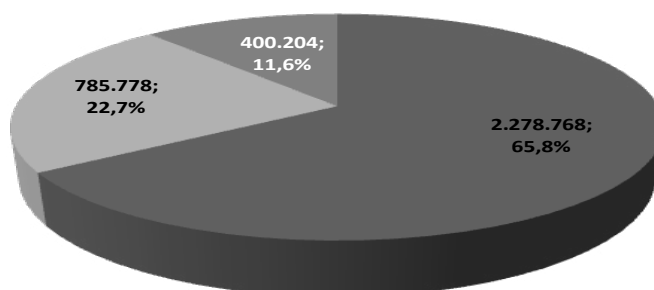
**Tabla 3**  
Hogares que han realizado solicitudes de distinto tipo al RSH entre enero de 2016 y diciembre de 2017.

Región	Hogares		Porcentaje hogares del RSH
	Número	Distribución (%)	
Arica y Parinacota	20.134	1,6	27,2
Tarapacá	25.024	2,0	26,8
Antofagasta	38.068	3,0	27,8
Atacama	27.160	2,1	30,4
Coquimbo	54.672	4,3	25,4
Valparaíso	126.401	9,9	24,7
Metropolitana	437.610	34,4	24,9
O'Higgins	72.708	5,7	24,1
Maule	90.281	7,1	26,0
Biobío	169.784	13,4	26,9
La Araucanía	83.115	6,5	27,1
Los Ríos	32.430	2,6	25,9
Los Lagos	69.569	5,5	26,9
Aysén	11.570	0,9	33,3
Magallanes	12.929	1,0	29,7
País	1.271.455	100,0	25,8

Fuente: Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social (2018). Registro Social de Hogares de Chile, febrero de 2018.

**Gráfico 1**

**Solicitudes realizadas al RSH entre enero de 2015 y diciembre de 2016, según resultado.**



*Fuente:* Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social, Registro Social de Hogares de Chile, febrero de 2018.

En la Tabla 4 se presenta la información de la realización de solicitudes, según tipo, para el mismo periodo analizado. Se observa que la mayor frecuencia corresponde a solicitudes de actualización de composición del hogar (37,6% del total de solicitudes), de ingreso al RSH (28,8%) y de actualización de otros datos del formulario de ingreso al Registro (23,1%).

**Tabla 4**

**Tipo de solicitudes realizadas al RSH entre el 1 de enero de 2016 y el 1 de diciembre de 2017.**

Tipo de solicitud	Distribución %
Actualización composición del hogar	37,6%
Actualización del domicilio	7,4%
Actualización de información administrativa	2,0%
Actualización de otros datos del formulario	23,1%
Complemento de información	0,5%
Ingreso al Registro	28,8%
Rectificación de información administrativa	0,7%
Total	100,0%

*Fuente:* Registro Social de Hogares.



#### *4.5. Uso de la información contenida en el RSH por parte de la Oferta de Programas Sociales*

A diciembre de 2017 un total de 34 instituciones y servicios públicos, relacionadas con 13 ministerios utilizaban información del RSH para verificar la elegibilidad de los usuarios de sus programas, prestaciones o beneficios sociales. La información que se comparte con las instituciones y el mecanismo de traspaso de esta información es el resultado del proceso de asistencia técnica que realiza la Subsecretaría de Evaluación Social del MDS, el que se traduce en un acuerdo o convenio de intercambio de información.

Durante 2017, 110 programas, prestaciones o beneficios sociales, utilizaron información del RSH en el proceso de selección de sus usuarios, los que involucraban un presupuesto total de 11.037 millones de dólares, equivalentes al 22,8% del gasto social total del Gobierno Central<sup>15</sup>.

Estas cifras se comparan positivamente con los costos de operación del RSH, que alcanzan, según se señala en Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social (2018), a 30,1 millones de dólares en 2016 y a 30,2 millones de dólares en 2017, con lo cual los costos de operación del RSH representan aproximadamente solo el 0,3% del presupuesto de los programas, prestaciones o beneficios sociales que utilizan información del mismo, y alcanza a aproximadamente 2,33 dólares al año por cada persona que es parte del Registro.

### **5. Principales lecciones aprendidas y desafíos**

El diseño e implementación del RSH fue, a todas luces, una experiencia exitosa. Sin embargo ello no fue producto del azar sino que se explica por una adecuada planificación tanto del proceso de diseño como de su implementación. Esta es la principal lección aprendida. De no haber sido consideradas todas las dimensiones relevantes en la planificación y en la preparación de las condiciones necesarias para su implementación, con bastante certeza la implementación del RSH hubiese sido una política no exitosa o fallida.

---

<sup>15</sup> Véase Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social (2018). Registro Social de Hogares de Chile, febrero de 2018.

El éxito en el diseño e implementación del RSH es particularmente destacable si se considera la diversidad de actores involucrados y la sensibilidad política y social que involucraba su alcance, lo que lo convertía en una tarea de gran envergadura y de suma complejidad. Dentro de los elementos que fue necesario desarrollar o ajustar se destacan: a) la necesidad de reglamentar el Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de prestaciones sociales, y establecer mediante resoluciones, entre otros, el procedimiento y metodología de cálculo de la Calificación Socioeconómica; las condiciones de calidad, estándares y periodicidad de la información y las variables del RSH; y los protocolos que regulan los procedimientos de ingreso, actualización, rectificación y complemento de la información del RSH; b) la preparación de la infraestructura tecnológica y el desarrollo de la plataforma del RSH; c) la preparación del material de apoyo para la capacitación de los funcionarios municipales que operarían con el Registro; c) los ajustes operativos, informáticos y normativos necesarios por parte de los servicios públicos que utilizarían la información del RSH para apoyar sus procesos de selección de usuarios de prestaciones sociales.

Los desafíos que presenta en la actualidad el RSH, y que han sido muy bien recogidos por el Banco Mundial y el Ministerio de Desarrollo Social (2018), pueden ser clasificados en dos líneas principales. La primera, de orden más interno, dice relación con la necesidad de preservar la calidad y la legitimidad del RSH como sistema de información para apoyar la selección de beneficiarios de los programas, prestaciones y beneficios del Estado; y la segunda, que apunta a ampliar su uso, aprovechando su potencialidad para contribuir más ampliamente al diseño e implementación en Chile de políticas sociales más modernas, eficientes y eficaces.

### *5.1. Calidad de la información y legitimidad del RSH*

En relación con la calidad de la información con que cuenta el RSH, es central tanto la calidad de los datos que componen el registro como el nivel de actualización de los mismos. Esto se refiere a los registros administrativos que lo alimentan, además de la información autorreportada por los hogares. Adicionalmente, se deben minimizar los errores en el intercambio y tratamiento de datos; y que el modelo utilizado para construir la CSE continúe reflejando las verdaderas condiciones socioeconómicas de los hogares. Para ello se diseñó e implementó durante 2017 un *Sistema de Monitoreo y Supervisión* que incluye la evaluación periódica del RSH en tres dimensiones centrales:

a) supervisión en terreno; b) monitoreo de las bases de datos; y c) monitoreo del comportamiento y uso de los datos del RSH y de la CSE.

La aplicación del Sistema de Monitoreo y Supervisión y su fortalecimiento son fundamentales para mantener la calidad de la información que ofrece el RSH, por lo que constituye una tarea ineludible en el tiempo. De igual manera, los hallazgos en los procesos de monitoreo y supervisión deben dar origen a acciones correctivas, dependiendo del tipo de hallazgo, velando siempre por la calidad de la información del Registro.

De igual manera, la legitimidad social y política del RSH es otro elemento central que hay que preservar. Para ello, junto a la calidad de la información de que dispone el RSH, resulta relevante la transparencia respecto de la información de que dispone el RSH, de la metodología empleada en la construcción de la CSE, y del uso que realizan los programas, prestaciones y beneficios sociales de la información del Registro.

Mantener la transparencia y simplicidad del RSH es importante, pues muchas veces basta con que los ciudadanos no conozcan la información o no entiendan cómo se determina su condición socioeconómica, o cómo se utiliza esta información para determinar su incorporación a diferentes programas sociales o subsidios a que han postulado, para que se instale la desconfianza y percepción de injusticia, con la consiguiente deslegitimización social del instrumento.

Para apoyar al ciudadano respecto a cómo postular a los programas, prestaciones o beneficios sociales y qué requisitos debe cumplir, se han elaborado y publicado en la plataforma del RSH guías de beneficios sociales, lo que se debe continuar fortaleciendo.

Adicionalmente, permanece el desafío de potenciar más el uso de canal web para que los ciudadanos realicen sus trámites y consultas, reduciendo por esta vía, de manera gradual pero coherente con las tendencias que se observan en el uso de las tecnologías de la información, las solicitudes y trámites presenciales en los municipios.

Ahora bien, no es suficiente la legitimidad ciudadana o de potenciales usuarios de programas, prestaciones o beneficios sociales, también se debe mantener la legitimidad en las instituciones públicas, incluidos los municipios, que administran los beneficios del Estado y que son usuarios de la información del Registro para sus procesos de selección.

De perderse esta legitimidad existe el riesgo de que las distintas instituciones actualmente usuarias del RSH busquen generar sus propios sistemas de información o instrumentos de selección, lo que provoca mayores costos económicos y mayores riesgos de ineficiencias e ineficacias de la política social. Para ello es fundamental la calidad de la información, la oportunidad con la que se acceda a dicha información y la confiabilidad de los mecanismos de traspaso o intercambio de datos. En este sentido, avanzar de manera permanente hacia sistemas de interoperabilidad en tiempo real, con mecanismos adecuados de protección de datos personales y seguridad de la información, es también un desafío permanente.

### *5.2. Potencialidades adicionales del RSH que deben ser explotadas*

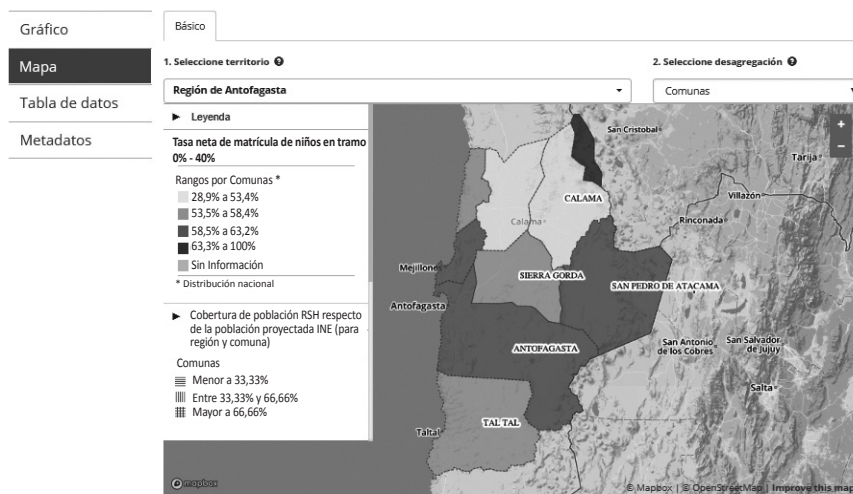
El RSH es un sistema integrado de información social que forma parte de un sistema más amplio como es el Registro de Información Social (RIS). El RIS, además de contener la información del RSH, dispone también de información a nivel individual de potenciales usuarios de programas, prestaciones y beneficios sociales, aun cuando estas personas no se encuentren en el RSH. Adicionalmente, el RIS dispone de información de los usuarios de los diferentes programas del Estado en que la persona que percibe o causa el beneficio es posible de identificar a nivel de RUN. Todo lo anterior constituye información con un enorme potencial para fortalecer, modernizar, hacer más eficiente y más eficaz el sistema de protección social chileno y el conjunto de las políticas sociales.

De ahí que desde agosto de 2017 las personas y hogares que son parte del RSH pueden conocer los programas, prestaciones y beneficios sociales a los que han accedido, además de los beneficios a los que podrían postular, dado que, de acuerdo con la información del RIS, estarían cumpliendo con los requisitos de acceso.

Si bien es cierto que muchos actores del ámbito de las políticas sociales perciben con frecuencia que no existe la información necesaria para realizar adecuados diseños de políticas sociales o para evaluarlas, la verdad es que el RSH en particular, y el Registro de Información Social (RIS) en general, están llamados a cubrir de manera importante estos déficits y de hecho ya lo vienen haciendo. Ejemplo de ello es el Sistema Integrado de Información Social con Desagregación Territorial, diseñado e implementado a partir del año 2016 en el MDS, que disponibiliza de manera pública un conjunto de información e indicadores sociales mediante tablas, gráficos y mapas para los distintos actores de la sociedad (para un ejemplo, véase Figura 1).

**Figura 1**  
**Ejemplo de información disponible en el SIIS-T.**

**Matrícula de educación parvularia JUNJI, INTEGRA y establecimientos reconocidos por el Estado, respecto de niños y niñas presentes en el Registro Social de Hogares por tramo de Calificación Socioeconómica (CSE).**  
Tasa neta de niños y niñas de 0 a 5 años por sexo  
Tasa neta de matrícula de niños en tramo 0% - 40%, Región Región de Antofagasta, diciembre 2016



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Sistema integrado de Información Social. <http://siist.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

Adicionalmente, la información del RSH fue utilizada en el diseño del Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados-Chile Cuida, como parte del Sistema Intersectorial de Protección Social; en el diseño e implementación de la Ley que crea el Seguro para el Acompañamiento de Niños y Niñas (SANNA); y en la implementación de gratuidad, becas y créditos de educación superior en los años 2015, 2016 y 2017, apoyando al Ministerio de Educación en la selección de los usuarios de estos beneficios.

Sin desmedro de lo anterior, la potencialidad del RSH para contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas sociales es muy amplia y puede continuar siendo explotada, en ámbitos tales como:

- Diseñar políticas sociales integrales como parte del Sistema de Protección Social, lo que mejoraría el impacto y la eficacia de dichas políticas al hacerse cargo de las distintas dimensiones y particularidades de los hogares intervenidos mediante acciones coordinadas y articuladas por parte de la oferta de programas, prestaciones y beneficios sociales.
- Detectar sobre intervenciones o duplicidades de la política social, lo que permitiría mejorar su eficiencia.

- Disponer de políticas sociales dinámicas y graduales. Ello quiere decir que se intervenga cuando el hogar requiere del apoyo del Estado y que dicho apoyo pueda retirarse cuando ya no es necesario. Esto debe ir acompañado necesariamente de gradualidad en el retiro, tanto temporal como por variaciones en las condiciones de vulnerabilidad o socioeconómicas de los hogares intervenidos.
- Realizar diseños de políticas sociales a partir de simulaciones y estimaciones más certeras respecto de poblaciones potenciales y objetivos de los programas, y, por tanto, aproximar de mejor forma los costos involucrados en la intervención.

Adicionalmente, y de manera gradual, en la medida que se extiendan las series de tiempo que es posible construir a partir de la información del RSH y del RIS, será posible disponer de una buena cantidad de datos de calidad para aproximar evaluaciones de impacto de programas e iniciativas sociales, usando bases de datos longitudinales.

## **Bibliografía**

Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social (2018). Registro Social de Hogares de Chile, febrero de 2018.

Coady, Grosh y Hodinnott (2004). Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience. The International Bank for Reconstruction and Development, and The World Bank, Washington, 2014.

Comité de Expertos de la Fichas de Protección Social (2010). Informe Final, octubre de 2010.

Ekhos (2015). Informe Final “Percepción de usuarios y funcionarios municipales en torno a los sistemas de asignación de servicios y beneficios sociales”, mayo de 2015.

Ley N° 20.530, que “Crea el ministerio de Desarrollo Social y modifica sus cuerpos legales”, octubre de 2011.

Ministerio de Desarrollo Social (2014). Informe de Desarrollo Social 2014.

\_\_\_\_\_ (2015). Decreto supremo N° 22, del 20 de noviembre de 2015, que “Aprueba el Reglamento del Artículo 5° de la Ley N° 20.379 y del Artículo 3°, letra f) de la Ley N° 20.530.

\_\_\_\_\_ (2015). Informe de Desarrollo Social 2015.

\_\_\_\_\_ (2016). Informe de Desarrollo Social 2016.

\_\_\_\_\_ (2017). Informe de Desarrollo Social 2017.

- \_\_\_\_\_ (2018). Resolución Exenta N° 068, del 12 de febrero de 2018, que “Determina el Procedimiento y Metodología de cálculo de la Calificación Socioeconómica, del Decreto supremo N° 22 de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social.
  
- \_\_\_\_\_ (2018). Resolución Exenta N° 089 del 23 de febrero de 2018 que “Establece las Condiciones, Estándares y Periodicidad de la Información, y de las variables del Registro Social de Hogares del Decreto Supremo N° 22 de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social.
  
- \_\_\_\_\_ (2018). Resolución Exenta N° 0106 del 7 de marzo de 2018 que “Establece modelo de Caracterización Complementario al uso de la Calificación Socioeconómica del Decreto Supremo N° 22 de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social, para identificar subgrupos de hogares de mayor vulnerabilidad dentro del 40% de hogares de menores ingresos.





# CAPÍTULO 3

## PROBIDAD Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES: PILARES DE UN MEJOR ESTADO

*William García Machmar y Valeria Lübbert Álvarez*

*Resumen:* El presente trabajo describe los principales avances en materia de probidad y prevención de los conflictos de intereses como factores de modernización del Estado. Se abordan las leyes cuyo foco fue exclusivamente la probidad en el sector público, como también la forma en que estas materias fueron tratadas transversalmente en el resto de la agenda legislativa entre los años 2014 y 2018. Se describen los rasgos fundamentales de esta nueva legislación y, asimismo, se analiza la economía política de estas reformas y los desafíos pendientes en esta área.

### 1. Introducción

La preocupación por mantener altos estándares de probidad y transparencia es un aspecto esencial de cualquier sistema democrático. No se trata de una meta que se pueda alcanzar y dar por cumplida, sino de estándares y reglas que requieren de constante revisión, pues las demandas de la ciudadanía sobre esta materia tienden a ser crecientes.

Alcanzar los fines públicos que persigue el Estado depende en gran parte de la configuración de reglas que impiden la interferencia de intereses privados. Debido a conflictos de intereses y casos de corrupción, el logro de bienes públicos se ve postergado afectando desproporcionadamente a los sectores más desaventajados de la sociedad (IDEA, 2017). Es decir, la probidad en la función pública está al servicio de la eficacia del Estado, cuestión fundamental para reducir las desigualdades.

Asimismo, probidad y prevención de conflictos de intereses son esenciales a la democracia. Si bien la corrupción resulta especialmente dañina para la legitimidad de la democracia cuando se trata de aspectos vinculados a la generación del poder y la política (OEA, 2001), es posible extrapolar

este análisis a todo tipo de corrupción y faltas a la probidad, toda vez que la falta de confianza que generan las faltas a la integridad pública afectan el sentido mismo de sujeto colectivo que subyace al Estado. Ello se expresa, por ejemplo, en un desincentivo a la participación política, reflejo de la merma de la confianza de la ciudadanía y captura el ejercicio del poder a favor de grupos de interés (Arkhedede, 2014). Así, se genera un círculo vicioso: a medida que aumenta la pérdida de confianza en los órganos del Estado decrece con ella la participación y se genera menor capacidad de control ciudadano de la función pública. Algunos autores incluso han llegado a plantear que la corrupción es equivalente a la dictadura, como mal que afecta la legitimidad de un Estado (Klitgaard, 2009).

En pocas palabras, un Estado moderno no puede concebirse sin reglas de probidad y transparencia que aseguren el correcto ejercicio de las funciones públicas y permitan *accountability*. Por eso el presente capítulo aborda avances en esta materia en el periodo 2014-2018 como un elemento central en la modernización del Estado.

En este capítulo exploraremos el origen de las reformas sobre probidad y prevención de los conflictos de intereses en el sector público en sus diversos ámbitos, impulsadas entre los años 2014-2018. En primer lugar nos referiremos a las leyes y medidas directamente vinculadas con la probidad en el ámbito de las cargas que afectan a autoridades y funcionarios públicos y su control (sección 2). En esta parte abordaremos la Ley N° 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, describiendo sus principales innovaciones y el contexto en que surgieron (sección 2.1.). Enseguida analizaremos la Ley N° 20.870 que establece la cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral (sección 2.2.), la cual surge como un mecanismo de control de la integridad respecto de las normas de financiamiento de la política.

Luego nos concentraremos en la institucionalidad creada específicamente para cumplir roles decisivos en la mejora de transparencia y probidad (sección 3). Como fue el caso del Servicio Electoral I (3.1.) y la Comisión para el Mercado Financiero (sección 3.2.).

A continuación, y en atención a que las materias sobre probidad difícilmente pueden ser encapsuladas en una sola ley o medida, nos referiremos a las demás leyes aprobadas durante el periodo de estudio

que incorporaron normas específicas sobre probidad, prevención de los conflictos de intereses y transparencia (sección 4).

También abordaremos aquellos tópicos que, si bien fueron considerados de forma relevante en el trabajo legislativo, no alcanzaron a ser aprobados y constituyen desafíos pendientes (sección 5). Tal es el caso de la regulación de diversos mecanismos para prevenir y sancionar los conflictos de intereses antes del empleo público, durante el ejercicio del mismo y con posterioridad al mismo (sección 5.1.); y de las reglas especiales sobre probidad y transparencia en el Congreso Nacional (sección 5.2.). Finalmente (sección 6), expondremos de forma sintética las principales conclusiones de este trabajo.

### *1.1. Contexto de las reformas*

Este es uno de los temas que importan de forma transversal en todos los sectores políticos y frecuentemente se identifica como un tema “técnico”, no solo porque su abordaje requiere de conocimientos muy específicos de derecho público y políticas públicas sino, también, porque avanzar en estas materias debiera importar a todos los gobiernos, más allá de su signo político. Sin embargo no todos los gobiernos logran avanzar, por diversos factores. Ya sea por falta de interés simplemente o porque requiere excesivo capital político impulsar cambios en estas materias frente a las resistencias de grupos de interés se da baja priorización a estas materias en periodos regulares de gobierno.

Las crisis o escándalos en la opinión pública relativas a hechos que vulneran los principios de probidad pública y afectan la confianza en las instituciones son, en este contexto, una enorme oportunidad para los gobiernos que desean impulsar agendas transformadoras. Es precisamente la presión social que surge en rechazo a hechos de corrupción o faltas a la probidad la que permite –y muchas veces fuerza– a los gobiernos a poner estos temas entre los prioritarios. Tal fue el caso del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet.

Si bien se concibió desde un origen durante su gobierno la necesidad de reformar el Estado (contar con más y mejor Estado) como una condición para alcanzar las principales medidas del programa de gobierno<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> “La concreción de las principales medidas de este programa requiere de más y mejor Estado. Chile necesita de un Estado moderno que impulse el desarrollo, que asegure condiciones de competencia y vele por el acceso, la calidad y la satisfacción de los

fueron hechos no previstos y externos al gobierno los que provocaron la urgencia de esta agenda<sup>2</sup>. De hecho, como se verá en los siguientes apartados del capítulo, muchos de los temas abordados ya estaban incluidos como metas del programa de gobierno, antes del estallido de la “crisis de confianza”, pero esta les hizo ganar prioridad y oportunidad. Fueron escándalos en la opinión pública a comienzos de 2015, originados a causa de casos de fraude tributario vinculados al financiamiento irregular de campañas políticas y hechos que involucraban a la nuera e hijo de la Presidenta, los que instalaron en la opinión pública los temas de probidad y transparencia en el centro del debate<sup>3</sup>. Diariamente durante 2015 la prensa puso temas de probidad y corrupción en sus portadas y las encuestas mostraban que junto con esto la aprobación presidencial bajaba considerablemente, agudizando la sensación de crisis<sup>4</sup>.

En este contexto, el gobierno impulsó una serie de medidas para fortalecer la probidad, separar los negocios de la política y prevenir conflictos de intereses. Los primeros días de marzo de 2015 la Presidenta creó el Consejo Asesor contra los conflictos de interés, tráfico de influencias y corrupción, también conocido como “Comisión Engel”<sup>5</sup>. Enseguida, ese

---

servicios públicos que entrega a los ciudadanos. Un Estado innovador, eficiente, que entrega soluciones oportunas y en el que prevalezcan el buen trato y la transparencia”. Programa de Gobierno, p. 11.

<sup>2</sup> Externos en el sentido de que no fueron funcionarios de gobierno en ejercicio de sus funciones ni sus órganos los envueltos en casos polémicos, sino que se trató de casos de políticos, la mayoría de ellos ajenos al gobierno, o bien sus familiares, por hechos ocurridos con anterioridad al periodo de gobierno.

<sup>3</sup> Primero, en 2013 se comienza a investigar un millonario fraude de ex funcionarios del Servicio de Impuestos Internos y personeros de la empresa PENTA en el que esta empresa obtuvo de forma fraudulenta millonarias devoluciones de impuestos. Es en esta investigación, a comienzos de 2014, donde se comienza a observar patrones de defraudación en los que se utilizaban boletas ideológicamente faltas para obtener financiamiento de esta empresa en campañas políticas. Este caso se conoció como “Caso Penta” que involucraba principalmente a políticos de la oposición, UDI, entre los que se encontraban dos ex ministros y un ex subsecretario del gobierno del entonces presidente Sebastián Piñera. Surge entonces una arista de investigación en relación también con boletas de la empresa minera SQM. Así, en enero de 2015 se inició una investigación por separado de casos similares con boletas de SQM. Luego, en febrero del mismo año, se dio a conocer el denominado “caso Caval”, en el cual el hijo y la nuera de la presidenta resultarían imputados por la compra de terrenos que vendieron a un precio mucho más alto que el precio de adquisición, a la cual se asociaron hechos de corrupción. En abril del mismo año el mismo Ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, resultó implicado en el caso SQM, por presuntas boletas ideológicamente falsas.

<sup>4</sup> Por ejemplo, ADIMARK, disponible online: [http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/12\\_eval%20gobierno%20feb\\_2015.pdf](http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/12_eval%20gobierno%20feb_2015.pdf)

<sup>5</sup> El Consejo Asesor fue conocido como Comisión Engel debido a su presidente, el economista Eduardo Engel.

mismo mes, y antes incluso de que dicho Consejo emitiera su informe, dictó un instructivo presidencial sobre buenas prácticas en declaraciones de patrimonio e intereses, y luego de recibir las propuestas del Consejo, en abril de 2015, la Presidenta anunció una agenda de probidad que contemplaba la aprobación de proyectos de ley que ya se encontraban en trámite, nuevos proyectos que debían ser ingresados al Congreso y un conjunto de medidas administrativas.

### *1.2. Marco de una agenda amplia*

En la agenda de probidad se agruparon tres tipos de proyectos y medidas, en tres ejes: i) probidad en los negocios y sector privado; ii) fortalecimiento de la democracia, y iii) probidad en el sector público.

Bajo el eje de negocios y sector privado se contempló regular la transparencia en el mercado de suelo, tipificar el delito de corrupción entre particulares y mejorar la actual tipificación de los delitos contra la fe pública, además de normas para asegurar la integridad en el mercado de valores y el adecuado uso de datos personales.

Bajo el eje fortalecimiento de la democracia se apuntó a un cambio radical en la manera de entender la relación entre el dinero y la política. Entre otras cosas, se redujo el gasto electoral, se prohibieron los aportes de personas jurídicas a candidatos y a partidos políticos, se reguló el gasto y el funcionamiento de los partidos políticos, se limitaron los montos y las formas de efectuar aportes a campañas electorales, se reguló el tipo de propaganda admisible en estas campañas y sus plazos, se estableció financiamiento público permanente para los partidos políticos, se aumentó el financiamiento a los candidatos en época de elecciones, y se creó un órgano autónomo constitucional, transformando el antiguo Servicio Electoral en uno con atribuciones de fiscalización y control para supervigilar el nuevo marco legal.

Bajo el eje probidad en el sector público se apuntó a regular la prevención y sanción de conflictos de intereses en los tres momentos del empleo público: aquellos vinculados a situaciones anteriores a asumir una función pública y que impiden el ingreso a un cargo público, aquellos que se dan durante el ejercicio, y los que se generan una vez que el servidor público cesa en su cargo. Una parte esencial de esta agenda fueron las normas introducidas por la Ley N° 20.880, que cambiaron de forma significativa las reglas que rigen las declaraciones de patrimonio e intereses y crearon deberes, tales como desprenderse de la propiedad

de entidades que generen posibles conflictos de intereses en el ejercicio de sus cargos o constituir un mandato de administración de sus valores, en ciertos casos.

### *1.3. Actores clave en la gestión política y su contexto*

Los temas de probidad y transparencia fueron desarrollados en el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, con resultados legislativos –que comprendían no solo leyes sino también reformas constitucionales– alcanzados en un corto periodo. En esto fue relevante una serie de actores que incidieron en la gestión política y en su contexto.

La creación de la “Comisión Engel” fue un acierto. Por un lado permitió al gobierno contar en un breve plazo con un barrido de propuestas revisadas por profesionales prestigiosos y de apoyo bastante transversal. Esto favoreció impulsar incluso proyectos que ya se encontraban en discusión en el Congreso, pero al ser promovidos por este Consejo se les dotó de mayor peso relativo y respaldo. Además, la conformación de esta comisión caracterizada por un perfil de excelencia y más bien independiente del gobierno, la dotó de gran legitimidad frente a la opinión pública y evitó sesgos partidarios (Sahd y Valenzuela, 2018). Por otra parte, si bien el rol de la Comisión se limitaba en principio a la elaboración de su informe con propuestas, en este caso los miembros asumieron su tarea más allá de lo estrictamente encomendado por la Presidenta y continuaron abogando por sus propuestas aún después de la disolución de la Comisión, asistiendo a las comisiones del Congreso Nacional para defender iniciativas, escribiendo columnas de opinión instando a la aprobación de los proyectos, e impulsando la agenda de probidad desde las distintas posiciones de sus miembros. De esta forma, los miembros de la Comisión, especialmente su presidente Eduardo Engel a través de la fundación Espacio Público que presidía, se convirtieron en actores relevantes en el impulso de las medidas y ejercieron presión para la aprobación de las mismas, siendo, en este sentido, aliados clave del gobierno.

Por su parte, el Congreso Nacional también asumió una actitud proactiva para avanzar en la agenda. Un ejemplo de esta actitud fue la creación de una comisión especial en el Senado para conocer de estos proyectos<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Esta comisión, presidida por el Senador Ignacio Walker, permitió tener sesiones de trabajo legislativo sábados y domingos para sacar adelante la agenda en los plazos comprometidos, cuestión sumamente excepcional en el trabajo del Congreso Nacional.

También la sociedad civil organizada tuvo un papel relevante. Además de Espacio Público, organización liderada por Eduardo Engel, otras organizaciones ejercieron presión e instaron a la aprobación de las nuevas reglas, yendo más allá de las propuestas del gobierno en algunos casos. Tal rol fue ejercido por las fundaciones Ciudadano Inteligente y Chile Transparente, las que por medio de las redes sociales, encuentros públicos y en el mismo Congreso Nacional, abogaron por la aprobación de normas más estrictas.

En el plano internacional también hubo actores relevantes que contribuyeron al impulso de la agenda. Acuerdos de cooperación con el BID, PNUD, OCDE e Idea Internacional, impulsados desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y, en lo que corresponde, por el Ministerio de Hacienda, permitieron involucrar en el análisis de la agenda a expertos internacionales y dotar a la agenda de relevancia internacional.

Pero sin duda el factor más relevante de todos fue la determinación del gobierno, particularmente de la Presidenta de la República y del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que asumió el rol coordinador de la agenda de probidad. Dada la multiplicidad de proyectos de la agenda y el carácter supramayoritario de sus normas, el Ejecutivo debió realizar un gran despliegue en el Congreso y manejar con gran rigurosidad los tiempos legislativos y el eventual paso de algunos proyectos por el Tribunal Constitucional.

Asimismo, de forma indirecta, fueron relevantes el rol de la prensa y las investigaciones del Ministerio Público, para mantener la presión en el Congreso durante la discusión de esta agenda. Hechos de corrupción investigándose y juicios que estaban desarrollándose mantenían constantemente la necesidad de combatir la corrupción en los medios de comunicación.

En suma, además de la voluntad del gobierno, fue fundamental el contexto en que se desarrolló esta agenda. Tanto el impulso dado por actores de la sociedad civil, la prensa, el Ministerio Público y la Comisión Engel, hicieron que fuera muy difícil oponerse abierta y públicamente a esta nueva legislación que se estaba discutiendo, lo que facilitó el éxito legislativo del gobierno.

## 2. Reformas sobre probidad y transparencia en el sector público

Dos reformas apuntaron de manera específica y exclusiva al establecimiento de nuevos estándares para quienes ejercen una función pública. Por un lado la Ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses reguló un marco común para los distintos órganos del Estado en materia de declaraciones de patrimonio e intereses, estableció el deber de constituir un mandato especial de administración de valores (conocido como “fideicomiso ciego”) para las más altas autoridades y el deber de desprenderse de la propiedad de determinados bienes que podrían generar conflictos de intereses en el ejercicio de sus cargos. La Ley N° 20.870, por otro lado, reformó la Constitución estableciendo el cese en el cargo de parlamentarios, gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes y concejales por graves infracciones a las normas sobre financiamiento electoral.

### 2.1. *Ley sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, N° 20.880*

#### 2.1.1. *Origen de la iniciativa*

Esta ley surge como mensaje presidencial de Sebastián Piñera, en mayo de 2011, luego que al término del primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se publicara en el Diario Oficial la reforma constitucional que ordenó al legislador regular las declaraciones de patrimonio e intereses del Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica señale, así como el mandato especial (“fideicomiso ciego”) y el deber de enajenar que esta ley pormenorizaría.

Abordar la regulación de exigentes declaraciones de patrimonio e intereses y regular el denominado “fideicomiso ciego” y los deberes de enajenar eran compromisos del programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, por lo que esta ley ya formaba parte de la agenda legislativa, con anterioridad a los hechos que originaron la agenda de probidad como prioritaria y la creación de la Comisión Engel. Sin embargo, su tramitación fue más bien escasa al comienzo del gobierno<sup>7</sup>. Luego del

---

<sup>7</sup> Si bien se presentaron indicaciones presidenciales en agosto de 2014, la comisión no comenzó a discutir el articulado sino hasta 2015, una vez que asume como presidente de la comisión de Gobierno Interior del Senado el senador Alberto Espina, quien colaboró estrechamente con el Ejecutivo y fue determinante en sacar adelante esta ley con la mayor premura posible.



Informe de la Comisión Engel, que recogió la aprobación de las materias de esta ley dentro de sus propuestas, su tramitación cobró mayor celeridad.

No obstante, el objeto de esta ley requería ser complementado con una mejor regulación de los conflictos de intereses. En otras palabras, con la Ley N° 20.880 se buscaba cambiar el marco para prevenir conflictos de intereses, mediante su visualización en las declaraciones juradas, pero faltaba una mejor regulación del deber de abstención y de los conflictos de intereses derivados de situaciones anteriores al empleo, o bien surgidos con posterioridad al mismo, fenómeno conocido como “puerta giratoria” o bien tratado bajo el rótulo de “periodos de enfriamiento”. En algún momento en el Ejecutivo se evaluó la posibilidad de introducir estas materias en esta misma ley, pero dicha iniciativa no prosperó porque se amplificaría su complejidad y extensión y era discutible además que sus ideas matrices lo permitieran<sup>8</sup>.

Al aprobarse la Ley N° 20.880, el mismo gobierno se encargó de su implementación, por lo que sus resultados se pudieron apreciar con prontitud, al menos en lo referido a las declaraciones de patrimonio e intereses, logrando que a marzo de 2017 se hayan efectuado 91.734 declaraciones en el país<sup>9</sup>.

Si bien son muchos los aspectos interesantes de esta ley que pueden analizarse jurídicamente, nos referiremos acá a los aspectos centrales y vinculados a la economía política de esta reforma<sup>10</sup>.

### *2.1.2. Declaraciones de patrimonio e intereses*

Un hecho que contribuyó a la rápida aprobación de esta ley en 2015 fue el adelantamiento de similares exigentes estándares por la vía de un instructivo presidencial dictado en marzo de 2015 (Instructivo Presidencial N° 2, de 2015), en virtud del cual a título de “buenas prácticas” se instruyeron muchas de las normas que luego serían aprobadas como ley. Así, durante la discusión legislativa muchas veces se plantearon reparos

---

<sup>8</sup> Véase sección 5.2.

<sup>9</sup> [https://www.contraloria.cl/web/cgr/noticias/-/asset\\_publisher/AmxFf8h7I735/content/sistema-de-declaraciones-de-intereses-y-patrimonio-dip-ya-cuenta-con-mas-de-60-000-declaraciones-en-distintos-estados-de-avance?inheritRedirect=false](https://www.contraloria.cl/web/cgr/noticias/-/asset_publisher/AmxFf8h7I735/content/sistema-de-declaraciones-de-intereses-y-patrimonio-dip-ya-cuenta-con-mas-de-60-000-declaraciones-en-distintos-estados-de-avance?inheritRedirect=false)

<sup>10</sup> Sobre el detalle de la Ley N° 20.880 y sus implicancias jurídicas, véase Lübbert, Valeria (en prensa). “Estándares sobre probidad para funcionarios y autoridades conforme a la Ley N° 20.880”. En: Jornadas de Derecho Administrativo de 2016.

referidos a situaciones prácticas o bien a lo elevado de las exigencias, pero que al tratarse de estándares que ya se encontraban en aplicación en parte importante de la Administración del Estado, se generaba una suerte de presión por no reducir los avances ya alcanzados. Ello permitía también que los efectos de la regulación que se discutía se contrastaran con la realidad de la implementación del instructivo presidencial.

La ley unificó en una sola declaración jurada las antiguas declaraciones de patrimonio, por una parte, y las declaraciones de intereses, por otra, modificando sustancialmente el contenido a declarar bajo un criterio de exhaustividad y transparencia. Cuestiones que podrían calificarse de revolucionarias de esta ley, sin embargo, no dicen tanto relación con su contenido como con los sujetos obligados y los procedimientos de realización y control de estas declaraciones.

En cuanto a los sujetos obligados, el número creció de forma exponencial y abarcando todos los órganos del Estado, debiendo todos ellos realizar ahora una declaración en los mismos términos y con el mismo formato, por lo que se equiparó en objeto y la forma de las exigencias. Al interior de la Administración pública el crecimiento se debió principalmente por la incorporación del tercer nivel jerárquico y por la inclusión del personal a honorarios según su monto de remuneración. Además, en los demás poderes del Estado se incorporaron también nuevos sujetos obligados, por ejemplo personal del Congreso Nacional y de tribunales especiales. También se incorporaron sujetos que cumplen una función pública pero cuya naturaleza es propiamente privada (corporaciones o fundaciones). Esto significó un cambio de paradigma en el diseño de cargas vinculadas a la probidad y transparencia, pues hasta ahora solo los funcionarios públicos y autoridades tenían cargas directas.

Un tema de enorme relevancia pero que no logró aprobarse tal como era la intención original del Ejecutivo, fue la inclusión de los bienes del cónyuge en la declaración. Ya antes del estallido del “caso Caval” y antes del Informe de la Comisión Engel, el Ejecutivo había ingresado indicaciones a este proyecto, en agosto de 2014, incluyendo la declaración de los bienes del cónyuge sin importar el régimen patrimonial bajo el cual estuvieran casados<sup>11</sup>. Esta medida no contó con apoyo en el Senado.

---

<sup>11</sup> “Artículo 7°.- La declaración de intereses y patrimonio comprenderá también los bienes del cónyuge del declarante, cualquiera sea el régimen bajo el cual estén casados.” Boletín de indicaciones del 18 de agosto de 2014, Boletín 7616-06, pág. 4. Disponible en <https://bit.ly/1iP9IRA>

Incluso algunos parlamentarios de la entonces oposición<sup>12</sup> llegaron a objetar que la regulación –moderada– que finalmente se aprobó era inconstitucional, objeción que aunque no prosperó, operó como presión durante la discusión legislativa para ir más allá en esta materia<sup>13</sup>.

Respecto del procedimiento de realización en un solo formulario electrónico y en línea, en lugar de dos documentos separados en papel como se efectuaba antes, la ley fue un tremendo paso en la modernización del Estado, incorporando nuevas tecnologías, datos abiertos y el uso de plataformas que facilitan tanto la realización de la declaración como el control por el órgano competente y la ciudadanía. En este paso fue determinante el apoyo técnico desde la Unidad de Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que en un breve plazo fue capaz de levantar la plataforma para realizar con facilidad las declaraciones<sup>14</sup>.

En lo que se refiere al control de las declaraciones, se entregó potestades fiscalizadoras en esa materia a la Contraloría General de la República, quien maneja el portal electrónico en el cual ellas se efectúan, por lo que la opinión de este órgano fue fundamental a la hora de elaborar el respectivo reglamento.

### *2.1.3. Mandato especial de administración de valores y deberes de enajenar*

La ley innovó al establecer la obligación de constituir un mandato sobre valores y activos, conocido popularmente con el nombre de “fideicomiso ciego”, para las más altas autoridades, cuando tengan un patrimonio en valores y acciones superior a 25 mil unidades de fomento. De no constituirse este mandato, deberán enajenarse los valores que sobrepasen el señalado valor.

Durante la tramitación de esta ley en primer trámite constitucional, bajo el gobierno de Sebastián Piñera, el proyecto entregaba la posibilidad de optar entre dos tipos de mandato: uno diversificado y sobre el cual el

---

<sup>12</sup> El senador Coloma y el diputado Squella, ambos de la UDI.

<sup>13</sup> Véase sesión del Senado del 13 de mayo de 2015, sobre el Boletín 7616-06.

<sup>14</sup> La publicidad de las declaraciones y su formato de datos abiertos y reutilizables ya habían sido propuestos por el Ejecutivo en 2014, como consta en el Boletín de Indicaciones de agosto de ese año. Boletín de indicaciones de 18 de agosto de 2014, Boletín 7616-06, pág. 3. Disponible en <https://bit.ly/1iP9IRA>. Más tarde fueron recogidas en el Informe de la Comisión Engel.

mandatario o autoridad continuaba conociendo el destino de sus fondos, y otro ciego que exigía que previo a la constitución del mandato se liquidaran los valores de forma que el producto de tal liquidación fuera lo que se invirtiera en portafolio de activos, de forma “ciega” para el mandatario o autoridad. En segundo trámite constitucional, ya bajo la administración de Bachelet, el Ejecutivo estimó que este mandato debía limitarse a una forma “ciega” como la segunda descrita, pues con el primer modelo de mandato se corría el riesgo de mantener conflictos de intereses.

Además, la ley estableció el deber de enajenar o renunciar a la propiedad sobre determinados bienes para ciertas autoridades, tales como el Presidente de la República, Senadores, Diputados y Contralor General de la República. Respecto de otras autoridades con competencias acotadas en determinadas materias o ámbitos, la obligación de enajenar recae sobre la propiedad en entidades o empresas vinculadas expresa y directamente con tales materias. El fin de esta norma era prevenir de forma absoluta conflictos de intereses con respecto a tales bienes.

En estas normas, sin embargo, quedan ciertas debilidades. Por una parte, el mandato solo consideró dentro del ámbito del fideicomiso las acciones de sociedades anónimas abiertas, opciones a la compra y venta de tales acciones, bonos, debentures y demás títulos de oferta pública representativos de capital o de deuda que sean emitidos por entidades constituidas en Chile, que se encuentren inscritas en los registros de valores que llevan las Superintendencias de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras, y cuyo valor total supere las veinticinco mil unidades de fomento. Si bien por la vía de la interpretación amplia del concepto de titularidad directa e indirecta desarrollado por la Contraloría General de la República<sup>15</sup> se cubren los casos en que una persona es dueña de acciones de una entidad constituida en Chile por intermedio de una entidad constituida en el extranjero, aún quedan fuera del control las demás acciones o valores de la entidad extranjera. Además, la ley vigente exige que las entidades o valores se encuentren inscritas en los registros de valores que llevan las Superintendencias de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras, requisito que puede no cumplirse por tratarse de instrumentos que se transan en ofertas privadas. Adicionalmente, respecto de las sociedades anónimas cerradas o sociedades de personas, resulta inaplicable la figura del fideicomiso pues su participación no se transa en el mercado financiero.

---

<sup>15</sup> Dictamen N° 9.853 de 21 de marzo 2017.

Por otra parte, estas nuevas normas fueron incapaces de hacerse cargo de la especial calidad del cargo de Presidente de la República y los conflictos de intereses que pueden presentarse a su respecto. El poder jerárquico del jefe de Estado en Chile es incomparable al de cualquier otra autoridad, por lo que su capacidad de influencia es inconmensurable. Así, una cuestión pendiente que a futuro deberá enfrentarse es el estatuto del Presidente de la República. En particular, se debería eliminar el monto de 25.000 UF en acciones del mandato especial de valores y extender el mandato más allá de valores que se transan en la bolsa, pues se trata de la autoridad de mayor influencia y control sobre el resto de las autoridades, y respecto de él sería impracticable el deber de abstención. El poder del Presidente de la República hace que sus conflictos de intereses queden fuera de todo control, por lo que abordar este tema es una cuestión pendiente de la mayor relevancia.

## *2.2. Cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, Ley N° 20.870*

El 16 de noviembre de 2015 se publicó la Ley N° 20.870, que establece la cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral. Se trata de una reforma constitucional que por primera vez regula una hipótesis de cese en cargo para estas autoridades en razón de infracciones vinculadas al financiamiento electoral.

Se incorporó, respecto de diputados y senadores, en el artículo 60 de la Constitución, un inciso séptimo<sup>16</sup>. Respecto de alcaldes, concejales y consejeros regionales se agregaron los incisos segundo y tercero, nuevos, en el artículo 125 de la Constitución<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> “Cesará en su cargo el diputado o senador que haya infringido gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, desde la fecha que lo declare por sentencia firme el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral. Una ley orgánica constitucional señalará los casos en que existe una infracción grave. Asimismo, el diputado o senador que perdiere el cargo no podrá optar a ninguna función o empleo público por el término de tres años, ni podrá ser candidato a cargos de elección popular en los dos actos electorales inmediatamente siguientes a su cesación”.

<sup>17</sup> “Con todo, cesarán en sus cargos las autoridades mencionadas que hayan infringido gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, desde la fecha que lo declare por sentencia firme el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral. Una ley orgánica constitucional señalará los casos en que existe una infracción grave. Asimismo, quien

### 2.2.1. Origen de la iniciativa

Esta reforma, al igual que las efectuadas a la ley de financiamiento electoral por la Ley N° 21.900, apuntó directamente al tema que pusieron sobre la mesa los casos “SQM y PENTA”: el financiamiento de empresas a campañas políticas.

Esta reforma buscó resguardar la legitimidad democrática de los cargos de elección popular, poniendo en evidencia el déficit de legitimidad que afecta a quienes son electos producto de financiamiento ilegal y, asimismo, establece un desincentivo drástico para evitar que candidatos cometan infracciones graves en su financiamiento. El Mensaje Presidencial señaló que *Las razones que animan este proyecto de ley son la necesidad de establecer sanciones y condiciones que permitan avanzar hacia una política más transparente y que establezca altos niveles de responsabilidad política, en donde aquellos que hayan accedido a su cargo mediante prácticas ilegales y delictivas en el financiamiento de sus campañas deban cesar en el ejercicio de su cargo y no puedan ejercer funciones de representación*<sup>18</sup>.

Si bien la reforma constitucional no indica qué casos de financiamiento ilegal se comprenderían entre las causales, en paralelo se estaba discutiendo en el Congreso Nacional el proyecto sobre fortalecimiento de la democracia (Ley N° 21.900), que entre sus normas contemplaba el catálogo de infracciones graves que darían lugar a esta destitución. Entre tales hipótesis se encontraba la infracción a la prohibición de recibir financiamiento de empresas. Por lo tanto, durante la preparación de las reformas fue necesario tener siempre presente la imbricación entre ambas modificaciones legales.

El ingreso de esta reforma fue un compromiso que la Presidenta asumió públicamente el 15 de marzo de 2015, junto con anunciar la creación de la Comisión Engel. Por lo mismo, si bien esta reforma fue una de las medidas propuestas por dicho consejo en su informe<sup>19</sup>, se trataba de un

---

perdiere el cargo de alcalde, consejero regional o concejal, de acuerdo a lo establecido en el inciso anterior, no podrá optar a ninguna función o empleo público por el término de tres años, ni podrá ser candidato a cargos de elección popular en los dos actos electorales inmediatamente siguientes a su cesación”.

<sup>18</sup> Mensaje Presidencial N° 163-363 de 17 de abril de 2015; Boletín N° 10.000-07.

<sup>19</sup> En el informe final de este Consejo incluyó entre sus recomendaciones la remoción de autoridades electas por infracciones a las normas sobre financiamiento. En dicho informe el Consejo, por unanimidad, instó a “establecer la pérdida de los cargos de alcaldes, concejales, CORES, senadores y diputados, y la prohibición de desempeñarse

compromiso asumido con anterioridad y respecto de la cual el gobierno ya venía estudiando alternativas<sup>20</sup>. Cabe recordar también que incluso antes del anuncio presidencial, el 15 de enero de 2015, las senadoras Allende y Pérez, junto a los senadores Harboe, Montes y Quinteros, habían ingresado una moción con un objetivo similar que establecía la cesación en el cargo parlamentario para quien fuera condenado por haber financiado su campaña electoral con aportes obtenidos de manera ilegal o fraudulenta (boletín N° 9860-07). Ambas iniciativas, el mensaje y moción, se refundieron y tramitaron como una sola.

### *2.2.2. Especiales resguardos: Causales y rol del Servicio Electoral*

El hecho de que una nueva causal, relativa al financiamiento ilegal de campaña, pudiera convertirse en un instrumento para derrotar al rival político que resultó vencedor en una elección se presentó como un riesgo, del que se tuvo conciencia durante toda la discusión legislativa. Por ello se debió tomar resguardos para evitar su ocurrencia y dar certezas a los parlamentarios, los que pasaban por dos aspectos: cuáles serían las causales de pérdida del cargo y cuál sería el órgano encargado de determinar si procedía.

La reforma constitucional no estableció un catálogo de causales de pérdida del cargo, sino que entregó dicha tarea a una ley orgánica constitucional. Esta decisión no era la que originalmente propuso el Ejecutivo, que apuntaba a que fuera una ley simple la que determinara el tipo de infracciones que motivaría el cese, previa sanción por la autoridad competente. Sin embargo, durante la discusión legislativa en el Senado dicha alternativa se mostró inviable pues no contó con apoyo en el seno de la comisión. Que fuera una ley orgánica y no una ley simple la que determinara un catálogo taxativo de causales daba resguardo a todos los sectores políticos, a juicio de los senadores, y así fue recogido como una condición en el proyecto<sup>21</sup>.

---

en un cargo público como sanción ante infracciones graves a las regulaciones del financiamiento y gasto electoral, respetando el debido proceso. El legislador deberá considerar las condiciones de reemplazo". Informe del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, de 23 de abril de 2015, Santiago, p. 83.

<sup>20</sup> Cabe recordar que similar medida ya había sido propuesta en el primer Gobierno de la presidenta Bachelet por el Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República, en 2006. Véase: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_chl\\_sc\\_anexo\\_1\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_chl_sc_anexo_1_sp.pdf)

<sup>21</sup> En el Ejecutivo, si bien existía conciencia de los problemas democráticos que generan las leyes orgánicas constitucionales, esto no se consideró una carga mayor respecto de

Contribuyó a la aprobación de esta iniciativa que fuera la misma Comisión Especial, encargada de conocer los proyectos de Probidad y Transparencia, la que conocería en el Senado esta y luego la ley sobre fortalecimiento de la democracia, donde se tipificaban las causales y el procedimiento para hacerlas efectivas, pues por una parte se creó sinergia en la discusión sobre el tema entre los mismos parlamentarios, y por otra, esta situación les dio la certeza de que serían ellos mismos quienes tendrían que aprobar esas causales, lo que les daba una perspectiva completa de lo que estaba discutiendo el Parlamento.

En cuanto a cuál sería el órgano encargado de determinar las causales, se decidió que debía ser el Tribunal Calificador de Elecciones a requerimiento del Servicio Electoral, en particular el Consejo Directivo de dicho Servicio. El carácter colegiado de dicho Consejo daba garantías de que ningún sector político manipularía esta herramienta de forma perniciosa o al menos lo hacía más difícil<sup>22</sup>. Por lo demás, en cualquier caso, se mantuvo a salvo la posibilidad de accionar ante el Tribunal Constitucional, quien actuaría, a requerimiento, constatando el cumplimiento de los requisitos constitucionales.

La necesidad de contar con resguardos también se expresó en el procedimiento a seguir, donde se establece que solo el Servicio Electoral puede investigar estas infracciones y que en caso de los delitos contemplados solo se puede accionar penalmente a requerimiento del Servicio. Esta limitación se vio por los parlamentarios como una garantía frente a un eventual excesivo protagonismo del Ministerio Público en los casos recientes de financiamiento ilegal de campañas. Fue además una apuesta a favor de un flamante Servicio Electoral con rango constitucional, que contaría con tres nuevas subdirecciones, atribuciones de fiscalización y más personal y recursos, por lo que se esperaba cumpliría su rol de forma implacable y ecuánime.

---

la posterior discusión de las causales, pues en este caso las causales se tipificarían en la misma ley de financiamiento electoral, Ley N° 19.884, y conforme a la doctrina de la Cámara de Diputados toda modificación que se introdujera en dicha ley sería calificada como orgánica (véase Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados, boletín N° 9790-07). Por lo mismo, establecer en la Constitución que estas causales debían ser aprobadas por una ley orgánica no acarrea consecuencias prácticas, pues de todas maneras dichas normas serían calificadas como orgánicas por la Cámara de Diputados.

<sup>22</sup> En primer trámite, parlamentarios propusieron establecer un quórum de dos tercios para la decisión Consejo Directivo del Servicio Electoral en esta materia, alternativa que afortunadamente fue rechazada en atención a que dificultaría aún más que los casos relevantes llegaran al Tribunal Calificador de Elecciones, imponiendo mayores barreras para la operatividad de la norma.



El Servicio Electoral, por su parte, representado en la mayoría de las sesiones de la discusión legislativa por su Presidente o su Directora, fue en esta materia muy partidario de establecer la mayor cantidad de resguardos y dar certeza jurídica a los futuros candidatos<sup>23</sup>.

Solo en el largo plazo podrá evaluarse si estos resguardos fueron excesivos. Con todo, algunos de ellos resultan a primera vista desproporcionados. Respecto de la prescripción de los delitos de financiamiento ilícito se estableció un plazo de prescripción muy breve de solo dos años, contrario a la intención del Ejecutivo en esta materia que era seguir la regla general de prescripción del Código Penal, correspondiente a cinco años<sup>24</sup>. Por lo demás, podría pensarse que los resguardos resultan excesivos si se tiene en cuenta que en la historia de la constitución de 1980 nunca se ha llevado a la práctica alguna de las demás causales de cesación de un parlamentario en el cargo, porque se trata de un instituto de difícil interpretación y en extremo excepcional<sup>25</sup>. Es por ello que la regulación de normas sobre probidad y prevención de conflictos de intereses, tales como deberes de dedicación exclusiva, resulta un tema pendiente en extremo relevante, tal como se verá en la sección siguiente.

### **3. Creación o reforma de órganos del Estado**

Junto con aprobarse leyes con nuevos estándares en cargas y obligaciones para quienes cumplen funciones públicas, también se crearon nuevos órganos del Estado con competencias específicas sobre esta materia. Por un lado, se dotó de rango constitucional al Servicio Electoral y se le dio nuevas atribuciones de fiscalización para controlar las normas electorales y de partidos políticos. En cuanto al control de integridad en los mercados, se creó la Comisión para el Mercado Financiero.

#### *3.1. Servicio Electoral*

Fue la Ley N° 20.860 la que le dio “rango constitucional” al Servicio Electoral (en adelante SERVEL) y definió su carácter fiscalizador. Si bien podría haberse discutido la necesidad de darle ese rango (y si tiene

---

<sup>23</sup> Véase el Segundo informe Comisión Especial Encargada de Conocer los proyectos sobre probidad y transparencia. Boletín 9790-07. Respecto del tema de la prescripción especialmente de corto plazo, p. 176; respecto de establecer mayores requisitos para denunciar infracciones, p. 247; respecto de que SERVEL sería especialmente estricto en el control de admisibilidad de denuncias, p. 249.

<sup>24</sup> Segundo informe Comisión Especial Encargada de Conocer los proyectos sobre probidad y transparencia, pp. 172 y ss.

<sup>25</sup> Véase Sentencia del Tribunal Constitucional N° 970, de 7 de octubre de 2008.

alguna virtud que no se podría haber logrado mediante la ley), lo cierto es que al momento de anunciarse la Agenda de Probidad en abril de 2015 ya se contemplaba esta reforma constitucional. Se buscó darle el mayor peso posible a la institución que debía hacerse cargo de velar por el cumplimiento de las normas sobre financiamiento electoral y transparencia de campañas y partidos políticos, y esta ley respondió a esa necesidad.

La regulación a nivel legal de este nuevo SERVEL se llevó a cabo en la Ley N° 29.000 que modificó la Ley N° 18.556. En cuanto a su gobernanza, admite una dualidad entre órgano colegiado resolutivo (Consejo Directivo) y órgano unipersonal ejecutivo (Director). Toda vez que el Consejo elige a un Presidente ello crea incentivos para disputar espacios de influencia entre uno y otro especialmente considerando que el Presidente del Consejo participa en la nominación del Director. No obstante las dudas técnicas que pudo haber generado la mantención de diseño, no generó oposiciones políticas y se aprobó rápidamente (fue presentada el 19 de mayo de 2015, y aprobada por el Congreso el 9 de septiembre). De este modo, la gobernanza del SERVEL quedó cristalizada en la propia Constitución.

La primera modificación a la que hay que prestar atención es la exención del control de la Contraloría General de la República, especialmente en lo que dice relación con la toma de razón. Solo se conserva el sometimiento al juicio de cuentas. No obstante las críticas que pueden efectuarse a la utilidad de la toma de razón, no deja de ser paradójico que esta exención de control se haya aprobado justamente cuando el SERVEL debía organizar tanto las elecciones municipales de 2016 como las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2017, con el consecuente gasto involucrado. Sin duda este es un aspecto que deberá evaluarse a futuro, pues la cantidad de recursos que maneja el SERVEL y la importancia de su labor ameritan también ciertos controles administrativos. Con todo, no debe olvidarse que muchas de las decisiones del SERVEL están sometidas a revisión ante la justicia electoral, lo que actúa como contrapeso.

En segundo lugar, se extendió la prohibición de celebrar actos y contratos e hipótesis de deber de abstención frente a conflictos de intereses<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> “Los consejeros deberán abstenerse de intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que tengan interés personal o en que lo tengan el cónyuge, conviviente civil, hijos o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive. Asimismo, deberán abstenerse de participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que les reste imparcialidad”.

de forma de equiparar a las obligaciones que impone la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE) y la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos (LBPA). En materia de transparencia no se introdujo innovaciones, de modo que el SERVEL continúa regido por las disposiciones del artículo primero de la Ley N° 20.285. De este modo, pasa a ser el único órgano constitucional autónomo sometido al control del Consejo para la Transparencia, a diferencia del Banco Central o del Ministerio Público que, aun cuando son integrantes de la Administración del Estado, tienen un régimen de control autónomo.

El impacto de esta reforma mostró sus efectos de inmediato. Como ya se ha dicho, durante la tramitación de todos los proyectos relativos a las nuevas funciones del SERVEL –incluyendo este– fue permanente la presencia del presidente de su Consejo en el Congreso.

### *3.2. Comisión del Mercado Financiero*

La Ley N° 21.000 reemplazó a la Superintendencia de Valores y Seguros por una nueva entidad, denominada Comisión del Mercado Financiero. El anuncio de esta ley fue incluido, como ya se explicó, en la denominada agenda de probidad del año 2015. Por su entidad, este nuevo órgano será tratado en otro capítulo de este libro, donde se explicará el diagnóstico que subyace a la innovación en el cambio de modelo regulatorio y sus principales innovaciones.

## **4. Avances misceláneos en probidad y transparencia**

La preocupación respecto de la probidad y la transparencia estuvo presente en diversas leyes aprobadas durante el periodo 2014-2018. Si bien hubo leyes cuya idea matriz central fue la probidad en el sector público, también se intentó abordar de forma transversal en toda la agenda, incluidos los ejes de probidad en los negocios y fortalecimiento de la democracia. A continuación se señalan algunos ejemplos.

### *4.1. Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios*

Como parte de la Agenda, se previó enfrentar la especulación de los negocios inmobiliarios. En este contexto, se aprobó la Ley N° 21.078, sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano. El proyecto tuvo dos pilares: por una parte, gravar con un impuesto las operaciones sobre los inmuebles que aumentarían de valor con motivo de la ampliación del límite urbano

y, por otra, aumentar la transparencia en este procedimiento<sup>27</sup>. En este último aspecto fue el único proyecto de la agenda que abordó directamente los vacíos regulatorios que se encontraban detrás del denominado “caso Caval”, y uno de los pocos proyectos referidos a la prevención de los conflictos de intereses en el sector privado.

Cada uno de estos pilares fue liderado por diferentes actores. Por una parte el tributario, desde la Subsecretaría de Hacienda, específicamente la Coordinación de Política Tributaria. Por otra parte el urbanístico, desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y sus asesores, especialmente el abogado Enrique Rajevic. Entre los parlamentarios fue esencial el rol que cumplió el presidente de la Comisión de Vivienda y Urbanismo, senador Montes, en orden a impulsar la aprobación del proyecto.

La tramitación del proyecto no fue fácil. Por una parte, tensionó al propio Gobierno en la medida que significó una excepción a la tesis adoptada después de aprobar la reforma tributaria de 2014 (Ley N° 20.780) en orden a no legislar nuevamente para aumentar la carga tributaria en el país. Por otra parte, motivó críticas sobre la utilidad del impuesto de parte de la industria, particularmente la Cámara Chilena de la Construcción, que se hizo presente también en la discusión en el Congreso.

#### *4.2. Gobierno corporativo de las empresas públicas*

También en materia de empresas públicas se introdujo reformas desde un enfoque de mayor probidad y prevención de conflictos de intereses. Para ello se modificaron los gobiernos corporativos, de modo de hacer más estricto el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. En esta materia fueron especialmente influyentes las recomendaciones de la OCDE<sup>28</sup>. Contando con ese importante respaldo los proyectos fueron

---

<sup>27</sup> Como principales innovaciones pueden mencionarse, por de pronto, la introducción de publicaciones de los hitos más relevantes del procedimiento no solo en el Diario Oficial sino también por medios tecnológicos (nuevo artículo 28 septies de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en adelante LGUC). Enseguida se introduce un trámite adicional en el proceso de planificación denominado “imagen objetivo”, que permite una participación temprana o adelantada en el procedimiento de planificación, que incluye también una publicación electrónica (nuevo artículo 28 nonies LGUC). Asimismo, la ley impone al Ministerio de Vivienda y Urbanismo la carga de mantener un Portal Único de Información con datos sobre el mercado de suelo urbano, de los instrumentos de planificación territorial y de los permisos – este último introducido en el segundo trámite constitucional ante el Senado (artículo 28 undecies LGUC).

<sup>28</sup> Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2Qt2NRQ>

apoyados transversalmente, sin grandes vicisitudes desde el punto de vista de la economía política.

En la Ley N° 21.025 que establece un nuevo gobierno corporativo de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), ingresada el 26 de enero de 2016, se innovó haciéndole aplicable en términos idénticos el deber de abstención que regula la Ley de Sociedades Anónimas para el caso de las sociedades abiertas.

En cuanto a las nuevas inhabilidades, estas miran a la idoneidad moral o técnica del candidato para ejercer el cargo. Aptitud moral, pues buscan despejar las dudas sobre la rectitud en el ejercicio profesional previo del candidato, por lo que exigen: a) No haber sido sancionado penal o administrativamente por ciertos delitos relacionados con la administración leal de una empresa; b) no tener dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas, c) no haber sido afectado por la revocación del artículo 77 de la Ley de Sociedades Anónimas. Y aptitud técnica, pues demandan alto nivel de competencias y exigen del candidato: a) Grado académico de licenciado o título profesional de una carrera de a lo menos ocho semestres de duración, o de un título de nivel equivalente otorgado por una universidad extranjera, y b) acreditar una experiencia profesional de a lo menos ocho años, continuos o no; b.1.) como director, gerente, administrador o ejecutivo principal en empresas públicas o privadas con ingresos anuales por ventas y servicios promedio mayores a los de empresas medianas, los últimos dos años comerciales, o b.2.) en cargos de primer o segundo nivel jerárquico en servicios públicos.

Estas inhabilidades ya muestran su fuerza, toda vez que la Contraloría General de la República controlando su efectividad en mayo de 2018 rechazó el nombramiento de dos directores precisamente en ENAP por no cumplirlas<sup>29</sup>.

Luego, la ley regula las incompatibilidades del cargo de director, ya sea con posiciones en el sector público –especialmente posiciones de poder que podrían facilitar la captura del director por el sistema político– o en el sector privado.

En la tramitación de este proyecto fue relevante la presencia de los sindicatos incumbentes de la empresa –que ya cuentan con

---

<sup>29</sup> Dictamen N° 13.564 de 2018.

representación en el directorio— respaldando las nuevas reglas, más estrictas, sobre elección de su propio representante<sup>30</sup>.

En la misma línea puede citarse la Ley N° 21.082 que crea una sociedad anónima del Estado denominada “Fondo de Infraestructura S.A.”, proyecto presentado el 4 de mayo de 2016. Esta ley regula las incompatibilidades del cargo de director, ya sea con posiciones en el sector público —especialmente posiciones de poder que podrían facilitar la captura del director por el sistema político— o en el sector privado. Además introduce una inhabilidad *ex post* para los directores que cesen en sus funciones, los que serán inhábiles para ejercer cualquier cargo en una empresa que haya sido beneficiada con el Fondo, por un periodo máximo de seis meses. Adicionalmente, estarán obligados a informar al Directorio sus participaciones societarias y todas las actividades laborales y de prestación de servicios que realicen en empresas previamente beneficiadas por el Fondo, sean o no remuneradas. Esta obligación comienza una vez terminada la prohibición del inciso anterior y se extenderá hasta los seis meses posteriores al término de la prohibición a que se refiere el inciso anterior. La regla, que constituye una innovación en materia de empresas públicas, está claramente inspirada en la Comisión de Mercado Financiero y en las modificaciones propuestas en su oportunidad a la LOCBGAE aún en trámite legislativo.

Es interesante mencionar, desde el punto de vista de la economía política de la tramitación del proyecto, que esta ley contempla importantes reglas para asegurar la competitividad del sector, asegurando la igualdad entre gestores públicos y privados. La incidencia en el Congreso Nacional de los representantes de la industria contribuyó a que estas “murallas”, que estaban contempladas en el proyecto originalmente, fueran aprobadas<sup>31</sup>.

#### *4.3. Probidad como criterio transversal de la agenda legislativa 2014-2018*

Además de la agenda de probidad propiamente tal, en el periodo 2014-2018 la probidad y la prevención de conflictos de intereses fue una preocupación que permeó el contenido de diversas leyes aprobadas en el periodo y que introdujeron innovaciones en diferentes materias.

---

<sup>30</sup> Historia de la Ley N° 21.025 pp. 25, 88, 148, 149, 151 y 179. Disponible en: <https://bit.ly/2xaoOvS>

<sup>31</sup> Historia de la Ley N° 21.082, p. 37. Disponible en: <https://bit.ly/2NFrE6d>

En primer lugar, en materia de promoción de derechos destacan las normas incluidas en la Ley N° 21.067 que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, de manera de asegurar la independencia de su titular. En salud destaca la Ley N° 20.895, que tuvo como objetivo erradicar los incentivos perversos en la comercialización de medicamentos (“canela”). En el sector de educación, múltiples leyes incluyeron normas sobre prevención de conflictos de interés. Así, la Ley N° 20.040, que crea el Sistema de Educación Pública y modifica diversos cuerpos legales, innova en materia de inhabilidades e incompatibilidades de los nuevos servicios, así como los órganos colegiados asesores que introduce. Del mismo modo, la Ley N° 20.845, de inclusión escolar, tuvo como objetivo separar la prestación del servicio educativo del interés económico de los propietarios de los colegios, intereses que pueden estar en conflicto y perjudicar, por lo tanto, el destino de los recursos públicos destinados a la educación. En materia de mercados regulados, destacan la Ley N° 20.936, que establece nuevos sistemas de transmisión de energía eléctrica y crea un organismo coordinador independiente del sistema eléctrico nacional, precisamente para separar la gestión del coordinador de la actividad de los agentes del mercado; asimismo, la Ley N° 21.069, que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala, INDESPA, es digna de resaltar por la regulación de inhabilidades e incompatibilidades que crea. Finalmente, la Ley N° 20.889, en materia de servicio de televisión abierta, modificó el régimen aplicable al Consejo Nacional de Televisión haciendo aplicable a este órgano reglas sobre probidad y prevención de conflictos de intereses.

Por último, en lo que respecta a la relación entre la política y los negocios, no puede dejar de mencionarse a las leyes N° 20.915, que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y que facilita su modernización, y N° 20.900, sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia, que introdujeron reglas estrictas en orden a separar el dinero de la actividad política.

## **5. Desafíos y temas pendientes**

No obstante los logros que se han reseñado, quedaron temas pendientes de la mayor relevancia. Como principal tarea inconclusa puede señalarse una nueva regulación de los conflictos de intereses y la transparencia en la actividad del Congreso Nacional, así como el perfeccionamiento de los conflictos de intereses en la Administración del Estado.

### *5.1. Probidad en el Congreso Nacional*

El 19 de agosto de 2015, por moción de los senadores De Urresti, José García, Guillier, Larraín y Patricio Walker, se inició un proyecto de ley para modificar la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia (Boletín N° 10.264-07).

Entre las principales innovaciones del proyecto se encuentra la creación de una nueva institucionalidad a cargo de la prevención y sanción de las infracciones a la ética y transparencia. Por de pronto, una Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria; enseguida dos Comisiones de Ética y Transparencia parlamentaria, una por cada corporación; y una Comisión Bicameral de Transparencia.

Le siguen las siguientes materias:

- Establecimiento del deber de probidad para funcionarios del Congreso y asesores parlamentarios.
- Prohibiciones de contratación y uso de asignaciones para aquellos casos en que exista conflicto de intereses.
- Nuevos deberes parlamentarios para prevenir conflictos de intereses, a saber: la dedicación exclusiva de los parlamentarios, el deber de abstención de los parlamentarios en asuntos en que tengan un interés personal directo, la prohibición de usar información privilegiada para fines personales, el deber de asistencia a sesión de comisión de Sala y de Comisión por parte de los parlamentarios, con sanciones efectivas, y descuentos a la dieta en caso de desafuero.
- Mayores estándares en transparencia, obligando a la transparencia completa de las sesiones de Sala y las Comisiones, incluyendo los asistentes y sus aportes.
- Nuevo sistema de auditoría interna y de control de cuentas.

Durante la tramitación el Ejecutivo presentó indicaciones –muy sustantivas– y patrocinó el proyecto con urgencias constantemente. Con todo, el proyecto no alcanzó a ser aprobado en el periodo que se analiza y actualmente<sup>32</sup> se mantiene en primer trámite constitucional, ante el Senado. Cabe recordar que fue aprobado en general por la Sala el 8 de marzo de 2016, la Comisión Especial de Probidad del Senado lo despachó en particular el 15 de diciembre del mismo año, y quedó en

---

<sup>32</sup> Última consulta 03.08.2015.



estado de ser votado en particular en la Sala del Senado. Sin embargo, el 7 de marzo de 2017 los comités acordaron que el proyecto pasara a la Comisión de Constitución. A pesar de que el Ejecutivo mantuvo la urgencia al proyecto, dicha Comisión no evacuó su informe y sigue sin ser votado en la Sala en particular. En la actual Administración del presidente Piñera el proyecto nunca ha sido dotado de urgencia.

Un factor que puede explicar el retraso del proyecto es que posee numerosas normas que son de rango de Ley Orgánica Constitucional, por lo que se requieren 4/7 de los miembros en ejercicio de cada corporación para su aprobación. Pero sobre todo, su retraso se explica por la falta de determinación política del actual gobierno y del mismo Parlamento, al tratarse de un proyecto que regula derechamente a los incumbentes.

## *5.2. Conflicto de intereses*

El proyecto de ley que previene y sanciona los conflictos de intereses, y modifica normas sobre inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública (boletín N° 10.140-07), fue ingresado por Mensaje de la presidenta Bachelet en julio de 2015. Actualmente<sup>33</sup> se encuentra en primer trámite Constitucional ante el Senado.

Con él se buscó abordar las tres instancias en que pueden surgir los conflictos de intereses: al ingresar a la función pública, durante su ejercicio, y con posterioridad al cese en el cargo ejercido. Así, busca fortalecer el sistema de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones que afectan a los funcionarios, y cómo se relacionan estos con el mundo de los negocios. Además, pretende hacer más estricto el deber de abstenerse de intervenir en los asuntos que puedan dar lugar a conflicto de intereses, para la Administración Central, para los Gobiernos Regionales, para los Municipios y para los diputados y senadores<sup>34</sup>.

Por su contenido y alcance, este proyecto venía a ser un complemento de lo logrado con la Ley N° 20.880, pues, como se señaló, si bien se avanzó muchísimo en transparentar conflictos de intereses mediante

---

<sup>33</sup> Última consulta 03.08.2018.

<sup>34</sup> Respecto de los parlamentarios finalmente se optó por abordar estas normas y las referidas al correcto uso de las asignaciones parlamentarias en el proyecto recién analizado en la sección 5.1.

la declaración de intereses y patrimonio, era preciso regular también qué consecuencias se siguen. Por ello, este proyecto servía como una especie de culminación de la agenda de probidad.

Sin embargo el proyecto fue quedando rezagado por las diferentes presiones sobre la agenda legislativa a partir de mediados de 2015. Además, no recibió apoyos importantes en el Congreso. Por de pronto, la oposición de ese momento no prestó el mismo apoyo que sí dio a la Ley N° 20.880 – que se originó en un proyecto del presidente Piñera. Enseguida, en la Comisión de Constitución del Senado, desde su presidencia se priorizaron otros proyectos. Ante ello el Ejecutivo (SEGPRES) acordó con el presidente de la Comisión Especial sobre Probidad y Transparencia tramitarlo ahí, pero el avance no fue mucho, pues dicha radicación ocurrió cuando el gobierno terminaba y, por lo tanto, las presiones sobre el resto de la agenda legislativa se hicieron aún más fuertes e impidieron concluir el trabajo.

Sin perjuicio de la multiplicidad de materias del proyecto, el punto más complejo fue la regulación de la “puerta giratoria” o las inhabilidades posempleo. La regulación vigente, introducida en el año 1999 por la Ley N° 19.653, establece una prohibición de prestar servicios en el sector fiscalizado por seis meses, aplicable a todo tipo de funcionarios, sin compensación económica<sup>35</sup>, regulación que ha demostrado ser ineficaz e insuficiente.

El proyecto de ley original se refería a entidades fiscalizadoras comprendidas en el DL N° 3.551 y distinguía dos situaciones. Por un lado, una prohibición absoluta para participar en la propiedad o desempeñarse en entidades del sector fiscalizado, que afectaba por tres meses a las principales autoridades, y por otro, una prohibición relativa para desempeñarse en entidades respecto de las cuales se emitió un acto administrativo, que afectaba por un periodo de seis meses a las personas que intervinieron directamente en tales actos.

Para que la norma no fuese criticada como un desincentivo excesivo para atraer personal competente como directivos públicos, se proponía una compensación económica respecto a quienes se les imponía la prohibición absoluta respecto de toda la industria. Esta compensación consistiría en el derecho a percibir un porcentaje de la remuneración recibida durante el ejercicio de sus funciones, salvo que el cese de

---

<sup>35</sup> Artículo 56 inciso final de la LOCBGAE.

estas se haya producido por una conducta culposa. Esta norma, aunque implicaba un costo fiscal adicional, fue consensuada dentro del Ejecutivo con los equipos de la DIPRES y del grupo de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda, planteándose como argumento que al no preverse compensación alguna y, además, limitarse temporalmente la actividad laboral, podría ser un riesgoso desincentivo para atraer gente talentosa y personal competente a la Administración del Estado.

Además, respecto de las máximas autoridades de las instituciones fiscalizadoras, se establecía una prohibición de desarrollar actividades de *lobby* a favor de las entidades sujetas a fiscalización (es decir, respecto de toda la industria) del órgano en el que se desempeñaban, por el plazo de dos años a contar del cese de sus funciones.

Finalmente se establecía una obligación común para las máximas autoridades y para los funcionarios de instituciones fiscalizadoras de comunicar las actividades que realicen con posterioridad al cese de sus funciones, tanto en el sector público como en el privado, durante el periodo por el que se extiendan las inhabilidades para desempeñarse en las entidades fiscalizadas y hasta por los seis meses siguientes.

La infracción a estas prohibiciones sería sancionada administrativamente mediante la imposición de multas a beneficio fiscal, y se establecía un plazo especial de dos años de prescripción para la responsabilidad que genere su incumplimiento.

Luego, en la discusión en la Comisión se habían logrado significativas mejoras al proyecto, tales como la ampliación de 6 meses a un año de la “prohibición relativa” y la incorporación de Ministros de Estado y Subsecretarios en esta categoría; se acotó el ámbito de la prohibición únicamente al sector privado, permitiéndose las labores de docencia, y el trabajo en organismos internacionales públicos, y empresas del Estado o en las que este tenga participación; se perfeccionaron los mecanismos de transparencia de la información y se amplió el plazo de prescripción a 4 años.

La preocupación por la materia se refleja también en el proyecto del presidente Piñera, presentado en julio de 2018, sobre Integridad Pública (boletín N° 11.883-07). En dicho proyecto, en lo que interesa acá, se regula la “puerta giratoria” en similares términos al proyecto de la presidenta Bachelet. Sin embargo no recoge las mejoras que ya habían sido aprobadas por la comisión ni aborda aspectos que fueron considerados centrales, tales como la protección del denunciante.

En el proyecto del presidente Piñera se identifican falencias en los siguientes aspectos: En primer lugar, no contempla compensación económica alguna para los casos de prohibición absoluta a diferencia del proyecto de Bachelet que sí contemplaba una, salvo para ministros y subsecretarios. En segundo lugar, las sanciones propuestas por el nuevo proyecto son considerablemente más bajas que las propuestas por la administración Bachelet. Esto llama la atención especialmente tratándose de la infracción al deber de informar. Precisamente, el estricto cumplimiento de este deber es esencial pues permite el control social de la norma. Enseguida, también es llamativo que la sanción mínima sea mucho más baja y que el margen de apreciación para graduarla sea tan amplio. Ello pone incentivos para que el ex funcionario y el potencial empleador negocien acerca del riesgo de pagar la multa, de forma tal que quede internalizado en el precio de la contratación.

En definitiva, las diferencias entre ambos proyectos permiten concluir que existió un aprendizaje deficiente de una Administración a otra al momento de formular los proyectos. Por tanto, de continuar la tramitación del proyecto ingresado por la actual Administración del presidente Piñera, este deberá ser modificado de forma sustancial para evitar que sea un retroceso respecto de las mejoras que ya se habían introducido por el proyecto de la presidenta Bachelet.

## **6. Conclusiones**

En el periodo 2014-2018 las reformas en materia de probidad, transparencia y conflictos de intereses fueron el resultado de fuerzas internas y externas. Las internas, plasmadas ya en el programa de Gobierno y las tareas encomendadas por la presidenta al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, muestran la necesidad de mejorar permanentemente los estándares del sector público para potenciar la democracia. Las externas, expresadas en acusaciones de corrupción o conflictos de intereses de parte de autoridades o figuras públicas (casos Penta, Caval, Corpesca, etc.) y el consiguiente reproche de la opinión pública, incidieron en el ritmo, y también en la profundidad, de las reformas planteadas originalmente e impusieron nuevos contenidos. De este modo, es posible decir que el gobierno de Michelle Bachelet logró concertar las fuerzas internas al propio gobierno, así como agentes públicos y privados externos a él. Las reformas que acá comentamos demuestran que esto lo hizo con un razonable nivel de éxito.

Al analizar las dos principales reformas sobre probidad y transparencia quedan los siguientes aprendizajes. Por una parte, la Ley N° 20.880

contó con apoyos clave en el Senado y recibió un impulso especial a partir de 2015, por factores externos derivados de la discusión pública. Logró implementarse de forma temprana y sus resultados quedaron a la vista, lo que permitió que la ciudadanía percibiera sus efectos. Sin embargo, el corolario de esta reforma, aquella que aborda los conflictos de intereses, quedó inconcluso. Cabe preguntarse entonces si los factores que ayudaron a la aprobación del primer proyecto están presentes también en este último, o si son situaciones que no se pueden replicar. La presentación por parte del gobierno del presidente Piñera de un proyecto totalmente nuevo sobre la materia muestra que el aprendizaje entre una y otra administración fue pobre. Esta afirmación se apoya en el hecho que las diferencias entre los proyectos no están justificadas explícitamente en diferencias de política pública, ideología o doctrina. Por otra parte, la Ley N° 20.870 muestra la fuerza de los incumbentes en el resultado de la regulación. De un lado, el SERVEL –que contaba ya con autonomía constitucional– arbitró en el contenido de la reforma e influyó sobre los parlamentarios. De otro lado, los mismos parlamentarios –puestos en tela de juicio por la crisis de confianza– actuaron con extrema precaución y solo la puesta en práctica de estas normas evidenciará si esas precauciones fueron excesivas o no.

Otros avances destacados en materia de probidad y transparencia fueron cómo se cambió el cariz a dos instituciones existentes, el SERVEL, que obtuvo autonomía constitucional, y la Comisión del Mercado Financiero, en sustitución de la Superintendencia de Valores y Seguros. El otorgamiento de rango constitucional al SERVEL empoderó a su Consejo Directivo, especialmente a su Presidente, quien ejerció su influencia directamente en los parlamentarios. Dotado de nuevos poderes de fiscalización sobre la actividad de los partidos y de los propios parlamentarios en tanto candidatos, su opinión adquirió un sentido institucional ante los diputados y senadores.

También se destaca que, además de las leyes que directamente abordaron la probidad y transparencia, en el periodo 2014-2018 se buscó aplicarlas como un principio rector de la gestión pública, lo que quedó demostrado en que hubo una multitud de leyes que incorporaron en sus disposiciones reglas sobre la materia, ya sea en el sector público o en el privado. En este ámbito destacan los proyectos de ley que reformaron o crearon empresas públicas. En ellos fue patente la influencia de los estándares fijados por la OCDE –lo que sin duda facilitó su tramitación– pero también el papel que pueden cumplir los sindicatos (ENAP), que defendieron sus posiciones de poder ante los parlamentarios.

Finalmente se debe tener presente que quedaron pendientes importantes proyectos de ley de la agenda de probidad, relativos a la probidad en el Congreso Nacional y a los conflictos de intereses en el sector público. Al respecto, hubo una serie de factores que impidieron su despacho. Primero el alto quórum de aprobación –ambos contienen casi únicamente materias de ley orgánica constitucional– que exigió al Ejecutivo buscar acuerdos para alterar el *statu quo*. Segundo, el hecho de tener que concordar una regulación precisamente con quienes estaban siendo afectados por reglas más exigentes no ayudó a que fuesen aprobadas, considerando, además, que ya se habían aprobado importantes reformas en materia de financiamiento de la política. Tercero, la falta de actores clave en el Congreso que pudieran asumir el liderazgo de los proyectos también impidió un avance más decisivo. Y, finalmente, la oportunidad que los proyectos tuvieron en la agenda, más bien tardía, significó que el trabajo del Congreso se había acercado a las elecciones y ya era difícil que su aprobación redituara en una mejora relativa en las elecciones, lo que les hizo perder prioridad.

En resumen, en el periodo 2014-2018 se aprobó una agenda robusta en materia de probidad y transparencia, mas no se aprobó completa. No cabe duda que la preocupación por la ética pública estará presente en el devenir del periodo 2018-2022, pues es una exigencia permanente de una mejor democracia. Los aprendizajes señalados en este capítulo bien pueden servir como herramienta para construir una nueva agenda de modernización en estos ámbitos.

## Bibliografía

- Arkhed, O. (2014). *Corruption and Political Participation A Multilevel Analysis*. QoG Working Paper Series 2014: University of Gothenburg. Disponible en <https://bit.ly/2N7o59z>
- Informe del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015).
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2017). *The Global State of Democracy: Exploring Democracy's Resilience*. STOCKHOLM: IDEA. Disponible en <https://bit.ly/2Qu1bYa>
- Klitgaard, R. (2009). *Corrupción Normal y Corrupción Sistémica*. Disponible en <https://bit.ly/2xcvVER>
- Lübbert, V. (en prensa). “Estándares sobre probidad para funcionarios y autoridades conforme a la Ley N° 20.880”. En: Jornadas de Derecho Administrativo de 2016 Universidad Diego Portales.

Sahd, J. y Valenzuela, C. (2018). La economía política de la agenda de probidad y transparencia de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://bit.ly/2OiiHZ0>

Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) (2011). *Política, Dinero y Poder. Un dilema para las democracias de América*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. Disponible en <https://bit.ly/2p6xfoo>

**Antecedentes de tramitación legislativa:**

Boletín de indicaciones de 18 de agosto de 2014, boletín N° 7616-06. Disponible en: <https://bit.ly/1iP9IRA>

Dictámenes de la Contraloría General de la República: N° 9.853 de 2017 - N° 13.564 de 2018.

Historia de la Ley N° 20.880. Disponible en: <https://bit.ly/2xeMTSk>

Mensaje Presidencial N° 163-363 de 17 de abril de 2015, boletín N°10.000-07.

Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados, recaído en el boletín N° 9790-07. Disponible en: <https://bit.ly/1iP9IRA>

Segundo informe Comisión Especial Encargada de Conocer los proyectos sobre probidad y transparencia, boletín N° 9790-07. Disponible en: <https://bit.ly/1iP9IRA>





# CAPÍTULO 4

## PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN: DE LA IDEA A LA PRÁCTICA Y DE LA PRÁCTICA A LA IDEA

*José Inostroza Lara, Randall Ledermann Molina y  
Luis Madariaga Campusano*

*Resumen:* Este capítulo revisa la experiencia de un Programa innovador en materia de Modernización del Estado de Chile. El Programa fue instalado en el Ministerio de Hacienda con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta iniciativa busca generar proyectos de alto impacto para lograr satisfacción usuaria mediante la innovación y modernización tecnológica. En el presente documento se muestra parte de los logros alcanzados a la fecha, pero, por sobre todo, se hace un análisis sobre los aspectos críticos que ayudaron o que dificultaron su desempeño, tanto a nivel institucional como a nivel estratégico y operativo. Por último, se presentan reflexiones en cuanto a los aprendizajes para el Programa, los que bien pueden ser extensibles en parte a la gestión de proyectos transformadores de todo el Estado chileno, finalizando con una visión sobre el rol más estructural que puede jugar un Programa de este tipo en el contexto de un Estado con dificultades para emprender iniciativas innovadoras perdurables.

### **1. Introducción**

La invitación a documentar una reflexión sobre la experiencia del Programa de Modernización del Sector Público es una gran oportunidad para los autores del texto. La unidad de análisis de este caso es una experiencia que está en marcha y, por lo tanto, no es fácil hacer una revisión con suficiente distancia. Pero al mismo tiempo esta dificultad entraña la ventaja de que los aprendizajes tienen más posibilidades de implementarse directamente.

Para entender el contexto del Programa se debe destacar que este se inició en el segundo Gobierno de la presidenta Bachelet (de coalición de centro-izquierda), y que el segundo Gobierno del presidente Piñera

(de coalición de centro-derecha) continuó con su labor sin estar obligado legalmente a ello. Esto último, en sí mismo, debiera ser un hecho inesperado para quienes estén familiarizados con la historia de la modernización del Estado en Chile. En efecto, la continuidad formal del Programa, de sus objetivos y de su equipo, es un hecho relativamente inédito. Esto último, sin duda, habla bien de la madurez de los equipos técnico-políticos de ambos gobiernos y de los sistemas de gestión del país. Esto es mérito del gobierno que implementó inicialmente el Programa, por pensar un diseño de mediano plazo, protegiéndolo de los naturales intereses políticos electorales de corto plazo. Y también es mérito de los equipos del actual Gobierno, que han tenido el cuidado de mantener las experiencias que son consideradas útiles y positivas para el país, aunque no perfectas, pero que sirven de base para seguir avanzando. Todos quienes hemos trabajado en el sector público sabemos la importancia de las posiciones “político-partidistas” en las “políticas públicas” de modernización del Estado. Y también sabemos que buena parte de los problemas del Estado chileno se deben, justamente, al deseo casi irrefrenable de “partir desde cero”, borrando lo anterior, cada vez que hay un cambio de gobierno.

Los autores de este capítulo han trabajado en el Programa de Modernización en la mayor parte de su existencia. Uno de ellos participó en el diseño y fue su director hasta diciembre de 2018. Esto permite tener una visión muy cercana y de detalle respecto de la evolución del Programa, sus expectativas iniciales, errores, logros, aprendizajes emergentes y, en general, una visión sobre cómo el diseño y la implementación han logrado, o no, los impactos buscados.

Por lo anterior, los autores son “partes implicadas” en el Programa, y sus opiniones están evidentemente sesgadas por su responsabilidad en esta experiencia. Las ideas y antecedentes que aquí se vierten esencialmente reflejan esa experiencia y subjetividad. Con todo, se ha hecho un esfuerzo por hacer una reflexión compartida y someter dichas ideas al escrutinio de otros revisores para equilibrar algo ese sesgo y así obtener lecciones útiles de esta experiencia.

La revisión del caso puede ser muy útil, tanto para la proyección del Programa, como para abordar desafíos de modernización de los servicios públicos, bajo la actual administración y en el futuro. En efecto, el presidente Piñera está desplegando una ambiciosa agenda de modernización en un sentido amplio, con la idea fuerza de “Un

Estado moderno, cercano e inteligente al servicio de las personas”<sup>1</sup>. Para estos efectos el gobierno creó un “Consejo Asesor Permanente de Modernización del Estado”<sup>2</sup>, algo inédito, que deberá emitir su opinión respecto de un plan de largo plazo en modernización. Asimismo, se creó la “Secretaría de Modernización del Estado”<sup>3</sup>, radicada en el Ministerio de Hacienda, que lidera y articula un trabajo conjunto con Presidencia, la División de Gobierno Digital de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Esta Secretaría se ha ido implementando con el apoyo del mismo equipo y recursos del Programa de Modernización y es la instancia llamada a diseñar el plan de modernización y liderar su desarrollo. De esta manera, algunas de las ideas, aprendizajes y recomendaciones que se plantean en este capítulo podrán, en alguna medida, contribuir al esfuerzo colectivo de trazar dicho plan de modo inteligente y factible.

Así, se construye esta historia de continuidad y cambio.

## 2. Origen, Problema y Objetivos

El diseño del Programa de Modernización surgió desde la imaginación de un experimentado equipo en gestión pública que participó en la elaboración del Programa de Gobierno de la presidenta Bachelet. Uno de ellos –Enrique Paris– se desempeñó como coordinador de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda (2014-2018), mientras que otro –Jorge Rodríguez– ejerció como Subdirector de Racionalización y Función Pública de DIPRES (2014-2018). Sin duda,

---

<sup>1</sup> Programa de Gobierno del Presidente Piñera, página 150. <http://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>

<sup>2</sup> El Decreto Supremo que crea el Consejo señala que su función es “...asesorar al Presidente de la República en el análisis y evaluación de las políticas, planes y programas que compongan la agenda de modernización del Estado; formular recomendaciones y realizar estudios y diagnósticos sobre tales asuntos; someter a su consideración propuestas de reforma estructural o institucional; y dar respuesta a las consultas que dicha autoridad le formule”. Los actuales consejeros son: Ramiro Mendoza (presidente), Ignacio Irrarrazaval, Beatriz Corbo, Mauricio Duce, Javier Etcheberry, Gloria de la Fuente, Luis Larraín, Evelyn Matthei, Leonidas Montes, Claudio Muñoz, Salvador Valdés, Jeannette von Wolfersdorff, Mario Waissbluth. <https://modernizacion.gob.cl>

<sup>3</sup> La misión de la Secretaría es: “Impulsar la modernización del Estado, mejorar el desempeño de los órganos públicos y mejorar la calidad de los servicios que reciben sus usuarios”. Sus funciones son: i) Desarrollar e implementar la estrategia de modernización del Estado para cada Gobierno; ii) Seguir e informar de los avances de dicha estrategia; iii) Liderar iniciativas transversales de modernización del estado; y iv) Apoyar iniciativas sectoriales declaradas prioritarias en este ámbito.

el hecho que esos diseñadores de la idea ocupasen roles clave en las fases de implementación de la misma fue un factor positivo en cuanto contribuyó a la consistencia del proceso y a proteger al Programa durante su desarrollo.

Los antecedentes esenciales del diseño e implementación del Programa son los siguientes<sup>4</sup>:

- El Programa fue definido como “un programa de inversión” en instituciones públicas para mejorar la experiencia de los usuarios del Estado con sus servicios<sup>5</sup>. Las instituciones postuladas, o postulantes, deben “formular” un “Proyecto de Modernización” basado en una metodología común de diseño, que busca estresar el análisis del problema a resolver, la estrategia de solución y los resultados esperados. Esa formulación debe ser aprobada y mejorada por el Comité Estratégico del Programa, como se explica más adelante.
- El Programa apoya a las instituciones financiera, técnica y estratégicamente, para cumplir los objetivos aprobados.
- Parte del financiamiento del Programa proviene de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hasta el año 2020. Como parte integral de su apoyo, dicha institución entrega soporte técnico durante la implementación del Programa y ejerce un “control fiduciario”, que se hace rigurosamente mediante la Contraloría General de la República (CGR). El vínculo con el BID se justificó, además de las razones financieras, porque le daría al Programa más probabilidades de soportar proyectos de mediano plazo, perdurando más allá de un primer gobierno. El monto total del financiamiento del Programa inicialmente se estimó en US\$96 millones para el periodo 2015-2021, el cual, a poco andar y debido a la estrechez fiscal, se redujo drásticamente, tanto en su nivel como en su despliegue temporal. Los proyectos han sido pensados en general para una temporalidad de 2-4 años. Hoy el plan financiero considera una inversión de solo US\$60 millones. Esto no afectó a los primeros proyectos aprobados (en el INE y en ChileCompra), los que contaron con un extraordinario nivel de inversión, en torno a los US\$8 millones. Los proyectos siguientes debieron ser de alcance más acotado y en menor tiempo, lo cual obligó a buscar oportunidades de mejoras puntuales y específicas, enfocadas en los procesos de negocio más que en grandes rediseños de procesos

---

<sup>4</sup> En el Anexo se presenta información cuantitativa del Programa, referida a cantidad de proyectos y presupuestos, entre otras materias.

<sup>5</sup> <http://modernizacion.hacienda.cl/>

y sistemas de apoyo. Si bien existen muchas oportunidades con estas características, aquellos casos que (aún) requieren modernizaciones más estructurales se beneficiarían enormemente de un proceso de diagnóstico profundo, sistemático y analítico, y de una formulación con mirada tanto de negocio como estratégica y no exclusivamente sectorial, junto con un monitoreo y seguimiento de la ejecución del proyecto bajo la asesoría técnica-estratégica que puede brindar este Programa.

- La gobernanza del Programa se resume en un Comité Estratégico que aprueba los planes y proyectos propuestos por cada Servicio y hace un seguimiento estratégico de los mismos. El Comité estaba compuesto originalmente por el Coordinador de modernización del Estado del Ministerio de Hacienda, el Director del Programa, y tres representantes de la DIPRES. El Gobierno del presidente Piñera, añadió al comité a un representante de la Presidencia y al Jefe de división del Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El perfil profesional de este comité equilibra lo técnico con lo político, así como con una necesaria visión estratégica global.
- Además de tener una línea de inversión en modernización de instituciones puntuales (beneficiarios)<sup>6</sup>, el Programa diseñó una línea de “estudios y desarrollos transversales” de ejecución directa del Ministerio de Hacienda. Esto último entregó flexibilidad para el desarrollo de ideas e implementaciones de soluciones específicas, de alto impacto en varios casos, también algo inédito en el Ministerio de Hacienda, entidad más acostumbrada a diseñar políticas que a desplegar programas o a implementar proyectos concretos. Algunos ejemplos de esta tercera línea de trabajo son: (a) estudios, desarrollo de encuestas y sistema en materia de satisfacción de usuarios; (b) estudios en materia de empleo público y sistemas de incentivos; (c) estudios con la OCDE para fortalecer las estrategias de Gobierno Digital e Identidad Digital; (d) estudios y propuestas en materia de *Data Driven Public Policies*; (e) estudios y propuestas en materia de infancia, sistema de licencias médicas y estadísticas de personas en el sector público. En esta misma línea se pueden destacar trabajos de desarrollo de sistemas y metodologías de gran relevancia, como un sistema de Presupuesto abierto<sup>7</sup>, un sistema de evaluación de

---

<sup>6</sup> En los conceptos técnicos del Programa, estos son los componentes 1 y 2 (servicios públicos, ya sea fiscalizadores o con atención directa a los usuarios).

<sup>7</sup> Este sistema tiene planificada su publicación en el mes de enero de 2019 y considera información a nivel transaccional, una gran novedad, incluso a nivel mundial. <https://presupuestoabierto.gob.cl/>

- proyectos en tecnología de la información<sup>8</sup>, y sobre sistemas de interoperación entre el presupuesto y el sistema de compras públicas.
- En el caso de los proyectos, una vez aprobados, se visaron las transferencias de recursos y se hicieron los seguimientos del gasto, avance de actividades y cumplimiento de logros o hitos. Estas transferencias y manejo contable siguieron sufriendo las complejidades típicas del sector público, basadas en procesos redundantes, formalistas y, por supuesto, en papel, lo que puso una carga adicional y de bajo valor agregado. Para abordar este problema el Programa, como se señala más adelante, implementó tecnologías modernas, como firma electrónica avanzada y rendiciones de cuenta en línea.
  - Por su parte, los integrantes de los equipos de cada Servicio que ejecutan los proyectos deben contar con la aprobación técnica del Programa, el cual presta asistencia para realizar su reclutamiento y selección. El propósito es asegurar un estándar y pertinencia profesional adecuados, lo que en casi todos los casos se tradujo en equipos con fuerte presencia de ingenieros civiles, algo relativamente inédito también para experiencias similares. Por este estándar más exigente, la puesta en marcha de los proyectos fue relativamente lenta, y es evidentemente un punto crítico de evaluación. Por otra parte, esta metodología de trabajo tuvo una ventaja clara: considerando que el sistema político tiene incentivos a eludir estándares técnicos para así ganar tiempo y obtener ganancias de corto plazo, con esta modalidad se aseguró calidades mínimas que, en la experiencia del Estado chileno, muchas veces no son suficientemente logradas. Esto contribuyó a un manejo más responsable de los recursos.

Cabe señalar que en un inicio la idea fue instalar el Programa en la DIPRES, la cual declinó aduciendo exceso de compromisos en sus tareas habituales y explicado, probablemente, por ser un Programa muy alejado de sus competencias naturales. Esto último empujó a que el Programa se instalara finalmente en el mismo Ministerio de Hacienda, configurado más para diseñar que para implementar soluciones públicas, lo que estribó en –y sigue siendo– un desafío particular, pero que también tenía una gran ventaja: una tradición profesional de alto nivel técnico y estabilidad para el desarrollo profesional, y una mirada

---

<sup>8</sup> Es primera vez en nuestro Estado que se implementa un sistema de esta naturaleza. Se estima un gasto aproximado superior a los US\$600 millones anuales en TIC. La versión 2018 del sistema evaluó cerca de 600 proyectos autorizándose técnicamente un gasto del orden de US\$130 millones.

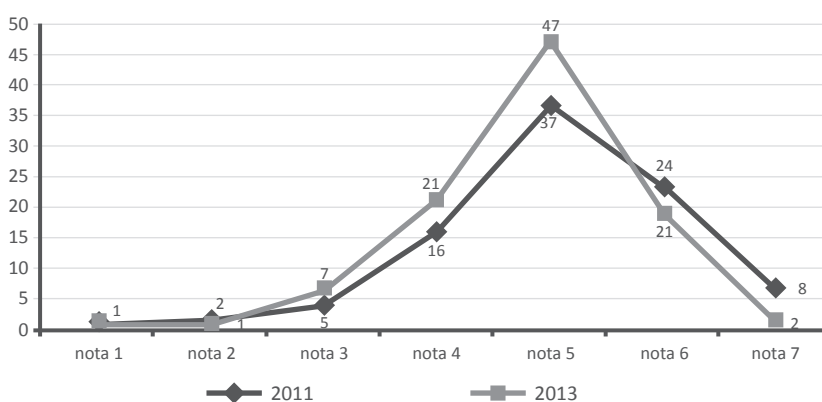
amplia de los asuntos públicos. Asimismo, este Ministerio cuenta con una posición muy privilegiada para acceder a información del Estado y de coordinación con el sistema presupuestario.

A mediados de 2015 la Unidad Coordinadora del Programa quedó formalmente constituida con un director, cinco profesionales técnicos en proyectos, un abogado, y dos especialistas en administración y finanzas. Salvo el caso del director<sup>9</sup>, casi todos los cargos fueron sometidos a concursos públicos, y en todos los casos primaron exclusivamente criterios técnicos.

### 2.1. El Problema que justificó el Programa de Modernización

En el diseño del Programa que fue presentado al Consejo del BID para su aprobación se destacó la necesidad de fortalecer la gestión del Estado para entregar mejores servicios a los usuarios. Se señaló que la confianza misma en el sector público y en la democracia, basada en diferentes evidencias, estaba en cuestión debido a la supuesta deficiente calidad de los servicios públicos. Para fundar esa hipótesis se utilizaron los resultados de la encuesta sobre “derechos ciudadanos” de los años 2011 y 2013 que mostraban bajos niveles de aprobación, los que se presentan en el Gráfico 1.

**Gráfico 1**  
**Evaluación General de Servicios Públicos (% encuestados).**



Fuente: Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos.

<sup>9</sup> El director no fue sometido a concurso público porque fue él quien se encargó del diseño e implementación inicial, pero con las modificaciones últimas de la ley de Alta Dirección Pública, dicho cargo quedó sometido por regla general a concursabilidad pública.

El marco teórico usado para la evaluación del Programa fue el de la *satisfacción de los usuarios con los servicios*. Lamentablemente, se constató a poco andar que el país no contaba con instrumentos que dieran cuenta adecuadamente de la medición de dicha satisfacción. La encuesta de “derechos ciudadanos” tenía propósitos más generales y su metodología no era adecuada para llegar a conclusiones fuertes en materia de satisfacción de servicios. Por otra parte, diversas instituciones tenían, y tienen, sus propias encuestas de satisfacción de usuarios, pero con muy distintas metodologías y calidades heterogéneas. De esta manera, el Programa se enfrentó al obstáculo de no contar con los datos suficientes para construir una línea base robusta.

Por esta razón, las primeras acciones estuvieron vinculadas al desarrollo de una metodología que sirviera de marco común para hacer dichas mediciones. Afortunadamente el Programa se encargó de desarrollar un *sistema de medición de satisfacción de usuarios* que, en el año 2018, cubrirá al 80% de los usuarios del Gobierno Central y que estará en un portal web en línea<sup>10</sup> y con bases de datos en formato abierto. De esta manera los proyectos de inversión que apoya el Programa y cualquier otra iniciativa de modernización (gobierno digital, laboratorio de gobierno u otras) contarán de ahora en adelante con mejor información de líneas base.

Más allá de esos objetivos formales del Programa el diseño mismo fue pensado para resolver, o contribuir a resolver, otras problemáticas no declaradas, pero de la mayor importancia.

En primer lugar, la modernización en sí misma, como proceso estratégico, no tenía una gobernanza adecuada, si bien el país ha tenido diversas experiencias sobre la materia. Por una parte, la DIPRES fue tradicionalmente la institución con mayor ambición y persistencia en este desafío. Para esto la DIPRES ha usado su principal instrumento: los datos y el poder del presupuesto muy útil para disciplinar ciertas conductas deseables. Asimismo, en esta línea de empujar esfuerzos modernizadores sustentables, la DIPRES creó el Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública (PMG), que, dicho en breves palabras, busca premiar el cumplimiento de objetivos con incentivos remuneracionales, basados en un marco de objetivos y productos estratégicos; con este mecanismo,

---

<sup>10</sup> <http://satisfaccion.modernizacion.hacienda.cl/> En 2018 la encuesta la realizará la Pontificia Universidad Católica, después de ganar una licitación pública.



se instalaron prácticas en materia de digitalización de trámites, de planificación, de compras públicas, en materia de seguridad de la información, entre otros procesos transversales. Por otra parte, Chile desarrolló un Programa de Modernización y Gobierno Electrónico, que a mediados de los años 90 se radicó en la SEGPRES, pero que después sufrió diversos cambios de énfasis y ubicaciones conforme cambiaban los gobiernos. Así, el Programa de Gobierno Electrónico pasó de radicarse en la SEGPRES, el Ministerio de Economía, la SUBTEL y, finalmente, en la SEGPRES nuevamente. El Ministerio de Hacienda nunca tuvo un Programa de estas características y su foco en materia de modernización fue el desarrollo institucional general mediante leyes y mediante la creación de instituciones específicas (Servicio Civil y ChileCompra, por ejemplo). En resumen, las iniciativas de modernización abordadas con un carácter estratégico permanente en el Estado no contaban con una institucionalidad robusta que asegurara la persistencia y coherencia tan necesarias para procesos complejos como estos.

En este contexto, el Programa de Modernización se ha convertido de facto en un intento inicial, con muchas dificultades, fracasos y aprendizajes, que ha buscado caminar en esta dirección de dar mayor gobernanza al desafío de modernizar la gestión del Estado. Se llegó a la conclusión de que un rol más fuerte del Ministerio de Hacienda era fundamental, sobre todo a la luz de las vulnerabilidades técnicas y políticas de los demás ministerios, normalmente muy dependientes de la variable liderazgo político contingente, más aún con gobiernos de solo 4 años y con más alta probabilidad de rotación entre las principales coaliciones políticas. Cuando esos liderazgos contingentes e individuales –por muy valiosos y visionarios que sean– desaparecen según las vicisitudes políticas, suele quedar muy poco desarrollo instalado funcionando bien y con proyecciones.

Un segundo desafío que estaba implícito en el diseño y en los énfasis iniciales se refiere a las dificultades para lograr buenas implementaciones y rendiciones de cuenta. En términos muy generales, cuando se le ha encargado el desafío de modernizar a alguna institución específica, dicha institución típicamente ha tenido dificultades para diseñar y gestionar proyectos, incluso –como fue el caso del Programa de Modernización– cuando existe una adhesión voluntaria a desarrollar el proyecto por parte de un directivo público. Salvo excepciones muy puntuales, en Chile las instituciones en promedio no disponen de los equipos adecuados para desarrollar proyectos estratégicos de gran envergadura e impacto. Ello, por cuanto dichas instituciones están diseñadas y cuentan con las

capacidades para llevar a cabo sus operaciones rutinarias, pero no tienen internamente las capacidades para su transformación institucional ni menos para capturar las oportunidades tecnológicas más avanzadas. Por estos motivos, el Programa tuvo que dotarse de mayores instrumentos o técnicas, contratar estudios especializados y metodologías de gestión de proyectos y de gestión del cambio, más de lo sospechado inicialmente, para dar apoyo a los servicios participantes.

El sistema de supervisión de los Servicios desde las subsecretarías era, y sigue siendo, casi inexistente. En este mismo sentido, el control presupuestario no está basado en desempeño y es muy genérico, y a la DIPRES le cuesta tener datos masivos de producción y de desempeño fidedignos, que complementen los datos estrictamente presupuestarios con los que sí cuenta. Por su parte, el Centro de Gobierno carece de sistemas de supervisión adecuados –pese a algunos intentos que no persistieron después del primer Gobierno del presidente Piñera<sup>11</sup>– y carece de los incentivos para realizar transformaciones institucionales en este ámbito.

El Programa no fue diseñado explícitamente para suplir las deficiencias enumeradas anteriormente, no obstante el mismo hizo un esfuerzo por suplirlas en el caso de los proyectos del Programa, haciéndose cargo de un modo general, estratégico y sustentable, de la articulación y desarrollo de proyectos de modernización que quedaron bajo su supervisión, considerando las debilidades de la gobernanza para impulsar un proceso más amplio de modernización. En todo caso, esta función fue un impulso más bien emergente y las ideas estratégicas más específicas de desarrollo integral surgieron en el segundo y tercer años del Programa.

Al año 2017 el Programa tenía en marcha 6 proyectos de modernización en instituciones específicas, más 2 proyectos formulados técnicamente en detalle<sup>12</sup>. En el primer grupo los proyectos, que tuvieron un financiamiento promedio del orden de los US\$4 millones, se ejecutaron en los siguientes Servicios: INE, SERNAC, ChileCompra, Dirección del Trabajo, Superintendencia de Seguridad Social, y ChileAtiende-Digital.

---

<sup>11</sup> Un buen intento, pero de corta duración, fue la llamada *Delivery Unit*, dirigida por Claudio Seebach de la División de Coordinación Interinstitucional de SEGPRES.

<sup>12</sup> Esos dos proyectos formulados fueron el Registro Civil y el Archivo Nacional. El segundo partió su implementación en 2018 y el primero partirá en 2019. En 2018 se formularon en detalle las modernizaciones de COMPIN y Superintendencia de Salud, que comenzarán a implementarse durante 2019.

Todos los proyectos en marcha tenían dos características comunes: i) un fuerte componente de mejoría de los servicios a usuarios ciudadanos o empresas (esto último en el caso de ChileCompra); y ii) problemáticas que se atacaron desde una óptica de transformación digital o de inteligencia de datos, no exclusivamente pero de modo predominante. El INE fue un caso particular: no tenía una dimensión usuaria tan marcada como los demás proyectos, pero debido a la enorme crisis institucional derivada del fracaso del Censo de Población del año 2012, el Gobierno en su momento decidió hacer inversiones urgentes en proyectos para su fortalecimiento.

Todos los proyectos tenían, además, una importancia estratégica para el Gobierno. Tal vez el que menos parecía tenerla originalmente fue el de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), pero que paradójica y sorpresivamente terminó mostrando algunos de los resultados más llamativos y trascendentes, marcando un ejemplo notorio de transformación digital efectiva, interoperabilidad masiva de datos, incluso con avanzados aplicativos de inteligencia artificial para predecir demanda continua<sup>13</sup>.

### **3. Factores que complejizaron y favorecieron la gestión del cambio**

#### *3.1. Los factores que complejizaron el cumplimiento de los objetivos*

En consideración a los objetivos del Programa, tanto los formales como los no formales, se pueden reseñar los siguientes factores que complejizaron la gestión del cambio y la implementación de proyectos.

##### *3.1.1. Dificultades con la gobernanza de las instituciones y compromiso de sus liderazgos*

Los proyectos fueron diseñados con criterios técnicos, tratando de entender en profundidad los problemas y sus causas, y trazando iniciativas razonables para abordar sus desafíos. En general, todos los proyectos –salvo el del INE– tuvieron un foco importante en las causalidades que explicaban los problemas prioritarios. La dificultad principal, como suele relevar la literatura especializada, estuvo en la implementación. No es posible implementar un buen proyecto si los

---

<sup>13</sup> SUSESO puso en operación sus nuevos servicios digitales de tramitación de casos de reclamo, en noviembre de 2018.

liderazgos institucionales no lo priorizan y no despliegan un sistema de gestión consistente con él. La responsabilidad última de los proyectos era, y es, de los directivos públicos y autoridades ministeriales, no del Programa. El Programa no tiene autoridad jerárquica sobre las instituciones, ni debiera tenerla. Por ello, en los casos en que el liderazgo estuvo enfocado y priorizó adecuadamente, los proyectos marcharon mejor. Esos atributos directivos son escasos, producto de las enormes brechas que el Estado chileno tiene todavía en la profesionalización del sistema de selección y gestión de altos directivos públicos. Los perfiles de los directivos públicos en Chile suelen privilegiar más características políticas generales o técnicas muy específicas, en vez que competencias de dirección o gerencia estratégica. Es así como en varios casos fue notoria la falta de esas competencias. Cuando los proyectos no lograron el adecuado nivel de apoyo desde el liderazgo institucional ni los equipos técnicos de la institución ni del Programa lograron mover suficientemente, en profundidad, calidad o velocidad, las soluciones planteadas. En este sentido, fue especialmente problemático el que las subsecretarías, esencialmente preocupadas del sistema político, fueran prácticamente inexistentes en relación con los proyectos, salvo muy contadas excepciones. La única Subsecretaría que tuvo un rol más preponderante fue la misma de Hacienda y en parte la de SEGPRES.

El Comité Estratégico del Programa se manejó con cautela ante la situación descrita, pues no existía un mandato claro de prioridad desde el Gobierno Central para generar mayor presión y urgencia a las subsecretarías y servicios. Por cierto, el nivel de dificultad de esto se puede relativizar si se compara con la mayoría de las experiencias de implementación de iniciativas en el Estado (que son mucho más costosas que los proyectos del Programa). Es probable que la calidad y logros de las iniciativas del Programa, pese a esta dificultad descrita, sean bastante superiores al promedio e incluso a casos donde la inversión fue muy alta, pero que no contaron con seguimiento estratégico relevante (por ejemplo, en el caso del proyecto “Escritorio Empresa”<sup>14</sup>). Para ejemplificar mejor, se puede reseñar el caso en el cual uno de los Servicios ejecutores –desoyendo orientaciones técnicas precisas y fundadas de parte del Programa– contrató un jefe de proyecto carente de las competencias mínimas formales y sustantivas para el desafío, lo

---

<sup>14</sup> Este es un proyecto empujado desde el Ministerio de Economía usando la institucionalidad de CORFO. Su propósito fue crear servicios digitales para empresas asociadas a trámites dentro del Estado. El proyecto tuvo variadas críticas en el nuevo Gobierno y fue puesto bajo control de Gobierno Digital.

que implicó un conflicto que hizo perder el foco, tiempo e impulso del cambio de dicha institución. Otro caso emblemático en esta línea crítica fueron las dificultades del Programa en su relación con la Unidad de Gobierno Digital de la SEGPRES, encargada del Proyecto ChileAtiende Digital. Dicho organismo tuvo cuatro directores en cuatro años, lo que obviamente complicó el diseño e implementación del Proyecto en cuestión, así como de otras iniciativas relevantes conexas, situación que fue salvada parcialmente por algunos liderazgos internos puntuales que sostuvieron el esfuerzo necesario<sup>15</sup>.

Profundizando, el caso de la Unidad de Gobierno Digital de la SEGPRES es bien emblemático en este sentido, debido a que habría sido el socio y complemento natural para potenciar una agenda más profunda en materia de modernización del Estado, pero que –nuevamente, pese al esfuerzo de sus profesionales y técnicos– no contó con capacidades suficientes ni un contexto institucional adecuado para liderar ni acompañar la agenda de modernización. Dicha unidad está localizada en el centro del poder político del Gobierno, por lo tanto es casi inevitable que en la mayoría de los casos el ritmo de corto plazo sea marcado por preferencias políticas en cuanto a las priorizaciones y selección de personal. Mientras esto no sea superado por el Estado chileno (como lo hicieron Uruguay<sup>16</sup> y varios países desarrollados), no habrá transformación digital sustentable del sector público. En tal escenario, dicha unidad fue expuesta y sometida a constantes presiones y cambios de liderazgos, los que la mantuvieron como una organización poco influyente y con pocos logros. Por estas razones el Programa decidió iniciar estudios con la OCDE para apalancar conceptualmente la idea más robusta de una institucionalidad de Gobierno Digital<sup>17</sup>, comparando su situación con experiencias internacionales en este campo y concluyendo en la importancia de instalar una agencia profesional en materia de Gobierno Digital, como una unidad organizacional distinta a la existente y con la función estratégica de liderar el diseño de políticas en ese ámbito. Para ello el Programa apoyó directamente el diseño, asignación

---

<sup>15</sup> Fueron los casos del coordinador de Tecnología (Andrés Arellano) y de la coordinadora de Políticas y Estudios (Kareen Schramm).

<sup>16</sup> Uruguay creó una agencia de gobierno Digital, denominada AGESIC. Esta agencia, basada en una fuerte institucionalidad y con planes de largo plazo, con mucha estabilidad y robustez técnica ha generado un enorme impacto en transformación digital en el sector público uruguayo, reconocido esto en los rankings del E-Government Survey de las Naciones Unidas y por la OCDE. También resulta interesante el caso de la Digital Transformation Agency de Australia.

<sup>17</sup> <http://www.oecd.org/gov/digital-government-in-chile-9789264258013-en.htm>

de recursos permanentes y generación del marco legal que avanzó en la transformación de la Unidad de Gobierno Digital en la División de Gobierno Digital en el Centro del Gobierno.

Por último, otro caso ejemplificador de las complejidades de la “gobernanza de la modernización” es el del Registro Civil, donde existe un proyecto formulado en el marco del Programa, pero no implementado. Pese a su enorme relevancia estratégica para el Estado, la sociedad y la economía, en función de sus servicios de interoperabilidad de datos y del desarrollo de políticas de identidad digital, ni el Ministerio de Justicia ni el sector presupuestario de DIPRES priorizaron este proyecto, lo que se suma al hecho de que dicho servicio contó con tres directores en cuatros años. Así, después de 3 años de trabajo, el proyecto está planeado para partir el año 2019.

En resumen, sin un contexto institucional y de condiciones de liderazgo directivo más estables y adecuadas es improbable emprender transformaciones modernizadoras relevantes. En este contexto, metodologías institucionalizadas como el Programa de Modernización son necesarias para mantener las persistencias de los esfuerzos y las orientaciones estratégicas de largo plazo, pero claramente son insuficientes. Se debe evitar la tentación (probable) de, en busca de resultados políticos de corto plazo, desinstitucionalizar esfuerzos de esta naturaleza.

### *3.1.2. Existencia de una amplia agenda de grandes transformaciones institucionales que coparon las prioridades de las autoridades*

La intensa agenda de grandes reformas institucionales y de políticas públicas (tales como las reformas a la Educación, Tributaria y Laboral) de la presidenta Bachelet, comprensiblemente no dejaron espacio político suficiente para impulsar grandes transformaciones en el ámbito más específico de lo que se entiende normalmente por modernización y reforma del Estado. Las transformaciones modernizadoras, que por su naturaleza implican pesados esfuerzos para su implementación y con resultados normalmente menos rápidos –por mucho que se les quiera apurar–, requieren de un apoyo político de alto nivel. La discusión interna en el Gobierno y, posteriormente, en el Congreso en las materias que implicaban cambios legales, ocupó la mayor parte de la energía y capital político de las autoridades de la época.

Las iniciativas de modernización, de un cariz más técnico, y más enfocadas a la implementación organizacional, no contaron con todo el apoyo que

se hubiera deseado desde La Moneda. Esto afectó la celeridad en la toma de decisiones, la velocidad y calidad de algunas implementaciones y, en general, en el empoderamiento necesario para empujar los cambios definidos. Afortunadamente, desde una perspectiva política, la carencia descrita se compensó en buena medida por el esfuerzo sostenido desde el Ministerio de Hacienda y, específicamente, desde su Coordinación de Modernización del Estado. Pese a que fueran otras las prioridades generales, dicha coordinación tuvo una visión, un foco y productividad notables, al: i) dar impulso a la creación del Laboratorio de Gobierno; ii) institucionalizar el Gobierno Digital; iii) crear el Programa de Modernización en el Ministerio de Hacienda; y iv) diseñar y aprobar una reforma sustantiva a la ley de Alta Dirección Pública (algunas de las cuales se describen en otros capítulos del presente libro).

### *3.1.3. La burocracia nacional, o la tiranía de los papeles y procedimientos superfluos*

Solo los que han vivido la burocracia como experiencia propia dirigiendo programas o instituciones públicas, manejando presupuestos y personal, pueden tener una visión acabada de la gravedad de las dificultades que puede implicar esa burocracia para implementar proyectos.

Presupuestariamente, es de la esencia del Programa de Modernización transferir recursos desde el Ministerio de Hacienda a las instituciones ejecutoras (“beneficiarias” en la jerga técnica del BID), y pedir cuenta formal del uso de los recursos transferidos, en función de los objetivos formalmente declarados y de normas contables y presupuestarias precisadas al detalle.

Las primeras rendiciones de cuentas del Programa implicaron un enorme esfuerzo de administración de papeles con información detallada del gasto. Uno de los autores recuerda perfectamente el día que observó los enormes volúmenes de las primeras documentaciones enviadas por las instituciones, llenas de información, que los titulares de los proyectos enviaban al Ministerio de Hacienda. Esta documentación debía, a su vez, ser revisada por el control administrativo interno del Programa y, posteriormente, de manera exhaustiva por la CGR que hacía auditorías semestrales, para lo cual instaló una oficina permanente en el Ministerio de Hacienda. La presencia de la CGR exigió esfuerzos especiales para responder a sus requerimientos en papel y, posteriormente, a sus observaciones formales y a la posterior aplicación de sus peticiones formales. En principio ese rol es deseable, pero los procesos deben mejorar su eficiencia, especialmente usando más tecnología y menos papeles.





En la mayor parte de esta burocracia que se ha descrito no hay valor agregado, a la vez que exigió enormes esfuerzos de administración y seguimiento. Por supuesto que los papeles no siempre fluyeron bien a la primera. La ironía es que el Programa tiene una *impronta* modernizadora, pero las herramientas con las que tuvo que trabajar inicialmente eran de un sistema administrativo del siglo pasado.

Esto hizo surgir un desafío adicional: el Programa debía predicar con el ejemplo. Así, desde el tercer año de funcionamiento del Programa –con desarrollos tecnológicos, digitalización y uso de firma electrónica– se resolvió buena parte de los problemas que se han descrito, pero no todos. Los aprendizajes alcanzados permitieron un escalamiento del Programa sin necesidad de crecer en los recursos de administración, pero la mayor parte de la burocracia presupuestaria y de formalizaciones sigue siendo compleja para cualquier proyecto de esta naturaleza. Hoy el Programa es completamente digital, no existen papeles, se firma electrónicamente, y se hacen rendiciones en línea, las que son ofrecidas directamente con clave a la CGR y al BID, siendo además todo publicado en su página web en línea. Todo esto ayuda a la eficiencia y transparencia del uso de los recursos.

Sin desmedro de los avances del Programa, en el sector público persisten una concepción y funcionamiento burocrático basados en el control formal ineficiente que produce el inmovilismo de las líneas de acción, mientras que un Programa como este debe hacer ajustes en la marcha de sus proyectos por el tipo de desafíos, muchos de ellos de innovación avanzada, que sufren severamente con esta lógica burocrática. La nota positiva es que esto se puede ir superando con buenos diseños y tecnologías adecuadas, y muchas conversaciones con los entes controladores. En este marco, el Programa ha sido útil y necesario justamente para ayudar a las instituciones a superar este tipo de dificultades, pero existe mucho espacio para mejorar todavía en este ámbito.

#### *3.1.4. Limitaciones de Competencias Técnicas en las instituciones ejecutoras*

La mayor parte de las iniciativas del Programa financiaron innovaciones y usaron técnicas relativamente avanzadas. Así por ejemplo, se rediseñaron procesos, se usó firma electrónica avanzada, gestión documental electrónica, se usó intensivamente análisis de datos, interoperación, aplicaciones de inteligencia artificial para predecir demanda, sistemas

robotizados de respuestas a los usuarios, modelos de portales web más ciudadano-céntricos, entre otras iniciativas.

Dada esta complejidad, salvo casos puntuales, las instituciones al comienzo no contaron con los equipos técnicos suficientemente desarrollados para pensar e implementar sus soluciones. Los casos de excepción fueron la SUSESO y, en parte, ChileCompra. El Estado chileno casi no ocupa ingenieros civiles, profesionales con competencias adecuadas para comprender problemas de procesos, gestión de proyectos, asuntos tecnológicos, y para hacer las matemáticas detrás de los problemas operacionales. Estas circunstancias típicamente generan diseños superficiales y meramente intuitivos y, claramente, compras tecnológicas poco eficientes. En parte, esto se resolvió lentamente con la instalación de los equipos de modernización que proveyó el Programa. La mayor parte de las instituciones no cuenta con equipos especializados en temas tecnológicos, salvo para efectos de soporte y mantención de sus sistemas informáticos. Este es un problema mayor para el Estado chileno, porque no es fácil atraer talento en este ámbito, dadas las brechas salariales con el mercado privado de profesionales informáticos. Esto implicó, a modo de ejemplo, un esfuerzo adicional en la revisión de los términos de referencia técnicos, en diseño de planes tecnológicos, y en apoyo a la labor de contrapartes técnicas de consultores contratados por los proyectos. Más importante aún, las instituciones no suelen mirar su operación desde una óptica estratégica y más allá de su sector. Por tanto, el Programa debió cumplir esta función, tanto desde los profesionales de su equipo como desde el Comité Estratégico.

Limitaciones similares a las señaladas arriba, también alcanzaron a los directivos de las instituciones ejecutoras, quienes en general se orientan a cumplir programas de incentivos poco eficaces y no participan de una visión estratégica transversal. Para contribuir a cambiar esta tendencia y obtener resultados sustantivos de mejora en la eficiencia de la gestión y percepción de satisfacción ciudadana, el Programa proveyó a las instituciones beneficiarias de recursos financieros y técnicos para ejecutar los proyectos de modernización, lográndose en todos los casos un traspaso eficaz de mejores prácticas de gestión. El desafío es que estos nuevos modelos, soportados principalmente por procesos y sistemas de información, mantengan su continuidad operacional más allá de la ejecución del proyecto. Para ello, desde el Programa se ha ido observando cómo los jefes de los Servicios han debido actualizar su capacidad de gestión para cumplir los hitos de sus proyectos y para mantener la continuidad de los servicios, reduciendo su riesgo operacional.

### *3.2. Los factores que facilitaron el cumplimiento de los objetivos*

Así como hubo factores que complejizaron la gestión del Programa, también hubo otros que la facilitaron, entre los cuales se destacan los siguientes:

#### *3.2.1. Blindaje del enfoque técnico del Programa*

El Programa literalmente fue protegido en numerosas ocasiones, en el Gobierno que lo generó y en el actual, de intereses y prácticas alejadas de sus propósitos técnicos y profesionales. No se recibió presiones del tipo “políticas”, y cuando hubo algún atisbo de ellas el equipo se sintió siempre protegido. De este modo fue un espacio fértil para experimentar y desarrollar ideas avanzadas en algunos ámbitos. Un ejemplo claro de esto es que pese a la posición estratégica del Programa dentro del Gobierno, no hubo ninguna consideración política para la selección de su personal. Uno de los autores de este trabajo provenía de la academia (Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile) y el resto, sin existir obligación legal, fue contratado en casi todos los casos por concursos públicos. Es decir, en ningún caso hubo atisbo de indagación de preferencias político-partidistas. Esto es sin duda un caso excepcional en las prácticas públicas en estos niveles de gobierno, en los cuales suelen usarse contrataciones por confianza personal, sin concursos, o derechamente por afinidades políticas. Dado esto, el Programa tuvo la autoridad moral, desde estas prácticas, para exigir los mismos estándares a las instituciones ejecutoras, y se ganó una adecuada reputación entre los demás aparatos técnicos, en la CGR y en los sectorialistas presupuestarios del Estado. Algunos podrán argumentar que esto no asegura nada, por cierto que no, y que es más lento, y lo es. Esto es obvio, pero esta manera profesionalizada aumenta la probabilidad de un mejor desempeño en el mediano plazo y genera confianza en los actores relevantes; y como los proyectos son de mediano plazo, es evidente su virtud. Idealmente, el Programa debiera preservar esta práctica que no está asegurada. En esto el BID también jugó un papel clave al exigir estándares técnicos en los manuales de operación.

#### *3.2.2. Apoyo de la OCDE y del BID*

El Programa se basó especialmente en el estado del conocimiento de las tendencias internacionales en modernización y reforma del Estado, provistas por la OCDE y por el BID, las que ayudaron a perfilar algunas de sus más importantes líneas de trabajo: identidad digital, gestión documental, institucionalización del gobierno digital, uso intensivo de datos, gobierno centrado en el ciudadano, entre otras.

Esto es importante para ser destacado, porque pudiera existir una natural duda sobre la pertinencia del gasto en estudios largos con algunas de estas instituciones. El contraargumento es que buena parte de los miles de millones de dólares que gasta hoy el Estado en diversos programas y políticas está basada en exceso en intuiciones o criterios políticos, lo que termina generando malas políticas públicas. Chile no se puede dar el lujo de diseñar inversiones sin una revisión del estado del arte en estas materias, respaldado de un modo serio. Gobiernos de cuatro años, en el contexto de un Estado débil en esta materia, pueden generar un “creacionismo de políticas públicas” que no pasan por las fases técnicas que aseguren calidad de su diseño.

En el mismo sentido, el BID contribuyó, sobre todo al principio, con equipos especializados en gestión del cambio y en gestión estratégica de proyectos. Fue particularmente relevante su apoyo técnico en el desarrollo de la metodología estándar que está ocupando el Estado de Chile hoy en día para medir la satisfacción usuaria de los servicios<sup>18</sup>.

En resumen, el BID y la OCDE contribuyeron a robustecer técnicamente el Programa y le dieron el prestigio adecuado para que las ideas incubadas tuvieran mayor repercusión. Esta es una buena práctica que debiera mantenerse.

### *3.2.3. Rol y características del Comité Estratégico*

La composición político-técnica y la ubicación organizacional de los miembros del Comité Estratégico del Programa fueron un factor que facilitó el buen análisis técnico-estratégico del plan de trabajo y de cada uno de los proyectos.

Entre los miembros del Comité, el coordinador de modernización del Ministerio de Hacienda aportó una enorme experiencia en el diseño de políticas públicas y conocimiento sobre los mecanismos profundos que organizan en la práctica al aparato estatal chileno. A ello se sumó su alto estatus en el Ministerio de Hacienda (jefe de asesores), lo que ayudó a contar con respaldo a alto nivel las decisiones del Comité. Por su parte, los representantes de la DIPRES en el Comité, todos profesionales con un perfil esencialmente técnico, de alto nivel y con posiciones institucionales con alto acceso a la información pública, fueron también un aporte clave.

---

<sup>18</sup> Dicha metodología, que se está construyendo, fue un trabajo en conjunto entre expertos nacionales (Máximo Aguilera y Claudio Mundi) y la profesional encargada de los estudios del Programa (Mariana Jordán).

Más específicamente, se destaca que las decisiones clave del Programa, al ser tomadas de manera colegiada, le dieron más legitimidad al proceso y generaron más respaldo político, especialmente cuando las decisiones eran complejas de tomar, por ejemplo, al momento de rechazar proyectos o de aprobarlos sujetos a cambios sustantivos en su formulación.

De esta manera, dados el rol y la composición del Comité Estratégico, se generó una buena combinación técnica y de gestión con el respaldo político adecuado.

#### *3.2.4. Cercanía del Programa con la DIPRES*

La participación de la DIPRES en el Comité Estratégico del Programa retroalimentó las formulaciones con una perspectiva de gestión presupuestaria y de análisis institucional. Así, los proyectos formulados con flujos de costos multianuales se consideraron en forma orgánica en las planificaciones presupuestarias futuras de los respectivos sectores. Adicionalmente, las reasignaciones presupuestarias gestionadas por el Programa lograron capturar oportunamente los recursos no usados con el fin de aprovecharlos en proyectos de instituciones con mejor velocidad de ejecución.

Nada de lo anterior quiere decir que la gestión presupuestaria haya sido sencilla, como pudiera pensarse ilusamente por la cercanía institucional. La DIPRES tiene una clara misión institucional que cumplir y, dada su cultura organizacional, sus miembros son muy comprometidos con ella, por lo que no existen “atajos” posibles en materias presupuestarias. En efecto, debido a la naturaleza esencialmente macroeconómica y política de la gestión presupuestaria –y en algunos casos, debido a cierto grado de autonomía de algunos sectores presupuestarios– la gestión presupuestaria fue compleja –e incluso engorrosa en algunas oportunidades–. Además, los sectorialistas presupuestarios de la DIPRES no estaban en el Comité Estratégico del Programa (si bien había otros representantes de la DIPRES, eran de otras áreas de la misma), y eventualmente ello habría facilitado mucho el desempeño del Programa. Pero sin desmedro de esto, la relación del Programa con el sector presupuestario que hacía de contraparte en la DIPRES (aquel al que le corresponde gestionar los recursos para todo el Ministerio de Hacienda), fue más bien fluida.

### 3.2.5. Desarrollo y uso de sistemas y métodos modernos de gestión de proyectos

Como ya se ha dicho, el Programa diseñó y proveyó a los Servicios de una herramienta tecnológica (*software*) para la gestión<sup>19</sup>. Esto facilitó la constitución de PMOs (en inglés, Project Management Office) en cada institución ejecutora, algo esencial para una adecuada gestión de proyectos de esta complejidad.

De esta manera, en la mayoría de las instituciones se fueron adoptando progresivamente estas prácticas de gestión, incluso para otras iniciativas distintas a las contempladas en los respectivos proyectos de modernización. Esto fue una innovación en las prácticas de la gestión pública en el Ministerio de Hacienda y en la DIPRES, porque el seguimiento de los proyectos fue a la vez: i) técnico/de actividades; y ii) financiero, todo, engarzado actividad por actividad, hito por hito, en la misma unidad de observación (la carta Gantt del proyecto). Esto, que parece un tecnicismo irrelevante, permitió observar al mismo tiempo la consistencia integral de los avances y atrasos de los proyectos. El resultado más concreto de esto fue asegurar ejecuciones del plan previsto del orden del 98-99%, un número alto tratándose de proyectos de innovación en la mayoría de los casos. Cabe destacar, que ejecutar el presupuesto no es tarea fácil, bien lo saben quienes han tenido la experiencia de gestionarlo y no solo de mirarlo con distancia. Además, en el caso de los proyectos del Programa, no se trata solo de “ejecutar el presupuesto” sino que implica una complejidad mayor, al considerar actividades muy claramente definidas, que forman parte de un plan acordado de ejecución y de un plan de adquisiciones aprobado técnicamente, incluyendo en muchos casos la revisión técnica previa de los términos de referencia para las adquisiciones o contrataciones, sin la posibilidad de hacer “otras compras” o movimientos presupuestarios.

Asimismo, el sistema de gestión agilizó el registro y la comunicación en línea con todos los actores, de los avances y retrasos, algo casi imposible en buena parte de la gestión del presupuesto chileno. Esto se reforzó con el hecho de que los principales indicadores de avance de los proyectos, tanto técnicos como financieros, alimentan automáticamente una página web pública donde toda persona que lo desee puede verlos con gran detalle, hasta el nivel de las rendiciones de cada proyecto.

---

<sup>19</sup> <https://pmo.modernizacion.hacienda.cl/>

De igual forma, las personas tienen allí acceso a prácticamente todos los documentos, estudios e informes generados por el Programa y sus proyectos. Pero lo más importante es que la automatización de parte de los procesos debido a esta herramienta generó espacios para el trabajo de la gestión de la calidad de cada proyecto.

### *3.2.6. Trabajo transversal con los distintos stakeholders y centros de pensamiento*

Desde el Programa, y con apoyo del BID, se llevaron a cabo desde el comienzo sesiones de “Diálogos de Políticas Públicas”, en las cuales se invitaba a exponer sobre temas contingentes a los proyectos específicos, y a la modernización del Estado en general, a expositores de alto nivel político y técnico. Estas sesiones tenían un formato de tamaño pequeño, donde se invitaba a *stakeholders*, académicos, miembros de centros de investigación y pensamiento, y directivos de servicios públicos de todo el espectro político, para así ir conformando una red en torno a las temáticas más relevantes para la modernización.

Es así como cobraron importancia para una estrategia de modernización de largo plazo temas muy poco abordados, tales como la gestión documental o la identidad digital, ambos claves para el desarrollo tanto de un Estado eficiente como de la economía nacional. A través de estas instancias, y con el apoyo de herramientas de redes sociales, estos grupos se mantienen aún conectados, aportando y enriqueciendo la discusión sobre modernización.

De esta manera, estas instancias no solo ayudaron a generar ideas sobre la modernización del Estado y a mejorar los proyectos específicos del Programa, sino que además ayudaron a difundir su labor y a validarla.

### *3.2.7. Enfoque multidisciplinario del Programa*

El equipo del Programa estuvo constituido por especialistas en gestión y políticas públicas, derecho administrativo, derecho de datos privados, expertos en tecnología, especialistas en políticas de datos, especialistas en contabilidad presupuestaria e ingenieros de proyectos. Por el lado del Comité Estratégico hubo expertos en gestión pública, evaluación de políticas públicas y un microeconomista. Esto, sin contar a los recursos de expertos contratados en diversas oportunidades en investigación de operaciones, así como matemáticos apoyando en iniciativas de inteligencia artificial, por decir algunos ejemplos.

Es muy difícil, en un Estado como el chileno, tendiente a las burocracias profesionales mono especializadas (en términos de Mintzberg), por ejemplo, de abogados, economistas o médicos, configurar un equipo de trabajo como el que se formó en el Programa. Esta característica es esencial para innovar más allá de los titulares, pues no es posible desarrollar planes ni proyectos sin una visión integral y capacidades diversas para generar los cambios necesarios

### 3.2.8. *Gestión del conocimiento al interior de la comunidad de gestores de proyectos*

El Programa se cuidó de conectar y mantener comunicados a los gestores de los distintos proyectos. Este elemento resulta de alta importancia para la transferencia de buenas prácticas, particularmente de gestión en el sector público. Dado que los proyectos son, por naturaleza, disruptivos respecto del quehacer “normal” de la institución, el tipo de problemas y barreras que enfrentan los gestores tiene muchas características comunes. La posibilidad de discutirlos, compartirlas, y sugerir mejoras a los procesos (incluidos los de gestión de la cartera de proyectos por parte del Programa), resulta crítica.

Pero no basta con coordinar instancias de discusión. El aprendizaje debe ser sistematizado y compartido mediante herramientas enfocadas a la gestión del conocimiento. Para ello, el Programa mantiene acceso permanente a una biblioteca, constantemente creciente y enriquecida, de términos de referencia, bases técnicas, estudios y documentos de referencia, todos ellos públicos y disponibles para todos los distintos equipos de proyecto, así como para el público en general.

## 4. **Aprendizajes y conclusiones**

Para producir cambios en cualquier institución desde una situación actual a una deseada, se debe vencer los lastres institucionales y de contexto externo con una fuerza mayor a la provocada por la inercia del *statu quo*. Desde la experiencia del Programa, y a modo de gran aprendizaje, esta fuerza debe estar compuesta de, al menos, los siguientes tres vectores de transformación:

- a. El *liderazgo político* aporta un compromiso transversal y da legitimidad al proyecto desde la autoridad de la o las instituciones involucradas en el proyecto, ante los diferentes actores comprometidos. Cuando este liderazgo existe, la institución se moviliza alineadamente para la implementación de la iniciativa de transformación. De no



existir este liderazgo, aun contando con presupuesto suficiente y coordinación estratégica, las iniciativas resultan frágiles, sin empoderamiento y no transversales. Esta situación es común en iniciativas que continúan en *statu quo*.

- b. Por otra parte, la *gobernanza y capacidad institucional* deben generar la coordinación estratégica y operacional de la institución, en particular si se trata de acometer una transformación estratégica. Esta gobernanza contribuye a la sincronización adecuada de las iniciativas en el marco de complejos y muchas veces lentos y rígidos procesos burocráticos. Cuando estos aspectos no están presentes, aun existiendo liderazgo político y recursos, existe el riesgo de que el proyecto se implemente en forma compartimentada, sin coherencia (por falta de comunicación), de forma ineficaz e ineficiente (porque no están todos los actores involucrados), y con alcance limitado de futuro. Se ha observado en el Programa cómo algunos proyectos han terminado gestionando un presupuesto de múltiples iniciativas fragmentadas que no generan las sinergias deseadas o, derechamente, se contraponen o compiten por recursos.
- c. Asimismo, una *gestión estratégica del presupuesto* debe disponibilizar los recursos suficientes, a tiempo y en un horizonte multianual para la implementación de proyectos de transformación estratégica. De no contarse con estos recursos –aun contando con liderazgo político y la gobernanza estratégica como se describió–, los proyectos se convierten en actos de voluntarismo, se posponen o directamente no “despegan” o se desgastan en engorrosos procesos políticos y técnicos para conseguir el financiamiento adecuado. En el caso del Programa, nunca hubo restricciones presupuestarias relevantes, sino todo lo contrario, incluso en un periodo severo de recortes presupuestarios generales.

De esta manera, cuando los proyectos apoyados por el Programa contaron con estos tres vectores de cambio, ellos funcionaron adecuadamente. Una iniciativa que cuenta con uno solo de estos componentes definitivamente tiene posibilidades prácticamente nulas de ser exitosa.

Estos vectores se reflejan en los atributos de impacto, complejidad y costo de cualquier iniciativa o proyecto. Al categorizar los proyectos según las combinaciones de estos atributos, se puede determinar un criterio estratégico de priorización. Así:

- Los proyectos de alto impacto debieran tener un seguimiento cercano del liderazgo político. Los proyectos complejos debieran contar con una necesaria gobernanza y capacidad, reforzada con asesoría/ consultoría técnica y estratégica de alto nivel.
- Los proyectos costosos debieran, a su vez, contar con seguimiento técnico-fiduciario para su adecuada gestión presupuestaria. Los proyectos de bajo impacto, ya sean costosos y/o complejos, deben ser evitados.
- Y los proyectos de alto impacto deben contar con condiciones que maximicen sus posibilidades de éxito intentando asegurar los vectores de liderazgo político, coordinación estratégica y gestión presupuestaria. Es en estos casos donde debe poner el foco de sus esfuerzos un Programa como este.

## 5. Desafíos futuros

El Programa de Modernización, por su cercanía con la DIPRES y al estar alojado en el Ministerio de Hacienda, está en una posición privilegiada para detectar necesidades y oportunidades transversales y estratégicas del Estado chileno. Es casi imposible que otra institución nacional cuente con esa ventaja. Desde ahí se tiene la autoridad y legitimidad suficiente para empujar o forzar coordinaciones que de otra forma no ocurrirían. Esto ubica al Programa en una posición inmejorable para convertirse en la oficina (“servicio compartido” o “consultora especializada intra Estado”) de diseño de iniciativas de modernización, de aplicación de metodologías para seguimiento estratégico y de gestión de detalle de cada proyecto estratégico. Una oficina así tiene ventajas importantes por “economías de especialización”. El aprendizaje (dada la diversidad y acceso a información), debiera ser metodológicamente aprovechado para ser difundido. Por el mismo motivo, también está en una posición ideal para liderar o participar, en conjunto con la DIPRES, de la evaluación de impacto de los proyectos, especialmente en el ámbito de la satisfacción ciudadana con los servicios que entrega el Estado.

En otras palabras, el Programa podría transitar hacia convertirse en una “oficina de proyectos estratégicos” del Estado, hoy inexistente. Su rol esencial no sería ejecutar proyectos, sino formular, apoyar y hacer seguimiento estratégico a las transformaciones del Estado. Esto permitiría mantener una línea coherente en las instituciones y servicios del Estado, aprovechando conocimientos, metodologías y tecnologías. Esto debiera ocurrir en estrecha coordinación con las instituciones que brindan servicios transversales, tales como la DIPRES, la División de Gobierno Digital de la SEGPRES, el Servicio Civil y ChileCompra.

Con respecto a las estrategias de modernización, puede resultar de mucho valor segmentar los desafíos en distintos dominios de intervención, identificando los procesos comunes y transversales para que el diseño y las implementaciones tengan un impacto mayor.

La búsqueda de valor a través de procesos compartidos, soportados por servicios de información compartidos e interoperabilidad entre las instituciones, aún es una fuente de eficiencias insuficientemente explorada. Este salto conceptual hacia un modelo de gestión que aproveche procesos compartidos permitiría estandarizar métodos en la gestión pública, incluso para aquellas instituciones que no cuentan con capacidades suficientes de transformación. Por ejemplo, el proceso de relacionamiento del Estado con los ciudadanos, desde el enrolamiento hasta la provisión de los servicios y/o entrega de los beneficios, involucra a instituciones de distinta naturaleza y dependencia ministerial, como el Servicio de Registro Civil e Identificación, ChileAtiende/IPS y otras instituciones prestadoras de servicios, las cuales deberían usar los mismos métodos para gestionar la misma información de interacciones con el ciudadano. Otro ejemplo es el proceso compartido de gestión de personas que laboran en el sector público, desde la selección, pasando por la gestión del desempeño, pago de remuneraciones, mejoramiento de las habilidades y desvinculación; o el proceso de la adquisición de bienes y servicios, desde la solicitud de compra hasta el pago y utilización y, en general, todo proceso que traspase las fronteras de solo una institución.

El Programa de Modernización puede conceptualizar y liderar la implementación de esa visión transversal, empujándola a lo ancho del sector público a través de un nuevo tipo de proyectos que requiere de una institución dueña del proceso compartido, con un modelo de financiamiento para iniciativas encadenadas entre distintas instituciones y una gobernanza colegiada basada en consejos o directorios de alto nivel político para lograr los necesarios contrapesos, reducir riesgos y acordar priorizaciones.

Pero todo esto no será posible si el Programa no logra afianzarse como una política o instrumento estatal más que de gobierno y que, por lo tanto, esté protegido de las decisiones de corto plazo que impiden incubar y madurar pensamiento estratégico y técnico de alto nivel para empujar proyectos valiosos y sustentables para el Estado chileno.

## Bibliografía

- BID (2015). *CH-L1085 : Programa de Mejora de la Gestión Pública y de los Servicios al Ciudadano*. <https://www.iadb.org/es/project/CH-L1085>.
- \_\_\_\_ (2015). *Programa de mejora de la gestión pública y de los servicios al ciudadano*. [https://www.dropbox.com/s/w0yle6rdwi6sd6e/Propuesta\\_de\\_Pr%2B%C2%AEstamo\\_para\\_el\\_Programa\\_de\\_Mejora\\_de\\_la\\_Gesti%2B%C2%A6n\\_P%2B%C2%A6blica\\_y\\_de\\_Servicios\\_al\\_Ciudadano\\_.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/w0yle6rdwi6sd6e/Propuesta_de_Pr%2B%C2%AEstamo_para_el_Programa_de_Mejora_de_la_Gesti%2B%C2%A6n_P%2B%C2%A6blica_y_de_Servicios_al_Ciudadano_.pdf?dl=0)
- Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (2018). *Análisis del Funcionamiento y la Relevancia de la Modalidad de Operación del Programa de Modernización del Sector Público*. <http://modernizacion.hacienda.cl/estudios/gestion-publica/analisis-del-funcionamiento-y-la-relevancia-de-la-modalidad-de-operacion-del-programa-de-modernizacion-del-sector-publico>
- ENABLE (2015). *Estudio para una Gobernanza Digital en Chile*. <https://www.dropbox.com/s/Oeut0zikj8mae7i/Informe%20Final%20Gob.%20Digital.pdf?dl=0>
- Madariaga, L., Ledermann, R. (2017). *Modelo de Transformación en el Sector Público*. <http://modernizacion.hacienda.cl/documentos/modelo-de-transformacion-en-el-sector-publico>
- MicroSystem Consulting (2016). *Estudio de Gestión Documental*. <http://modernizacion.hacienda.cl/estudios/gestion-de-la-informacion-y-el-conocimiento/estudio-gestion-documental>
- Mintzberg, H, Simon & Schuster (1993). *“Structure in Fives: Designing Effective Organizations”*.
- OCDE (2016). *Digital Government in Chile Strengthening the Institutional and Governance Framework*. <http://www.oecd.org/publications/digital-government-in-chile-9789264258013-en.htm>
- Programa de Modernización del Sector Público (2017). *Estudio de Satisfacción Usuaría*. <http://modernizacion.hacienda.cl/estudios/satisfaccion-usuaría-y-atencion-ciudadana/modelo-de-gestion-del-sistema-de-atencion-y-satisfaccion-ciudadana-con-los-servicios-provistos-por-el-estado>
- Programa de Modernización del Sector Público (2017). *Evaluación ex ante de proyectos TIC*. <http://modernizacion.hacienda.cl/estudios/evaluacion-ex-ante-de-proyectos-tic/sistema-para-la-evaluacion-tecnica-de-proyectos-tic>
- Programa de Modernización del Sector Público (2018). *Informe de Estado de Avance del PMSP 2015 a 2018*. [https://www.dropbox.com/s/51ti9xozo6i1m96/180322\\_Informe%20de%20Avance%202015-2017\\_final.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/51ti9xozo6i1m96/180322_Informe%20de%20Avance%202015-2017_final.pdf?dl=0).
- Programa de Modernización del Sector Público (2017). *Manual Operativo del Programa*. [https://www.dropbox.com/s/b0wsdgvjwvu69ra/Resoluci%C3%B3n%20Xenta\\_359\\_2017%20aprueba%20MOP%20tercera%20versi%C3%B3n.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/b0wsdgvjwvu69ra/Resoluci%C3%B3n%20Xenta_359_2017%20aprueba%20MOP%20tercera%20versi%C3%B3n.pdf?dl=0)

Programa de Modernización: de la idea a la práctica y de la práctica a ...

Rodríguez, P., González, F., Inostroza, J., Roeschmann, J., Ledermann R. (2018). *Estudio de uso intensivo de datos en políticas públicas*. <http://modernizacion.hacienda.cl/estudios/gestion-de-la-informacion-y-el-conocimiento/estudio-de-uso-intensivo-de-datos-en-politicas-publicas>

United Nations (2018). UN E-Government Survey 2018. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>

## ANEXO

### Información cuantitativa del Programa de Modernización

<b>Estadísticas básicas del Programa</b>	
Número de Proyectos en Ejecución(*)	8
Número de Proyectos aprobados sin Ejecución (**)	2
Número de Proyectos formulados sin Ejecución (***)	4
Número de Estudios Publicados(****)	26
Equipo de trabajo (*****)	9 personas
Inversión Aprobada hasta 2021	40.922.217 (miles \$CLP)
Inversión Ejecutada (6 de noviembre 2018)	16.804.637 (miles \$CLP)
% Deuda (a sept. 2018)	56%
% Aporte Local (a sept. 2018)	44%

Fuente: <http://modernizacion.hacienda.cl/programa/metricas-del-programa>

Notas:

\* INE, ChileCompra, Superintendencia de Seguridad Social, SERNAC, ChileAtiende-Digital, Dirección del Trabajo, Archivo Nacional, Superintendencia de Salud.

\*\* Registro Civil, COMPIN.

\*\*\* SAG, Ministerio de Salud, SERNAPESCA, DIRECON.

\*\*\*\* Disponibles en: <http://modernizacion.hacienda.cl/estudios>

\*\*\*\*\* 1 Director, 1 Abogado, 5 ingenieros, 2 profesionales de finanzas.

<b>Resultados de Satisfacción Neta de Instituciones medidas por el Programa</b>			
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
SUSESO	-3,4%	no medido	no medido
ChileAtiende-Digital	no medido	30%	23%
ChileAtiende Presencial (IPS)	84,7%	no medido	no medido
Dirección del Trabajo	no medido	33%	no medido
SERNAC	no medido	12%	10%
ChileCompra Compradores	72,6%	no medido	69,4%
ChileCompra Proveedores	56,6%.	no medido	60,0%
Archivo Nacional	no medido	no medido	no medido
Registro Civil	no medido	no medido	45,5%
INE	42,4%	no medido	42,9%
SII	no medido	47,3%	no medido

Fuente: <http://satisfaccion.modernizacion.hacienda.cl/>

# CAPÍTULO 5

## EL APOORTE DEL LABORATORIO DE GOBIERNO A LA LEGITIMIDAD Y SUSTENTABILIDAD DE LAS POLÍTICAS

*Juan Felipe López Egaña*

*Resumen:* En la última década han aparecido con fuerza los laboratorios de innovación como una respuesta para resolver de manera colaborativa problemáticas públicas. Con todo, la experimentación e innovación pública no son nuevas en las burocracias modernas. El desafío planteado es cómo las instituciones que tienen por mandato promover la innovación de manera sistemática en el Estado, entienden la lógica propia de la gestión pública y se transforman en vehículos catalizadores que generen valor, logrando políticas y servicios más legítimos y sustentables. Este capítulo analiza el rol que tuvo el Laboratorio de Gobierno chileno en un contexto de reformas del sector público, para entender así las tensiones y complejidades que implican crear instituciones que promuevan innovación pública en las burocracias actuales.

### **1. La innovación pública no se crea con la aparición de los Laboratorios**

Mucho se habló en años recientes sobre los laboratorios de innovación en las burocracias modernas (véase Bason, 2010; Kelly, Mulgan y Muers, S. 2011; Arros y Ramírez, 2017). Sin embargo, en forma errónea se habla de lógicas de gestión experimentales como una situación nueva que irrumpió en el ecosistema global de la gestión pública. Lo cierto es que la experimentación en la gestión pública –de manera inorgánica o sistemática– existe hace mucho tiempo, incluso, de acuerdo con Breckon y Mulgan (2015), en la antigua China existió un afán experimental en la esfera pública. Los laboratorios de innovación o unidades experimentales de gestión pública como las conocemos hoy, aparecen con SITRA (Finlandia) en 1967 y luego de la crisis económica de 2008 en Europa, surge una serie de equipos especializados con la misión de ayudar a probar soluciones antes de escalarlas como una forma de ahorro y eficiencia del gasto público. Tal es el caso de la experiencia nórdica

(Finlandia con el Helsinki Design Lab y Dinamarca con el Mindlab, ambos ya desaparecidos), y de otros países de Europa como Reino Unido (Policy Lab) y Francia (la27region). (Véase Puttick y Colligan, 2014; Nesta, 2014).

Otro gran mito sobre la innovación en el sector público es que su existencia está ligada a la creación de los laboratorios o las instituciones para promoverla. Eso es falso. En el caso de América Latina y particularmente de Chile, la innovación y la experimentación en el sector público se remontan a la existencia misma de las burocracias modernas.

A nivel institucional, en América Latina los primeros laboratorios se crearon en 2013 para las ciudades de México DF y de Buenos Aires, siendo las primeras experiencias que dotaron de estructura a estrategias ya existentes para promover innovaciones públicas.

Chile sigue una trayectoria similar, aunque las innovaciones en el sector público nacional han existido principalmente desde el retorno a la democracia en 1990, sin necesariamente contar con una institucionalidad.

Aceptando una sencilla –pero operacionalmente compleja– definición de innovación pública del siguiente tenor: “nuevas ideas que son útiles para las personas (que generan valor público) y que son implementadas; es decir más que meramente buenas ideas” (Mulgan, 2007), se puede entender que en el caso chileno la creación de instituciones (Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), programas como el Plan AUGE en salud, o nuevos servicios a los usuarios (como Impuestos Internos en línea o plataforma de compras públicas de ChileCompra) son algunos ejemplos exitosos de innovaciones.

Por lo tanto, la creación del Laboratorio de Gobierno en 2014<sup>1</sup> bajo el gobierno de la presidenta Bachelet, es consistente con una tradición de reformas e impulsa con sentido estratégico un esfuerzo innovador iniciado varias décadas atrás (Marshall y Waissbluth, 2007). Esa expe-

---

<sup>1</sup> El Laboratorio de Gobierno que se crea en 2014 administrativamente es un comité de la Corporación de Fomento y la Producción (CORFO) del Gobierno de Chile, que tiene por objetivo promover una cultura de innovación en las instituciones del Estado chileno. Su financiamiento inicial provino del Fondo para la Innovación y la Competitividad (FIC) del Ministerio de Economía, teniendo un presupuesto inicial de \$3.200MM, el que fue creciendo en un 4% cada año. Entre los años 2015-2018 tuvo un equipo que fluctuó entre las 15-22 personas. Dada su condición de comité CORFO, el Laboratorio de Gobierno tiene un Consejo Estratégico (Directorio) que tiene por misión darle dirección estratégica a los programas que el propio Laboratorio vaya creando. El Laboratorio de Gobierno es la primera institución de esta naturaleza creada a nivel nacional en algún gobierno de América Latina.



riencia, así como la de diversos países a nivel global, no le resta novedad a la aparición de instituciones para fomentar y crear innovaciones de manera sistemática en el Estado. Con todo, la aparición de dichas instituciones, invariablemente, ha despertado un debate acerca de la gestión pública, específicamente sobre las lógicas y principios que las motivan, evidenciando dificultades y controversias (tanto en el plano conceptual como práctico) en cada uno de los gobiernos que han creado un laboratorio. Sobre esas tensiones, aprendizajes y desafíos tratan las secciones siguientes.

## **2. ¿Qué particularidades tienen los laboratorios de gobierno y por qué tensionan a las burocracias estatales?**

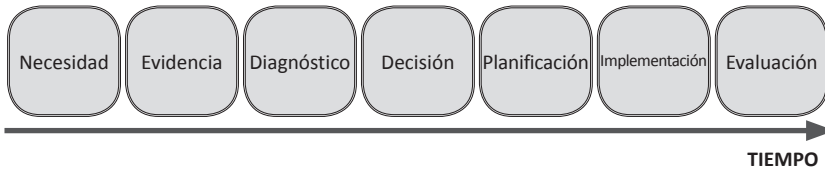
Hay tres elementos distintivos de los laboratorios de gobierno (y de la llamada corriente de innovación pública) que tensionan, a mi parecer positivamente, las burocracias estatales. El primero se refiere a la lógica propia de la gestión pública; el segundo dice relación con las habilidades asociadas a enfoques multidisciplinares; y el tercero tiene que ver con la dimensión operativa y práctica de los principios de la innovación pública. A continuación se elabora sobre cada uno de estos elementos:

1. *Nueva lógica de gestión.* Si hay algo tensionante en la gestión pública (a nivel conceptual y operacional), es que la innovación pública funde en un mismo proceso dos etapas del comúnmente llamado “proceso de elaboración de políticas públicas”: el diseño propiamente tal, entendido como las políticas, ideas o directrices, con la implementación, aquella dimensión operacional de toda política o nuevo servicio público. La lógica contemporánea de gestión pública presupone que hay expertos que diseñan ciertas políticas y servicios y en una fase distinta que viene a continuación, otros expertos y técnicos velarán por su implementación. Durante buena parte de los años 1990 y 2000 esta fue la lógica predominante en el sector público chileno. Por lo tanto, al incorporar una lógica experimental basada en la disciplina del diseño (véase Junginger, 2013; IDEO, 2011; Bason, 2012; *Design Council*, 2011) que mezcla deliberadamente en una misma etapa procesos de diseño e implementación con un sesgo positivo hacia la experimentación temprana de hipótesis y resultados, termina siendo, muchas veces, una amenaza para sistemas burocráticos históricamente estructurados sobre la base de diferenciación de roles.

La Figura 1 muestra una síntesis de lo que podría ser el proceso tradicional de gestión pública. En él se destacan fases secuenciales

donde la particularidad es que en las primeras tres fases las personas responsables de dichas etapas no son necesariamente (y generalmente no lo son) las mismas que en las etapas posteriores.

**Figura 1**  
Proceso tradicional de elaboración de políticas públicas.

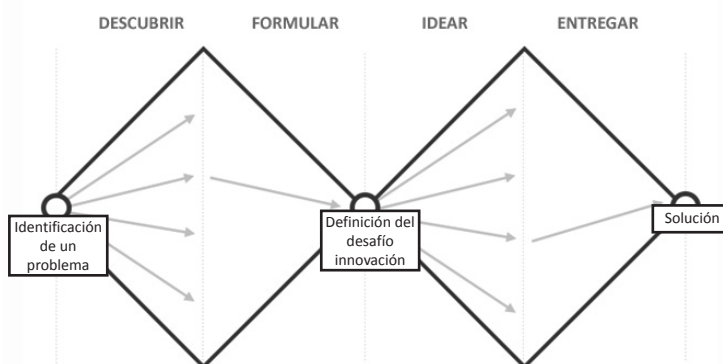


Fuente: Elaboración propia.

En contraste a este proceso lineal y secuencial, el *Design Council* de Reino Unido propuso una metodología de gestión llamada “doble diamante” para organizar personas, presupuestos y tiempos, el que busca garantizar la ejecución oportuna a través de cuatro grandes fases: descubrimiento, reformulación, ideación y entrega (véase *Design Council*, 2015).

Como se detalla en la Figura 2, el doble diamante permite organizar proyectos o procesos de elaboración de políticas en fases que, como lo sugiere la figura del diamante, permiten tener procesos de divergencia (para entender problemas y generar ideas) y en otros de convergencia (para reformular problemas y entregar resultados). Esto implica, además, fundir los roles de las personas que “deciden” o “ejecutan” en procesos donde dichas personas trabajan juntas.

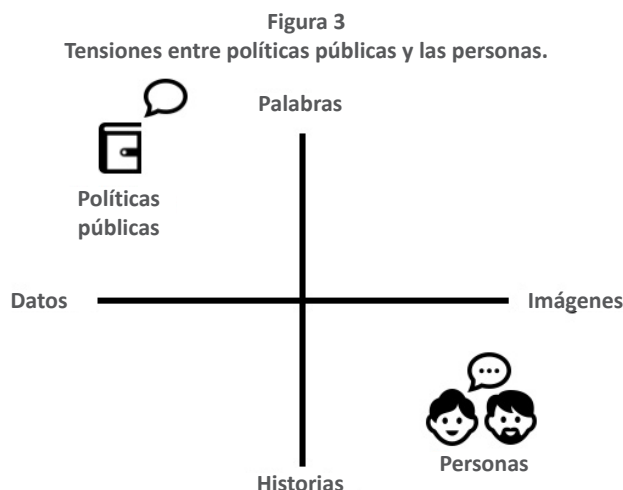
**Figura 2**  
Doble diamante.



Fuente: *Design Council* (2015).

En esta metodología se parte del supuesto que las instituciones tienen un limitado conocimiento de los problemas y se requiere invertir buena parte del tiempo destinado a un proyecto, a descubrirlo y entenderlo para así formularlo de una manera tal que el problema descrito sea un problema real, para usuarios reales y donde las causas del problema se identifiquen de manera nítida. Esta es la metodología de gestión que han seguido los laboratorios en general, y el Laboratorio de Gobierno de Chile en particular, para desarrollar casi todos sus proyectos<sup>2</sup>.

2. *Equipos multidisciplinarios.* El Laboratorio de Gobierno aportó al debate sugiriendo además que existe otra manera de evidenciar tensiones en la forma de elaborar políticas públicas. La experiencia del Laboratorio de Gobierno terminó por conceptualizar dicha contradicción en la Figura 3. Esta figura grafica el eje por el cual transitan predominantemente las decisiones de política pública (datos y palabras), mientras que evidencia en el otro extremo el eje donde transitan las interacciones de las personas (historias e imágenes). Esto quiere decir que es a través de los datos que se formulan a nivel escrito nuevas políticas (estamos llenos de planes, programas y proyectos almacenados en cajones con “lo que hay que hacer”), fenómeno que Matthew Taylor (2014) llamó “los gobiernos como editoriales”, mientras que las personas interactúan entre ellas a través de historias e imágenes.



*Fuente:* Elaboración propia para el Laboratorio de Gobierno (2015).

<sup>2</sup> Para más detalle de esta metodología utilizada en el Laboratorio de Gobierno véase Laboratorio de Gobierno, 2018b.

La dimensión en la cual interactúan las personas es consistente con el éxito exponencial de aplicaciones y redes sociales que permiten interactuar solo a través de fotos, emoticones o historias entre las personas (Instagram, Snapchat, Whatsapp, por nombrar solo algunas). Por lo tanto, si las personas interactúan en el eje de las imágenes y las historias (¡a nadie se le ocurriría invitar a salir a una persona mostrándole los resultados de un *paper* que analiza la cantidad de bares con cerveza a buen precio por cada calle!) la pregunta es cómo la dimensión operacional de las políticas públicas se complementa con otras miradas y otros enfoques para conectar de mejor manera con las necesidades de las personas. Es decir, ¿cómo las burocracias, junto con dotar a sus equipos de buenos técnicos en la materia, personas que conozcan de derecho administrativo, de gestión de procesos o diseño e implementación de políticas (abogados, ingenieros y economistas), incorporan otros talentos que permitan entender mejor las preferencias, anhelos y expectativas de las personas, tales como antropólogos, diseñadores, científicos sociales o arquitectos? Se trata, por lo tanto, de conformar equipos que contengan diversas miradas para enfrentar simultáneamente un mismo problema y diseñar colectivamente una solución pública. Se trata, además, de que cada disciplina no renuncie al componente central de su enfoque, sino que pueda complementarse con otros enfoques de manera virtuosa.

3. *Dimensión operacional de principios de innovación pública: co-creación, colaboración y visión sistémica.* Influenciado por la disciplina del diseño, en cuanto es una disciplina que pone al usuario al centro para entender sus necesidades de manera holística, detectar oportunidades de innovación; diseñarlas, probarlas y ejecutarlas, la innovación pública se ha teñido de ciertos principios que permiten dotar de nuevos métodos los procesos de gestión pública. En concreto, animado por tres principios –co-creación, colaboración y visión sistémica–, la innovación pública adquiere dimensiones operacionales bastante novedosas. En ningún caso por novedoso se entiende “nuevo”, pues muchas de las metodologías que operacionalizan dichos principios son tan antiguas como las burocracias modernas, por lo tanto la novedad radica en que combinadas ciertas acciones se desprenden nuevas experiencias de diseño e implementación de políticas o servicios públicos, que, de manera agregada, sí resultan nuevas. Comencemos con la co-creación, que tiene relación con quienes tienen por mandato “diseñar” o “pensar” una nueva política o servicio público, y que lo hagan con quienes tienen por “mandato” ser beneficiarios de dicha política o servicio. Asimismo, este

principio también empuja a una integración vertical al interior de las instituciones, vale decir, que coexistan en una misma sesión de diseño, autoridades con equipos técnicos y con diversos actores, tanto de dentro como de fuera del Estado para que, al mismo tiempo y en una misma sesión, puedan acordar la dirección de una política o el componente de un nuevo servicio.

Por su parte, el principio de colaboración implica congregarse a personas o instituciones que por lo general no tienen diálogos muy articulados en el debate público, pero que sí están relacionados o vinculados a una determinada política o servicio. Esto implica acelerar los potenciales conflictos que cualquier diseño e implementación, o que cualquier política o servicio generen, sentando en la mesa a todos (y esto es casi literal) los actores o representantes de instituciones que por más defensores o detractores de una nueva política que sean, están necesariamente vinculados a la posible solución de un problema público.

Por último, la visión sistémica está vinculada a los dos principios anteriores. Implica incorporar visiones diversas y divergentes en cada una de las etapas del proceso de diseño e implementación de las políticas o servicios, para garantizar comprensiones holísticas de una determinada problemática y cuidar diversos detalles al momento de pensar en soluciones. En términos concretos, esto involucra diversos tipos de análisis: de actores y personas de sistemas e intereses en juego.

En el proceso de diseño e instalación del Laboratorio de Gobierno chileno cada una de estas tensiones estuvo presente de diversas maneras y expresada a partir de conflictos de distinta naturaleza. Es más, casi todas las dificultades que tuvo el Laboratorio de Gobierno para existir estuvieron relacionadas estrechamente con esta tipología de problemas. Por ejemplo, tomó más de un año explicar que el Laboratorio de Gobierno era en sí mismo una política pública que, de manera concreta, se hacía cargo de trabajar con instituciones del sector público para promover un Estado más innovador que estuviese diseñando servicios públicos mejor conectados con las personas. En concreto, hubo distintas autoridades de gobierno que preferían esperar el diseño de una política de innovación pública del Estado chileno (principios, valores, conceptos y directrices) para luego recién crear el Laboratorio de Gobierno. Lo que dichas personas no lograban visualizar era que las propias definiciones que el Laboratorio había tomado (principios de trabajo, focos de trabajo, líneas de acción, objetivos, ejes verticales de trabajo) eran, junto a su dimensión operacional, una política pública. Una variante distinta de esta misma tensión radicó en convencer a las autoridades para que se sentaran

en una misma mesa con dirigentes sociales, funcionarios públicos que atendían en el mesón o sencillamente con actores del mundo de la sociedad civil no necesariamente afines a los enfoques de la autoridad, para precisamente pensar al mismo tiempo (y no de manera secuencial) la dirección de una solución o el entendimiento común de un problema. Hubo casos notables, como por ejemplo la definición de los desafíos de innovación para los concursos de innovación abierta (Impacta y AULAB) donde los ministros de Estado y subsecretarios definían en una misma mesa, al mismo tiempo, en una misma sesión, junto a funcionarios, jefes de división, vecinos, dirigentes, representantes de organizaciones sociales, académicos y expertos de fuera del Estado, una problemática en particular respecto de elementos de su propia agenda o rutas de solución para determinados problemas sectoriales.

La segunda dimensión también tiene ejemplos notables. El ejemplo más nítido lo viví a nivel personal. Muchas personas no entendían (y gran parte de ellas se opusieron tenazmente) a que quien liderase el diseño y la creación del Laboratorio de Gobierno fuese un licenciado en Historia. Ello, precisamente por el prejuicio que las políticas públicas solo las deben hacer economistas, ingenieros y abogados. Un caso también destacado fue el escepticismo con que gran parte de los equipos del proyecto para rediseñar las cuentas de la luz (un proyecto coordinado por el Ministerio de Energía a través de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, el Ministerio de Economía a través del Servicio Nacional del Consumidor, las 34 compañías eléctricas de Chile y el Laboratorio de Gobierno), tuviese como jefe de proyecto al antropólogo del Laboratorio de Gobierno. Esto que parece anecdótico está instalado en el corazón de los prejuicios de la gestión pública: el descrédito a que personas con profesiones sin historia en la gestión pública adquieran funciones ejecutivas o relevantes para ciertas agendas. En ese sentido, la tensión también tiene un componente cultural, y es el miedo, por parte de ciertos funcionarios, a reconocer que existen disciplinas mejor preparadas que las llamadas “tradicionales” para conectarse con las necesidades de los ciudadanos.

Esto está directamente vinculado con la última dimensión de las tensiones: la incorporación de la disciplina del diseño como una forma de aportarle a las lógicas de gestión otras herramientas y enfoques. Esta tensión estuvo marcada por elementos bien concretos: para gran parte de los “expertos en políticas y gestión pública” del Estado de Chile, el diseño es una fase dentro de un proceso lineal que ya fue explicado anteriormente; mientras que para los miembros del equipo del Laboratorio de Gobierno

el diseño tenía (y tiene) que ver con una aproximación disciplinar que permite oxigenar diversas formas de gestión. Para los primeros el diseño significa un nivel de experticia en un tema (ya que solo algunos “expertos” pueden diseñar políticas públicas), mientras que para los segundos el diseño es un enfoque para teñir con un contenido distinto las prácticas recurrentes de la gestión pública. Acá hubo mucha impericia del equipo del Laboratorio de Gobierno en saber explicar esta tensión. Porque obviamente mucha gente se vio amenazada por un equipo sin mucha experiencia en el Estado que hablaba de diseño sin atender la dimensión de elaboración de políticas que esto implicaba. Por lo tanto, la tensión acá fue conceptual, generando legítimas dudas en la metodología detrás de la práctica experimental del Laboratorio, mermando al inicio su capacidad de instalación conceptual en el Estado chileno.

### **3. ¿Por qué crear un Laboratorio de Gobierno en Chile?**

El 21 de mayo de 2014 la presidenta Bachelet anuncia en su cuenta anual a la nación la “creación del primer Laboratorio de Gobierno [a nivel nacional] de América Latina”<sup>3</sup>. Su propósito: “ir un paso más allá de la modernización y potenciar un Estado innovador” donde se “reúnan los principales talentos de la administración pública y de la empresa privada para desarrollar innovaciones que mejoren los servicios que el Gobierno ofrece a la ciudadanía, y encuentre soluciones creativas para los nuevos desafíos de las políticas públicas” (Laboratorio de Gobierno, 2018a).

Con ese anuncio se abrió un desafiante proceso al interior del Gobierno chileno que permitió profundizar los elementos acerca de “por qué crear el Laboratorio de Gobierno”. Como antecedente previo se tenía la mal llamada “moda de los Laboratorios de innovación pública”, constituida principalmente por la aparición de estos en gobiernos subnacionales en América Latina, los que si bien promueven lógicas experimentales, en general carecen de un mandato claro o de una razón nítida para su existencia. Por el contrario, en la decisión de crear un Laboratorio de Gobierno en Chile se debe destacar la nitidez conceptual respecto de la necesidad de política pública para crear una institución de esta naturaleza.

---

<sup>3</sup> El año 2014 ya existían laboratorios de innovación en América Latina, pero solo a nivel local: el laboratorio para la ciudad de Buenos Aires y el Laboratorio para la ciudad de México son los ejemplos más importantes.

En ese sentido, hubo (y hay) tres imperativos que dieron origen a la creación del Laboratorio.

Primero, la necesidad de contar con un Estado más productivo, vale decir que, con demandas ciudadanas al alza y presupuestos públicos constreñidos, pueda entregar mejores servicios públicos de manera más oportuna y mejor conectados con las necesidades de las personas. Aquí se trata de innovar para encontrar soluciones a pesar de las restricciones presupuestarias.

Segundo, generar la capacidad para abordar problemas complejos y resolverlos de manera sistémica. La lógica tradicional del trabajo en silos entre e intrainstituciones del Estado, hacen cada vez más difícil abordar problemáticas públicas complejas. Por ejemplo: ¿los problemas de salud de las personas son solo una responsabilidad del Ministerio de salud y sus servicios dependientes? ¿Qué rol le cabe al Ministerio del Deporte? ¿Qué programas del Ministerio de Desarrollo Social ayudan a promover una vida sana? ¿Qué rol le cabría a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), dependiente del Ministerio de Educación? Cuando se pone el foco en las personas y en sus problemáticas las fronteras de los ministerios e instituciones son incomprensibles y se vuelven más difusas, pero en la práctica institucional, con excepciones destacables, ocurre lo contrario. Existe duplicidad y competencia donde no debiera haberlas, y falta coordinación y cooperación. Aquí se trata de entender la innovación en el Estado de una forma alternativa, transversal y multidimensional que convoca a distintos actores para resolver problemas públicos.

Finalmente, introducir un modo de actuación que abordara la tensionante relación entre el Estado y la ciudadanía. Ejemplos sobran<sup>4</sup> para describir la distancia que sectores importantes de la población sienten y tienen respecto de las políticas públicas, no solo en su diseño sino también en cuanto beneficiarios o, para qué decir, potenciales colaboradores de nuevas políticas y servicios. La crisis de confianza en Chile (el país OCDE con el nivel más bajo a nivel interpersonal y con una aguda crisis respecto de la confianza hacia instituciones públicas y privadas) imposibilita la generación de alianzas virtuosas que permitan trabajar colaborativamente en el diseño de nuevas soluciones a los problemas públicos. En ese sentido, aquí se trata de poner a la innovación como

---

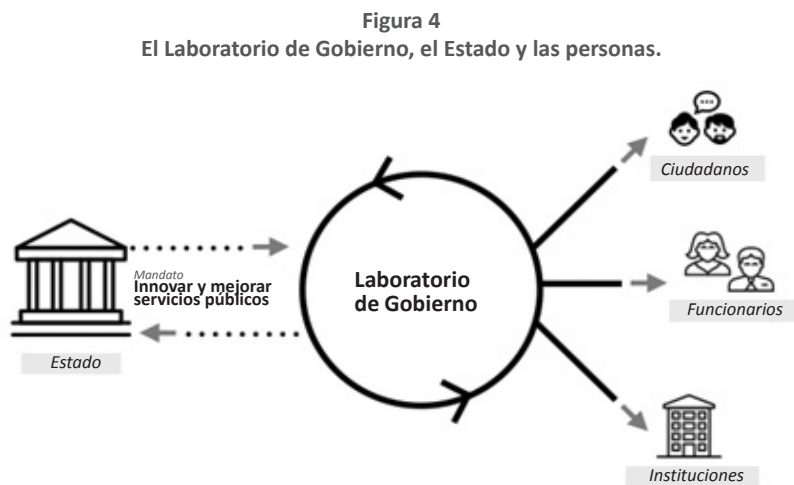
<sup>4</sup> Una buena síntesis de estos indicadores se puede encontrar en los resultados de la Encuesta Bicentenario de la Universidad Católica y CfK-Adimark del año 2017: <https://encuestabicentenario.uc.cl>



un mecanismo de generación de capital social y para fortalecer el tejido social. El emprendimiento, ya sea en el ámbito público o privado (véase Mazzucato, 2011) requiere construir altos niveles de confianza y capital social para poder tener resultados con impacto positivo en la vida de las personas.

En suma, la estrategia del gobierno chileno fue concebir y promover la innovación como un medio y poderoso vehículo de transformación colectiva y participativa en la manera en que el Estado diseña y entrega sus servicios públicos a los ciudadanos.

Con esos imperativos el Laboratorio de Gobierno se creó con la misión de promover una cultura de innovación al interior de las instituciones públicas y apoyar el desarrollo de innovaciones que mejoren la calidad de vida de las personas. Se trata de una estrategia que solo puede desarrollarse en colaboración con diversos actores y que requiere profundos compromisos de instituciones y actores tanto del sector público como del privado. Se trata, como lo plantea la Figura 4, de convertirse en una interfaz que permita actuar como bisagra entre necesidades públicas y actores públicos y privados que puedan aportar para resolverlas.



Fuente: Laboratorio de Gobierno 2018a.

El Laboratorio se constituyó con una gobernanza consistente con la manera de abordar la innovación y el diseño de soluciones públicas. Se creó un Directorio conformado por representantes de 5 ministerios (Hacienda, Economía, SEGPRES, Interior y Desarrollo Social), dos servicios (Servicio Civil y la CORFO)<sup>5</sup> y tres representantes de la sociedad civil<sup>6</sup>, cuya misión sería fijar los lineamientos estratégicos del Laboratorio de Gobierno en sus primeros tres años. Con esta estructura se definieron ciertos “tránsitos” que el Laboratorio de Gobierno debía promover al interior del Estado:

- Pasar de una lógica de elusión de la complejidad a gestionarla; de soluciones que satisfacen metas institucionales a soluciones que satisfagan necesidades de personas;
- De casos aislados de éxito a aprendizajes colectivos sistematizados;
- De funcionarios públicos como meros transmisores a funcionarios públicos como co-creadores de valor público;
- De miradas sectoriales desconectadas a visiones comunes, intersectoriales y colaborativas; y finalmente
- De vocerías de cambio radicadas en autoridades a la promoción de nuevos actores dentro y fuera del Estado como voceros de una nueva forma de gestión pública.

Con estos “tránsitos” se estructuraron los ejes principales de intervención del Laboratorio y, consecuentemente, sus programas. De esa forma el Laboratorio de Gobierno, que fue creado como un ejercicio de diseño (prototipando sus líneas de trabajo, su equipo y su acción), asume los siguientes objetivos estratégicos:

---

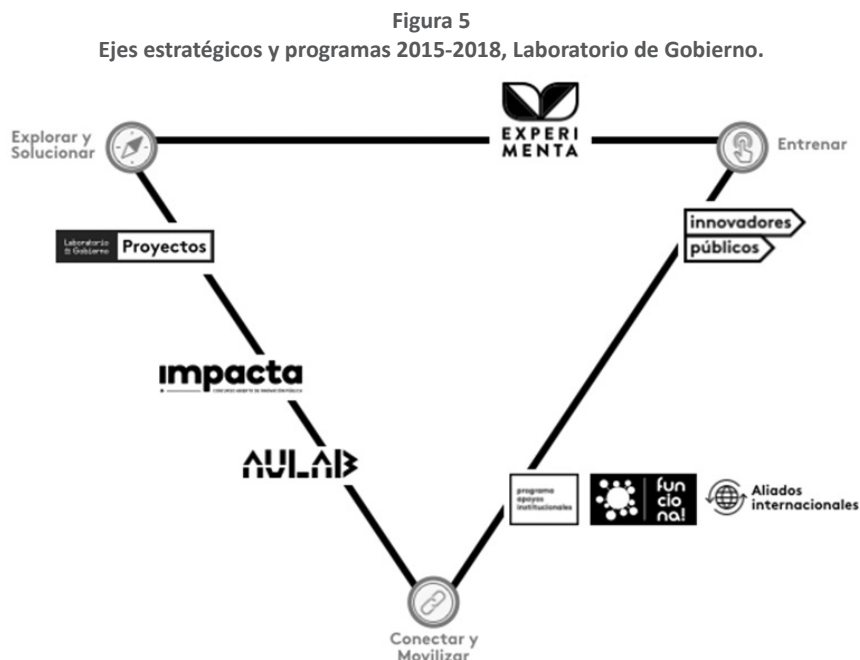
<sup>5</sup> La composición del primer directorio del Laboratorio de Gobierno respondía a los siguientes criterios: los dos ministerios a cargo de la implementación del mandato presidencial (Economía y SEGPRES); el Ministerio responsable de la coordinación de diversas agendas y del presupuesto público, los incentivos de los funcionarios públicos y la evaluación de políticas públicas (Hacienda); el ministerio a cargo de la vinculación con los gobiernos locales y las políticas de desarrollo territorial (Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional); el ministerio a cargo de las evaluaciones sociales de políticas públicas (Desarrollo Social); el servicio a cargo de la gestión de personas del Estado (Servicio Civil) y el organismo que estaba a cargo de los programas de innovación y que actuaba como *chasis* administrativo del Laboratorio (CORFO).

<sup>6</sup> Hacia el final del periodo presidencial de Bachelet se eliminan los representantes de la sociedad civil del Directorio quedando compuesto solo por funcionarios públicos y se crea un órgano consultivo no vinculante (Grupo Asesor Experto) con representantes de gremios de los sectores público y privado, de la sociedad civil, y de diversos sectores del emprendimiento y la innovación.

El aporte del Laboratorio de Gobierno a la legitimidad y sustentabilidad...

- 1) Explorar y solucionar problemas públicos;
- 2) Entrenar servidores públicos en nuevas habilidades y prácticas de innovación, y
- 3) Conectar y movilizar actores dentro y fuera del Estado para desarrollar soluciones públicas y capital social.

Así, bajo estos ejes estratégicos se crearon y desarrollaron, entre los años 2015 y 2018, ocho programas de trabajo, que se enumeran en la Figura 5.



Fuente: Laboratorio de Gobierno 2018a.

De esta forma, hubo no solo un mandato claro de acción sino que un modelo de gobernanza, un equipo, presupuesto (\$3.000MM anuales vía fondo FIC, del Ministerio de Economía) y programas para promover una cultura y desarrollar innovaciones públicas convocando a diversos actores públicos y privados que tienen ya sus resultados a la vista. De esto trata precisamente la siguiente sección.

#### **4. Resultados del Laboratorio de Gobierno en el periodo 2015-2018**

Como en muchas actividades de la vida humana, el éxito de las acciones no está necesariamente ligado a las valoraciones de quien las realiza, sino más bien está vinculado a la percepción o expectativa que dichas acciones tienen en otras personas o actores. Lo mismo sucede con el Laboratorio de Gobierno. En términos muy abstractos, para una buena parte del sector público el éxito de su primera etapa estuvo directamente asociado en cambiar el estado anímico de miles de funcionarios y servidores públicos, mostrando que el Estado chileno es innovador y que está lleno de funcionarios comprometidos y talentosos. Para otros, el éxito estuvo directamente relacionado con el hecho institucional, de haber logrado implementar un mandado y haber transformado una idea en una institución con recursos, reglamentos, orgánica, objetivos, programas y beneficiarios; para un tercer grupo, en cambio, el éxito tuvo que ver con lo que los diversos programas para fortalecer las capacidades de innovación lograron directamente en las personas e instituciones del Estado, cambiando prácticas de gestión, enfoques para aproximarse a las rutinas y la cultura organizacional. Un cuarto conjunto de personas asocia el éxito del Laboratorio de Gobierno a su capacidad de ayudar a instituciones públicas para resolver problemas y haber creado nuevos instrumentos de política pública.

Asimismo, existe un número importante de actores que relaciona el éxito del Laboratorio con haberse conectado de manera transparente y vinculante con un ecosistema emprendedor, que le permite al Estado resolver problemas concretos de las personas con la ayuda y en co-creación con actores de fuera del sector público. También hay quienes vinculan el éxito y sus buenos resultados por haber situado al Estado chileno en un diálogo internacional de vanguardia en materias de gestión e innovación pública. Finalmente, para muchos, el mayor éxito y principal resultado tuvo que ver con la creación de un espacio, físico y conceptual, donde poder converger, conversar, reunirse y fortalecer el capital social en el sector público chileno.

Creo que todos los resultados señalados son ciertos, y es difícil establecer cuál fue el principal y único mérito del Laboratorio de Gobierno en esta primera etapa. De hecho, lo que se buscó desde el inicio era concebir un conjunto de programas e instrumentos como un ecosistema que operase interconectadamente, en el cual ninguno de los atributos o resultados esperados de dichos programas explica por sí solo la estrategia de innovación pública del Estado chileno.

En términos generales, entre los años 2015 y 2018 se incubaron 114 soluciones para nuevos servicios públicos, hay 29 pilotos de nuevas soluciones en desarrollo, y hay 9 servicios públicos nuevos (soluciones concretas) que están funcionando a nivel nacional impactando a millones de usuarios<sup>7</sup>.

En concreto, y tomando como guía la Figura 5, el programa de proyectos de innovación co-creó la nueva cuenta de la luz, en un proceso donde participaron dos ministerios, dos servicios, 34 compañías eléctricas y dirigentes y actores sociales de más de siete regiones del país. A nivel de resultados concretos, la nueva cuenta de la luz es más clara, transparente y permite una mejor comprensión por parte de los usuarios<sup>8</sup>.

Junto con la nueva cuenta, el programa de proyectos trabajó estrechamente con la municipalidad de Recoleta apoyando nuevos enfoques para mejorar la atención en salud primaria; el re-diseño de la nueva experiencia de postulación al instrumento de prototipos regionales de la CORFO; la investigación de la problemática para el re-diseño de ChileAtiende; la nueva directiva de compra pública innovadora de ChileCompra; y un nuevo programa del Ministerio del Interior para reducir la percepción de inseguridad en los barrios.

Asimismo, entre los concursos de innovación abierta, en Impacta y AULAB, se realizaron cinco convocatorias para invitar a personas de fuera del Estado a resolver desafíos de Salud, Energía, Turismo, Seguridad Ciudadana y Desastres Naturales. En total se recibieron 1.941 proyectos de solución. De la primera convocatoria en Salud vale la pena destacar el proyecto DART, que es una solución para disminuir la retinopatía diabética que, a partir de inteligencia artificial, busca prevenir esta afección en niños. Actualmente el Estado, después de haber incubado la solución, financiar su evaluación y testeo, probarla a nivel de piloto en la comuna de Recoleta y validarla con los organismos correspondientes, pudo comprar la solución para implementarla en los 29 servicios de salud de todo Chile. Esto significará un ahorro del 50% del presupuesto de salud para la retinopatía diabética y se calcula que reducirá en un 40% las atenciones en consultorios relativas a la retinopatía.

---

<sup>7</sup> Todo el detalle de resultados por cada uno de los programas se encuentra documentado en Laboratorio de Gobierno (2018a).

<sup>8</sup> El detalle de los indicadores evaluados en el nuevo instrumento se encuentra en Laboratorio de Gobierno (2018a).

En términos del programa Experimenta, en sus dos versiones entre los años 2016-2018, se trabajó con 31 instituciones públicas de todo Chile, abarcando específicamente a 277 funcionarios entrenados en nuevas habilidades para enfrentarse a los desafíos actuales de las políticas públicas con una lógica de innovación. En esos dos años, además, se incubaron 30 soluciones para desafíos de las instituciones públicas. El caso más relevante es el de la Tesorería General de la República, que tras participar en el programa creó una institucionalidad permanente para promover la innovación al interior de la institución, que desarrolló e implementó un nuevo protocolo de experiencia usuaria para sus sucursales de todo Chile, mejorando los tiempos de respuesta y el nivel de satisfacción de los usuarios.

Por su parte, la red de innovadores públicos, creada en 2016, cuenta con más de 4.000 inscritos, donde más de 1.000 han participado en los más de 45 talleres desarrollados en las 15 regiones del país. Esta red es un movimiento único en el mundo, que tiene por objetivo compartir a nivel individual aprendizajes y conocimientos con el fin de formar capital social y replicar buenas prácticas.

En suma, estos son algunos de los resultados que generó el Laboratorio de Gobierno entre 2015 y 2018. Tal vez el más relevante, políticamente hablando, es que el propio gobierno del presidente Sebastián Piñera haya decidido en 2018 no solo mantener el Laboratorio como política pública sino que fortalecerlo en su relevancia. No por nada la actual gobernanza del Laboratorio implica una dependencia directa de la Presidencia de la República, con un rol protagónico del Ministro Secretario General de la Presidencia a cargo de los temas de modernización del Estado. En esta tarea el Laboratorio, junto a la división de gobierno digital de la SEGPRES y del programa de modernización del Ministerio de Hacienda, juega un rol complementario y relevante en la estrategia del gobierno de mejorar los servicios que el Estado entrega a la ciudadanía.

## **5. Aprendizajes, desafíos y reflexiones finales**

Hoy el Laboratorio de Gobierno es de las pocas instituciones en el mundo que existen con un rol relevante en las burocracias estatales para promover innovación pública. En efecto, hay muchas instituciones en el mundo dedicadas a promover la innovación en el sector público, pero lamentablemente no todas están en el centro de sus administraciones o tienen un rol al servicio de agendas reales y concretas, como sí hoy lo tiene el Laboratorio de Gobierno de Chile. Luego de tres años, el

Laboratorio de Gobierno se ha transformado en un referente global de innovación pública precisamente por abordar a través de ejes estratégicos, de manera simultánea, los esfuerzos por dotar de mejores habilidades a instituciones y personas para innovar en el Estado. No por nada el primer estudio que hizo la OCDE sobre innovación en el sector público trata del caso chileno (OCDE, 2017). Asimismo, NESTA (reconocida institución británica de innovación) hizo una revisión del programa Experimenta, argumentando que se trata del “arquetipo de programa mundial para promover habilidades y prácticas de innovación en el Estado” (NESTA, 2018).

De esa forma, se desprenden algunas reflexiones y aprendizajes de lo que implica diseñar un Laboratorio de Gobierno para entender precisamente los desafíos de las políticas públicas de hoy en día y cómo deben contemplarse variables pocas veces mencionadas (economía política, restricciones presupuestarias, tensiones en la gobernanza y problemas de poder) al momento de querer transformar las instituciones públicas o bien crear nuevas. En particular se destacan tres dimensiones:

1. *¿Cuándo es necesario crear instituciones?* Esta es tal vez la pregunta más difícil de responder. Surge la interrogante: ¿es necesaria la creación de nuevas instituciones públicas o con las que ya existen, organizándolas de manera distinta y más efectiva y con visión sistémica se pueden lograr los mismos objetivos de política pública? Al respecto, el Laboratorio de Gobierno contó con la voluntad de diversos ministerios para poder existir y tener en corto tiempo un rol importante en el ecosistema modernizador del Estado, lo que significó ceder posiciones y optar por desarrollar una estrategia común. En ese sentido, cabe preguntarse si las instituciones previamente existentes, con los mismos mandatos que tenían (y tienen), podrían haber adquirido nuevas funciones agregando valor público y evitando duplicidad de funciones con otros organismos. Acá hubo dos elementos interesantes para entender el éxito del Laboratorio en este sentido: en el directorio del Laboratorio convergieron los encargados de las instituciones “hermanas” del Laboratorio (gobierno digital de SEGPRES, y modernización de Hacienda), lo que permitió aproximarse a los temas con visión sistémica, que en general escasea en las administraciones pública; lo segundo tiene que ver con haber invertido mucho tiempo en responder la pregunta “por qué crear un Laboratorio de Gobierno”. Si bien había tensiones respecto de la dirección, el foco y ciertos énfasis, ninguno de los miembros del directorio dudaba del propósito fundante del Laboratorio, cual es:

resolver problemas complejos; crear una nueva relación entre Estado y la ciudadanía, y ver en la innovación pública una forma de resolver creativamente problemas con cada vez menos recursos.

2. *La gobernanza.* El Laboratorio de Gobierno no estuvo exento de las dificultades que se dan generalmente sobre el modelo de gobernanza más adecuado para cumplir su misión institucional. Actualmente el Laboratorio de Gobierno es un comité de la CORFO, institución que depende del Ministerio de Economía y en el cual existe una División de innovación encargada de definir las políticas de innovación del Estado<sup>9</sup>. El Ministerio de Economía financia íntegramente al Laboratorio de Gobierno. Por su parte, SEGPRES y Hacienda como integrantes del “centro de Gobierno” cumplen roles coordinadores de otros ministerios y servicios dada su visión sistémica. Vistas así las cosas, se abren las interrogantes sobre ¿Quién debe liderar la ejecución del Laboratorio de Gobierno? ¿Debe hacerlo quien lo financie? ¿O debe hacerlo quien tenga una visión más sistémica? Si es así, ¿No debiese entonces potenciarse el rol del Servicio Civil en el Laboratorio?

Las instituciones con modelos de gobernanza colaborativos son simples en el papel, pero complejos de gestionar en la práctica. Implican muchas veces problemas de agencia. Por ejemplo, ¿a quién le debe reportar el director ejecutivo del Laboratorio de Gobierno? ¿Al Vicepresidente Ejecutivo de la CORFO en cuanto comité dependiente de dicha institución? ¿Al Subsecretario de Economía en cuanto jefe de servicio del Ministerio respectivo del cual depende la CORFO? ¿Al presidente del Directorio del Laboratorio? Todas estas preguntas buscan relevar la complejidad operativa que implica el diseño y creación de nuevas instituciones, donde al mismo tiempo se deben diseñar estrategias y programas y gestionar adecuadamente las potenciales dificultades que implican decisiones en el modelo de gobernanza. El Laboratorio de Gobierno tal vez se sitúa en un espacio “raro” dado que logró resultados significativos a pesar de un complejo modelo de gobernanza. Esto no implica dejar de hacerse estas preguntas al momento de pensar y repensar las instituciones.

3. *La dimensión cultural de los cambios.* Cuando se habla de cambiar la cultura de las instituciones, curiosamente poco se habla de las “emociones institucionales” (véase Vignolo, Ramírez y Vergara, 2010; Sørensen y Torfing, 2011; Casebourne, 2014). Hay toda una dimensión

---

<sup>9</sup> Se sumó, además, la dificultad que dicha división y la CORFO en general, no tienen, por mandato institucional, que velar por la innovación en el sector público por lo que existieron tensiones entre la visión de Economía y SEGPRES, Hacienda, Interior y el Servicio Civil.



de las transformaciones, por estructurantes o marginales que sean, que implican hacerse cargo de los estados anímicos de las personas que trabajan en instituciones públicas. No se trata únicamente de acompañar procesos de cambio con procesos de “gestión del cambio”. Se trata, en primer lugar, de reconocer el talento existente en el Estado chileno y darle una voz a personas que muchas veces no tienen la plataforma y el espacio para opinar o sugerir. Se trata, además, de entender que no hay ninguna transformación en el Estado con impacto que se haya hecho al margen de quienes trabajan en él. En este sentido surgen preguntas tales como: ¿Qué rol deben jugar desde el inicio de un cambio las asociaciones de funcionarios? En ese sentido, ¿cómo organizar y agregar demandas que no siempre están agregadas por los canales formales de representación funcionaria? ¿Qué espacio tienen en el diseño del cambio los servidores que “atienden en el mesón”? ¿Cómo garantizamos que integremos verticalmente y podamos pesar nuevas soluciones de manera más horizontal? ¿Cómo se promueve una nueva épica que conecte a quienes trabajan en el Estado con sus razones para trabajar en él? De todo esto también se trata innovar en lo público: de inspirar a otros a partir del talento y el aprendizaje colectivo.

A modo de reflexión final, ¿Quién se hace cargo del “estado del Estado”? ¿Quién está pensando cómo diversos servicios colaboran estratégicamente y tienen planes comunes sin desatender sistemas de gestión centralizados con responsables nítidos? ¿Qué institución está pensando desde la óptica del ciudadano cómo se organiza el Estado en relación con sus necesidades y no al revés? ¿Qué costos –políticos, culturales, económicos– tendría fusionar servicios si las autoridades se convencen de que hay servicios duplicados o en lógica de silos? ¿Qué dilemas legislativos y de economía política implican avanzar en esa dirección? En suma, la transformación del Estado, sus reformas estructurantes y graduales; sus innovaciones incrementales y disruptivas, requieren además de amplios consensos políticos, e incorporar en todo momento la dimensión práctica y operacional de las cosas.

Parafraseando a Matthew Taylor, los gobiernos hace varias décadas vienen comportándose como editoriales. Se escriben y se escriben estados ideales de las cosas (proyectos de ley, planes y programas) desatendiendo una dimensión que –enhorabuena– la innovación pública aportó al debate: poner a los ciudadanos al centro y experimentar cómo las nociones conceptuales impactan de manera concreta y real en la vida de las personas, ya sean servidores públicos o ciudadanos.

## Bibliografía

- Arros, V. y Ramírez, A. (2017). Innovación en el sector público chileno: la experiencia y aprendizajes del Laboratorio de Gobierno. *Revista de Gestión Pública*, volumen VI, núm. 1 enero-junio.
- Bason, C. (2010). *Leading public-sector innovation: Co-creating for a Better Society*. 2010: Policy Press at the University of Bristol.
- \_\_\_\_ (2012). *Leading innovation through design*. International Design management research conference, 2012.
- Breckon, J. y Mulgan, G. (2015). *Better public services through experimental government*. Alliance for useful evidence. 2015.
- Casebourne, J. (2014). *Motivation matters in public sector innovation*. Nesta 2014.
- Design Council (2011). *Design for innovation. Facts, figures and practical plans for growth*. 2011.
- Design Council (2015). *Design methods for developing services*. London, UK.
- IDEO (2011). *Human Centered Design*. 2011. Ideo. Toolkit.
- \_\_\_\_ (2017). *Designing for Public Services*. 2017. Ideo, Design for Europe, Nesta.
- Junginger, S. (2013). *Design and innovation in the public sector: matters of design in policy-making and policy implementation*. The School of Design Kolding, Kolding, Denmark.
- Laboratorio de Gobierno (2018a). *Un Estado innovador para las personas*.
- \_\_\_\_ (2018b). *¿Cómo podemos resolver problemas públicos a través de proyectos de innovación?* Serie Permitido Innovar.
- \_\_\_\_ (2018c). *¿Cómo podemos resolver problemas públicos a través de concursos de innovación abierta?* Serie Permitido Innovar.
- Marshall, J. y Waissbluth, M. (2007). *Reforma del Estado en Chile: una oportunidad*. En "El funcionamiento del Estado. Estructura y gestión". CEP y Expansiva. 2007.
- Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. Demos.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*. Nesta 2007.
- NESTA (2014). *Innovation teams and labs. A practical guide*.
- \_\_\_\_ (2018). *Experimenta: Construyendo la nueva generación de innovadores públicos en Chile*. Nesta, Reino Unido.
- OCDE (2017). *Innovar en el sector público: Desarrollando capacidades en Chile*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris.

El aporte del Laboratorio de Gobierno a la legitimidad y sustentabilidad...

- Puttick, R., Baer, P. y Colligan, P. (2014). I-teams. Nesta y Bloomberg Philantropies. 2014.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society* 2011 43: 842.
- Taylor, M. (2014). Public service reform: credible treatment requires bold diagnosis. En [www.thersa.org](http://www.thersa.org) (ingresado en Agosto de 2018).
- Vignolo, C., Ramírez, A. y Vergara, C. (2010). Ángeles y demonios en la gestión pública chilena. Una aproximación posracionalista y posromántica a la innovación en el sector público chileno. En revista *Enfoques de gestión pública*. Vol. VIII N° 13, 2010, 183-196.



# CAPÍTULO 6

## LA COMISIÓN PARA EL MERCADO FINANCIERO: EXPERIENCIA INNOVADORA EN SUPERVISIÓN REGULATORIA<sup>1</sup>

*Macarena Lobos Palacios y George Lambeth Vicent*

*Resumen:* La dictación de la Ley N° 21.000 que crea la Comisión para el Mercado Financiero (indistintamente CMF o Comisión), se erige como una experiencia innovadora en materia de Modernización del Estado. Con ella no solo se introdujo un cambio trascendental respecto al sistema de supervisión financiera, sino que una transformación institucional inédita en el contexto del modelo de las superintendencias, proponiendo integrar en un solo órgano (CMF) las Superintendencias de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras. Este artículo da cuenta de los factores relevantes que incidieron en su diseño, a fin de rescatar la necesidad de conciliar la solvencia técnica y la viabilidad política al momento de formular una política pública, con el objeto de dotarla de la debida legitimidad que garantice su éxito y permanencia en el tiempo.

### 1. Introducción

La dictación de la Ley N° 21.000 que crea la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), se erige como un hito relevante en los procesos de modernización del Estado, toda vez que con ella no solo se introduce un cambio trascendental respecto al sistema de supervisión financiera, sino que una transformación institucional inédita en el contexto del

---

<sup>1</sup> Capítulo elaborado a partir de la experiencia y trabajo desarrollado por los autores en la tramitación de la ley que creó la Comisión para el Mercado Financiero como coordinadora y por el abogado del equipo de la Coordinación Legislativa del Ministerio de Hacienda en el periodo 2014-2018. Los autores agradecen el invaluable aporte efectuado en dicho proceso por los abogados de la referida Coordinación, Camila Astorga y Diego Morales, así como por el equipo de la Coordinación de Mercado de Capitales, liderado por Bernardita Piedrabuena y Francisca Lyon. Con todo, las opiniones vertidas en el presente artículo solo reflejan la de los autores y no comprometen necesariamente la visión del Ministerio de la época ni de su equipo.

modelo de las superintendencias<sup>2</sup>. Ella abarca, en una primera etapa, al mercado de valores y seguros, reestructurando a la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS). Posteriormente, con ocasión de la reforma a la legislación bancaria<sup>3</sup>, pasará a regir también al sector bancario, absorbiendo a la actual Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF). Lo anterior permitió una discusión específica para cada mercado y posibilitará en su implementación aprovechar los aprendizajes de la puesta en marcha inicial, así como la experiencia institucional acumulada.

El diseño institucional propuesto sigue la tendencia comparada de avanzar progresivamente hacia un sistema integrado de supervisión<sup>4</sup>, con la creación de un solo órgano (la CMF), conciliando de forma adecuada las ventajas que posee la supervisión sectorial y especialista de cada ámbito del mercado, con la posibilidad de tener una visión sistémica que entregue coherencia y continuidad a las decisiones normativas y sancionatorias que recaigan sobre los distintos actores financieros.

A lo anterior se suman las importantes innovaciones que, en materia de procedimiento sancionatorio, transparencia normativa, coordinación regulatoria, estatuto de personal y autorregulación, incorpora la Ley N° 21.000.

Ello se cristalizó luego de un largo y sinuoso proceso legislativo a través de cuyo análisis podremos constatar las profundas transformaciones que experimentó esta iniciativa desde sus orígenes hasta la consagración de un sistema de supervisión que podríamos denominar *semi* integrado con un regulador financiero único, cotejando las opciones alternativas que se tuvieron a la vista, así como las condicionantes técnicas y políticas que sirvieron de base para su elección.

---

<sup>2</sup> Por todos, *Cfr.*, Cordero, Luis y García, José Luis. “Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias”, Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales, N° 1, pp. 415-435.

<sup>3</sup> *Vid.*, Ley N° 21.130 que Moderniza la Legislación Bancaria (Boletín N° 11.269-05).

<sup>4</sup> No se puede hablar, como se verá más adelante, de un sistema integrado propiamente tal. En efecto, por expreso mandato legal, la Ley N° 21.000 no afecta las competencias de la Superintendencia de Pensiones, las del Servicio Nacional del Consumidor, en su dimensión financiera, ni las que, en el ámbito de riesgo sistémico, corresponden al Banco Central de Chile.

El diseño de toda política pública, en especial aquellas que implican un proceso de transformación del Estado, supone una serie de etapas y procesos, de evolución, de interacción y tensiones entre el Ejecutivo y el Congreso, e incluso con los funcionarios de los servicios involucrados. Y es en esa evolución donde la dimensión de lo técnicamente satisfactorio debe encontrar su engarce con aquello políticamente viable y posible de aprobar en el contexto de la discusión parlamentaria. Esta dimensión de construcción de la ley también es abordada en este trabajo, para dar luces sobre un proceso que culminó de manera exitosa y consensuada.

En lo que sigue explicaremos someramente (2) las razones que justificaron este proyecto de ley, para mostrar a continuación (3) el desarrollo y evolución temporal de la idea original que consagraba la reforma del modelo de supervisión financiera hasta su aprobación y publicación como ley de la República. En seguida, (4) explicaremos los fundamentos teóricos y la experiencia comparada que da cuenta de la relevancia de esta reforma, para analizar luego (5) los desafíos aún pendientes en este ámbito, finalizando (6) con algunas conclusiones sobre los elementos a considerar para permitir el éxito de una reforma de esta envergadura.

## **2. Los problemas que se quiso resolver**

La crisis financiera de 2008 puso en el tapete público internacional y nacional la preocupación transversal de avanzar en la revisión y reforma del sistema de regulación y supervisión del mercado financiero, así como la búsqueda de mejores mecanismos institucionales para el manejo de riesgos sistémicos.

Es así como en el año 2015 se retomó la discusión legislativa que se había desarrollado con ocasión de la propuesta del primer gobierno del presidente Piñera que transformaba la SVS en una Comisión de Valores y Seguros (CVS). Sobre la base de las recomendaciones realizadas por expertos internacionales y nacionales<sup>5</sup> se identificaron las innovaciones

---

<sup>5</sup> Los cambios introducidos al proyecto de ley que creaba la CVS responden a recomendaciones de diversos organismos internacionales como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de expertos nacionales de la Comisión de Regulación y Supervisión Financiera (“Comisión Desormeaux”), y del Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento Institucional del Mercado de Capitales (“Comisión Cordero”). Lo anterior se vio igualmente reforzado por las conclusiones de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre “la Actuación de los Organismos Públicos Competentes en Relación al Eventual Fraude de Empresas de Inversión”, de septiembre de 2016.

que debían materializarse a fin de superar las falencias detectadas, avanzando, en concreto, hacia una regulación que permitiera: (1) potenciar la independencia y transparencia de la autoridad supervisora; (2) mejorar la eficiencia regulatoria y la gestión institucional; (3) generar mayor estabilidad y previsibilidad normativa; (4) permitir mecanismos de coordinación regulatoria y supervisora para dotar de mayor coherencia las decisiones que se adopten para los mercados; (5) entregar a la autoridad facultades de investigación y fiscalización suficientes para asegurar la observancia de la regulación sectorial; (6) profundizar las garantías de los supervisados, y (7) mejorar los mecanismos de revisión de las decisiones administrativas.

En suma, se buscaba avanzar hacia una reforma institucional que permitiera evitar abusos de mercado y externalidades negativas asociadas a crisis financieras, así como resolver las asimetrías de información entre los agentes que participan de los mercados, todo ello orientado a velar por la estabilidad del sistema financiero, por una parte, y la debida protección de inversionistas y consumidores financieros, por la otra<sup>6</sup>.

Sin perjuicio de que existía un consenso transversal sobre la urgencia en modificar la estructura regulatoria financiera para poder hacer frente a los riesgos y amenazas a los que se ven expuestos los mercados, se evidenció durante la tramitación una multiplicidad de discusiones, dificultades, factores no considerados, tensiones con la comprensión de lo que podríamos llamar una cierta inercia institucional, entre muchos otros elementos. Abordar cada uno de ellos a lo largo de un debate parlamentario marcado por la innovación en las reglas de interacción entre Ejecutivo y el Congreso, fue lo que permitió finalmente configurar el texto consagrado en la Ley N° 21.000.

---

<sup>6</sup> Vid., Morales, Diego, “El Propósito de la Regulación del Mercado Financiero”, en “Comisión para el Mercado Financiero: Un cambio en la Arquitectura de Supervisión” en Estudios Públicos, N° 150, 2018, pp. 79 y ss.



### **3. Consideraciones sobre la Dimensión Diacrónica de una Reforma Institucional. La tramitación de la Ley N° 21.000 que crea la CMF**

*Primer Hito: El Modelo Institucional de Supervisión en el Proyecto de Ley Original y sus Primeras Modificaciones*

En julio de 2013 la administración del presidente Sebastián Piñera, ingresó un proyecto de ley que creaba la Comisión de Valores y Seguros (“PDL CVS”)<sup>7</sup>. Dicho proyecto, como ya se adelantó, fue el resultado de un proceso de discusión sobre la necesidad de modernizar las instituciones encargadas de la supervisión financiera en nuestro país, que fue iniciado en agosto de 2010 cuando el gobierno convocó a la denominada “Comisión Desormeaux”<sup>8</sup>.

El PDL CVS reformaba el Decreto Ley N° 3.538 que crea la Superintendencia de Valores y Seguros (DL N° 3.538), proponiendo modificaciones sustantivas que apuntaban a incorporar mejoras en la eficiencia regulatoria y la gestión institucional, a fin de generar mayor estabilidad y previsibilidad normativa.

Para ello se propuso modificar la estructura de gobierno unipersonal de la SVS, estableciendo un gobierno corporativo colegiado. La ventaja de un gobierno corporativo colegiado, caracterizado por su imparcialidad y especialización, está dada por la mayor robustez de las decisiones a través de un sistema de pesos y contrapesos, lo que permite conceder al regulador atribuciones más amplias para actuar con eficacia frente a mercados en constante evolución. A su vez, mediante su renovación por parcialidades se garantiza el adecuado equilibrio entre continuidad y cambio en la dirección institucional.

Asimismo, se propuso mejoras en los procesos sancionatorios, profundizando la transparencia, participación de los involucrados, la racionalidad y objetividad del procedimiento, avanzando hacia una más expedita revisión judicial de las sanciones que impusiera la CVS.

---

<sup>7</sup> Vid., Boletín N° 9015-05.

<sup>8</sup> Fue en el contexto de la Agenda Mercado de Capitales Bicentenario (MKB), donde el Ministerio de Hacienda se propuso efectuar una serie de reformas institucionales al sistema de regulación y supervisión del mercado financiero. En agosto de 2010 se encargó el análisis del actual sistema de supervisión y regulación financiera a una comisión de expertos presidida por Jorge Desormeaux.

Finalmente, se propuso dotar a la CVS de facultades adicionales de investigación y fiscalización para perseguir ilícitos y recabar información en el contexto de investigaciones por infracción a la normativa de valores y seguros (medidas intrusivas y posibilidad de levantamiento de secreto bancario).

Tras cinco meses de tramitación en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, el proyecto fue despachado a la sala, donde se votó el 22 de enero de 2014.

El foco del debate en este primer trámite parlamentario estuvo marcado por el reconocimiento transversal<sup>9</sup> en orden a que el proyecto avanzaba en la dirección correcta; sin embargo no estuvo exento de críticas, estas, básicamente se centraron en aspectos vinculados a si el proyecto resguardaba de adecuada manera los potenciales conflictos de intereses tanto durante el ejercicio del cargo de comisionado como una vez expirado este.

En ese contexto, se cuestionó, por un lado, el carácter de dedicación parcial de los comisionados y las asimetrías que ello pudiera traer aparejado con la figura del Presidente del Consejo. Por el otro, que no se innovara respecto a la regla general vigente en la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración<sup>10</sup> respecto a la regulación del posempleo.

Como veremos, parte importante de las modificaciones incorporadas luego al PDL CVS original dicen relación con una serie de medidas adicionales dirigidas precisamente a la modernización no solo de sus potestades sino del modelo institucional diseñado para ejercerlas.

---

<sup>9</sup> En la Comisión de Hacienda el proyecto fue aprobado de manera unánime. En tanto que en la sala, en general, fue respaldado por 83 votos a favor, 11 en contra y una abstención.

<sup>10</sup> De acuerdo con el inciso final del artículo 56 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1/19.653, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del año 2000, son incompatibles, hasta seis meses después de haber expirado en funciones, las actividades de las ex autoridades o ex funcionarios de una institución fiscalizadora que impliquen una relación laboral con entidades del sector privado sujetas a la fiscalización de ese organismo.

*Segundo Hito: El Equilibrio entre el Modelo Óptimo desde una Perspectiva Técnica y su Viabilidad Política*

Durante la tramitación del PDL CVS se hizo evidente la necesidad de revisión y profundización de las modificaciones propuestas al sistema de regulación y supervisión del mercado financiero. Atendiendo dicha realidad, en diciembre de 2014 el Ministerio de Hacienda convocó al Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento Institucional del Mercado de Capitales para revisar y proponer mejoras sustanciales al texto original del referido proyecto. Dicha instancia elaboró una serie de propuestas que fueron plasmadas en un Informe publicado en marzo de 2015<sup>11</sup>.

Durante el segundo trámite constitucional de este proyecto y recogiendo las precisadas propuestas, la presidenta Michelle Bachelet formuló una indicación sustitutiva para reemplazar el texto íntegro del DL N° 3.538<sup>12</sup>.

Este texto tuvo por objeto principal mantener los avances introducidos por el PDL CVS en su versión original, incorporando algunas relevantes mejoras. La indicación sustitutiva tenía como eje central mantener el reemplazo de la estructura de gobierno unipersonal de la SVS, que recaía en un Superintendente de confianza exclusiva del Presidente de la República, por una Comisión regida por un órgano colegiado de cinco integrantes<sup>13</sup> (el Consejo) y que gozaría de un mayor grado de independencia del gobierno. Dentro de las mejoras a la regulación del gobierno corporativo destacan: (i) el tránsito de un régimen de jornada parcial a dedicación exclusiva; (ii) la incorporación de un estricto catálogo de inhabilidades e incompatibilidades similares a las contempladas para los consejeros del Banco Central de Chile; (iii) el establecimiento de causales objetivas de abstención que recaerán sobre los comisionados para conocer o pronunciarse sobre determinado asunto por eventual conflicto de intereses; (iv) la clara distinción entre las funciones y

---

<sup>11</sup> *Vid.*, Informe Final de la Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera, disponible en [www.hacienda.cl/mercado-de-capitales/reforma-a-la-regulacion-y-supervision/informe-comision-de-reforma-a-la.html](http://www.hacienda.cl/mercado-de-capitales/reforma-a-la-regulacion-y-supervision/informe-comision-de-reforma-a-la.html).

<sup>12</sup> Contenidas en el Mensaje N° 1272-363, de 11 de noviembre de 2015. Hay que destacar que las indicaciones habían sido ya esbozadas en la sesión de la Comisión de Hacienda del Senado del 09 de junio de 2015 y trabajadas con los equipos técnicos de los parlamentarios entre dicha fecha y su ingreso formal al Parlamento.

<sup>13</sup> En un primer momento al proponerse la transición del régimen de dedicación parcial a exclusiva se planteó rebajar el número de consejeros a tres, cuestión que no logró concitar apoyo político suficiente, ratificándose finalmente el número de cinco consejeros como se previó en su origen.

responsabilidades del presidente del Consejo, como jefe de servicio, a fin de asegurar la eficiencia en su funcionamiento, evitando así que el modelo de dirección colegiado provocara una cierta ralentización en la toma de decisiones; por su parte, las funciones de regulación y sanción, así como la definición de las políticas institucionales, quedan radicadas en el Consejo; y (v) el establecimiento de un régimen de posempleo remunerado para los comisionados y funcionarios del segundo nivel jerárquico<sup>14</sup>.

En materia de regulación y potestades normativas, la indicación contemplaba: (i) la radicación del ejercicio de la potestad normativa en el Consejo de la CVS; (ii) la consagración de un sistema integrado de evaluación de impacto regulatorio, que permitiría contar con herramientas destinadas a garantizar la calidad y oportunidad de las normas emitidas; (iii) que las normas emitidas por la CVS debían ser puestas en consulta pública, estableciendo los mecanismos adecuados para que el Consejo pueda recibir y estudiar las observaciones que el público formule a su respecto; (iv) una norma de coordinación con los demás organismos sectoriales, según la cual los organismos que quieran dictar normativa que pueda afectar los mercados regulados por la CVS, o viceversa, deberían requerir un informe al organismo sectorial correspondiente.

En lo que se refiere al procedimiento sancionatorio, la indicación incorporaba (i) mejoras para potenciar su efectividad y objetividad, posibilitando la revisión judicial oportuna de las decisiones de la entidad fiscalizadora; (ii) la clara separación de las funciones de investigación y formulación de cargos, y (iii) la descripción detallada de cada una de las etapas y diligencias del procedimiento sancionador.

---

<sup>14</sup> Prohibición absoluta, con una compensación equivalente al 75% de su remuneración, para que los comisionados y demás directivos grado 1° y 2° de la Comisión presten servicios de cualquier tipo, remunerados o no, a entidades sujetas a la fiscalización de la Comisión, o entidades que pertenezcan a su grupo, durante los 3 meses siguientes de haber cesado en sus cargos. A ello se suma la prohibición durante los 6 meses siguientes a la cesación del cargo –ampliada a todos los funcionarios– de prestar cualquier servicio, gratuito o remunerado, en sociedades respecto de las cuales hubiere emitido actos, resoluciones, dictámenes, participado en sesiones o concurrido a acuerdos o fiscalizado, en el último año en ejercicio dentro de la Comisión. Igualmente, por un plazo de 12 meses posteriores al cese de funciones se deberá informar de todas las actividades que realicen y participaciones societarias que tengan, tanto en el sector público como en el privado. Esta regulación constituyó un anticipo de la regulación general propuesta por la ex presidenta Bachelet para la prevención de conflictos de intereses pos relación laboral, consagrada en el Boletín N° 10.140-7.

Las facultades de investigación y detección de infracciones fueron reforzadas con: i) una profundización de las posibilidades de colaboración con reguladores de jurisdicciones extranjeras; (ii) la incorporación de un procedimiento que contempla diversos filtros internos (fiscal y Consejo de la CVS) y externos (Ministro de Corte de Apelaciones) para el ejercicio de facultades intrusivas y de levantamiento de secreto bancario, y (iii) el reconocimiento de mecanismos de colaboración eficaz como herramientas de persecución administrativa y criminal de infracciones, en la forma de autodenuncia y delación compensada.

También se incorporaron mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas y el deber de realizar cuentas públicas anuales detallando el trabajo efectuado por la CVS en el año inmediatamente anterior, así como los desafíos y metas para el año siguiente.

Una mención especial debe hacerse a las importantes transformaciones al Estatuto del Personal, donde se optó por la creación de un estatuto propio, el que se fijaría a través de un Decreto con Fuerza de Ley dictado por el Presidente de la República, que contemplaría todas las normas, requisitos y beneficios a que estaría afecto, dejando como norma supletoria del mismo el Código del Trabajo. Igualmente se reforzaron algunas obligaciones y derechos respecto de los funcionarios. En el primer caso destacan el reforzamiento de la regulación del deber de reserva de la información que obtengan en el marco de sus labores, junto a un régimen de sanciones en caso de incumplimiento, así como las exigencias y restricciones en caso de dejar la entidad fiscalizadora. En el segundo caso se extendió el derecho de protección legal ante posibles demandas por actos realizados en el ejercicio de sus cargos.

Por último, se incorporó un nuevo acápite relativo a la autorregulación del mercado de valores, en virtud del cual los intermediarios de valores, las bolsas de valores y productos, entre otros, se autorregularán con la finalidad de implementar buenas prácticas en materias de gobierno corporativo, ética empresarial, transparencia e información a los accionistas y competencia leal entre los distintos actores de mercado.

Desde el punto de vista procedimental, en su segundo trámite constitucional el proyecto, que en un principio sería analizado exclusivamente por la Comisión de Hacienda, igual que en la Cámara de Diputados, fue finalmente derivado, a petición del H. Senador Harboe, a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, originalmente, para analizar el sentido y alcance de las medidas

intrusivas a fin de evaluar que se resguardaran debidamente las garantías constitucionales relativas a la inviolabilidad de las comunicaciones. No obstante, iniciado el estudio de dichas disposiciones en la precitada Comisión, se recibió un informe de la Excma. Corte Suprema (CS)<sup>15</sup> y también un oficio del Ministerio Público<sup>16</sup>. En razón de lo anterior, la Comisión recabó el acuerdo de la Sala para ampliar su cometido, de forma tal de poder analizar integralmente el PDL CVS y adoptar los acuerdos que resultaren pertinentes.

En dicho contexto, el foco del debate se centró, en primer término, en delimitar y ofrecer, por parte del Ejecutivo, una respuesta que fuese satisfactoria a las preocupaciones manifestadas por el máximo tribunal, las que se centraban en que el diseño regulatorio, a su juicio, podía poner en riesgo las garantías procesales de los investigados.

Varios de los puntos manifestados por la CS dieron lugar a modificaciones al texto del proyecto, recogiendo sus opiniones y propuestas. En otras oportunidades, sin embargo, el legislador, de manera transversal, consideró que existían mejores razones para mantener la propuesta del proyecto de ley, pese a la opinión desfavorable de la CS. Es precisamente este tipo de objeciones que, como manifestación de la llamada inercia institucional, fueron gravitantes durante la tramitación del proyecto y condicionaron su arquitectura definitiva, desafiando al Ejecutivo a proponer fórmulas para enfrentarlas que, sin comprometer el núcleo de lo que técnicamente se concebía como eje del proyecto, permitieran su avance. Dentro de las objeciones desestimadas en el marco del debate del PDL CVS destacan, por su impacto en el ejercicio del derecho sancionatorio estatal, las siguientes:

- (a) *“Un órgano de la Administración del Estado, que investiga sanciones administrativas –que al mismo tiempo son delitos penales–, estará dotado de extensas facultades y posibilidades de perturbar relevantes garantías constitucionales”*

Al respecto, hay que destacar que en el debate legislativo finalmente se consensuó dotar a la CVS de medidas intrusivas y otras facultades

---

<sup>15</sup> Oficio N° 141-2015, de fecha 23 de diciembre de 2015, lo anterior en razón a que al haberse formulado una indicación sustitutiva se decidió requerir por segunda vez una opinión integral del máximo tribunal sobre el proyecto.

<sup>16</sup> Oficio N° 237/2016, de fecha 5 de mayo de 2016, del señor Fiscal Nacional, don Jorge Abbott Charme.

investigativas en virtud de la necesidad de: (i) mejorar las posibilidades de detección de dichas infracciones administrativas; (ii) satisfacer un exigente estándar probatorio para sancionar una vez detectado el ilícito; y, (iii) contar con un organismo supervisor efectivo y eficiente en la persecución de conductas que atenten contra el adecuado funcionamiento del mercado financiero.

Asimismo, se justificó su incorporación destacando que ellas eran muy similares a las que posee la Fiscalía Nacional Económica (FNE) en sede de libre competencia, precisando que el propio Tribunal Constitucional (TC) había establecido que ellas no representan riesgo alguno para las garantías constitucionales. Finalmente, se destacó que estas facultades son equivalentes a las que poseen organismos similares en los países con mercados financieros más desarrollados como la Securities Exchange Commission (SEC) norteamericana y la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFIN) alemana<sup>17</sup>.

*(b) “Nuestro ordenamiento jurídico contempla la existencia de un órgano independiente (Ministerio Público) para investigar delitos penales, con una regulación más exhaustiva y exigente respecto del ejercicio de sus atribuciones”*

En este aspecto se aclaró de manera categórica que el Ministerio Público seguiría ejerciendo su función exclusiva y excluyente en la persecución de delitos de carácter penal. Lo anterior, fundado en que la CVS solo tiene competencias para perseguir responsabilidad administrativa, nunca penal. Ello, bajo el convencimiento de que el ejercicio de la potestad sancionatoria en sede administrativa no implica una apropiación por parte de esta de potestades de persecución penal que recaen en el Ministerio Público. Por el contrario, ambas pueden concurrir bajo mecanismos de distribución y coordinación de potestades. En suma, existirá distribución de competencias y división de trabajo entre dos organismos públicos.

Igualmente relevante fue precisar que el hecho de que la investigación penal tuviera un tratamiento más riguroso que el administrativo radica en las consecuencias comparativamente más gravosas que se encuentran en juego en dicha sede. Lo anterior no obsta que el legislador busque vías de hacer efectiva la persecución en sede administrativa, siempre y

---

<sup>17</sup> Vid., <https://www.sec.gov> y [https://www.bafin.de/EN/Homepage/homepage\\_node.html](https://www.bafin.de/EN/Homepage/homepage_node.html).

cuando con ello no comprometa las garantías del debido proceso, las que claramente estaban debidamente satisfechas en la propuesta normativa formulada (fiscal independiente, procedimiento sancionatorio regulado, exigencias de fundamentación, recursos, etc.).

También se destacó que la dualidad de que las infracciones administrativas más graves se encuentren, a su vez, tipificadas como delitos, está expresamente consagrada en el artículo 55 de la Ley N° 18.045, de Mercado de Valores<sup>18</sup>, y ha sido consistentemente reconocida por la doctrina<sup>19</sup> y la jurisprudencia<sup>20</sup>.

(c) *“La incorporación de las pruebas obtenidas en sede administrativa a un eventual proceso penal no satisface los estándares exigibles en este último”*

Se desestimó esta crítica toda vez que el proyecto contemplaba dos reglas cruciales para la satisfacción del estándar penal: (i) impide que la información obtenida ilegalmente por el Fiscal de la Comisión pueda servirle de fundamento para denunciar los hechos ante el Ministerio Público, vedando la posibilidad de utilizar dicha evidencia para el inicio de un proceso penal; y (ii) para el caso de los procedimientos iniciados por el Ministerio Público con anterioridad, reconoce expresamente la aplicación de normas penales generales sobre exclusión de prueba

---

<sup>18</sup> En concordancia con lo dispuesto en el artículo 20 del Código Penal, que permite distinguir entre las sanciones aplicables a los delitos (penas) y las medidas que se impongan a los administrados en uso de atribuciones gubernativas.

<sup>19</sup> Parte importante de la doctrina vigente reconoce esta distinción, concluyendo además diferencias entre la forma de determinación de tales responsabilidades por los órganos pertinentes. Por todos, véase: Osorio, Cristóbal. Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General, Editorial Thomson Reuters, 1ra Edición marzo 2016, pp. 183. Mañalich, Juan Pablo. El principio *ne bis in idem* frente a la superposición del derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio, *Revista Electrónica Política Criminal*, Volumen 9, N° 18, 2014. Ferrada Bórquez, Juan Carlos. “Las Potestades y Privilegios de la Administración Pública en el Régimen Administrativo Chileno”. *Revista Derecho (Valdivia)* 2007, vol.20, n.2, pp. 69- 94. Van Weelzel, Alex. “La Garantía de Tipicidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, Editorial Abeledo Perrot/ Thomson Reuters, p. 178.

<sup>20</sup> Entre otros, los denominados “Caso Serrano”: Sanciones de multa cursadas por la SVS, entre otros, a los Sres. Tomás Serrano y Ernesto De Val, las que fueron confirmadas por la Corte Suprema, quienes además fueron condenados penalmente; “Caso La Polar”: Sanción de multa a los Sres. Pablo Alcalde, María Isabel Farah, Julián Moreno y Nicolás Ramírez, quienes además fueron condenados penalmente en un juicio abreviado; y “Caso Schwager”: Sanción de multa al Sr. Jacobo Kravetz condenado, además, luego de un juicio oral en lo penal.



respecto de la evidencia obtenida ilegalmente a través de estas medidas en sede administrativa.

(d) *“La autorización de medidas intrusivas debiese estar radicada en un juez de garantía y no en un Ministro de Corte de Apelaciones”*

Se mantuvo la decisión de otorgar la competencia a un Ministro de Corte de Apelaciones, sobre la base de los siguientes fundamentos. En primer lugar, no resulta necesario introducir competencias en favor de tribunales penales en un procedimiento de carácter administrativo. Lo central es, en cambio, contar con mecanismos que garanticen adecuadamente los derechos de los eventualmente afectados. En dicho contexto se consideró razonable que dicha competencia se radicara en un Tribunal Superior de Justicia por la relevancia de los temas tratados y por las exigencias de reserva en el manejo de la información que se requieren. Adicionalmente, no es efectivo lo sostenido por la CS en el sentido que los juzgados de garantía son los únicos llamados a cautelar las garantías fundamentales de las personas. En efecto, son los Tribunales Superiores de Justicia (Corte de Apelaciones y Corte Suprema) a los que la propia Constitución encomienda la protección de derechos y garantías fundamentales, a través del recurso de protección. Además, se ratificó que la fórmula propuesta ya se encontraba probada y en funcionamiento en sede de libre competencia desde el año 2009, siendo ratificada en la reciente reforma al Decreto Ley N° 211.

Cabe destacar que la mayoría de estas tensiones así como las soluciones normativas propuestas para resolverlas, fueron también latamente abordadas por el TC con ocasión del control preventivo de la Ley N° 21.000, donde por voto de una mayoría de 6 contra 4<sup>21</sup> se declaró constitucionales una serie de disposiciones relativas a la facultad investigativa, incluidas las medidas intrusivas en sede administrativa de ciertos hechos que igualmente pueden constituir delitos. Esta resolución no deja de ser significativa, toda vez que, a poco andar, con ocasión del control preventivo del proyecto que perfeccionaba la protección del consumidor, el TC declaró inconstitucionales todas las disposiciones que otorgaban facultades sancionatorias al Servicio

---

<sup>21</sup> La Ministra María Luisa Brahm y los Ministros Iván Aróstica, Cristián Letelier y José Ignacio Vásquez, cuyas objeciones se fundan en que un órgano administrativo tenga la facultad de investigar y sancionar. *Vid.*, pp. 138-143 de la STC recaída en causa Rol N° 3312-17.

Nacional del Consumidor<sup>22</sup>, generando un punto de inflexión para el derecho administrativo sancionador<sup>23</sup>.

Pero sin duda uno de los temas que se tomó el debate en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado fue el relativo a la incorporación de herramientas de colaboración eficaz, donde se discutió desde su pertinencia para la persecución de ilícitos en el mercado financiero, pasando por la intensidad de los beneficios otorgados en sede penal para el primer denunciante en la delación compensada, así como la necesidad de otorgar el beneficio de exención de responsabilidad penal respecto de todos los delitos.

En el marco de este debate, el Ejecutivo insistió, sobre la base de la experiencia nacional<sup>24</sup> y comparada<sup>25</sup>, en la importancia de su incorporación, argumentando que ella era determinante para el éxito de la labor fiscalizadora, pues permitía acceder a información que no se encuentra en poder de la autoridad respecto de la realización de operaciones ilícitas que desconoce, y que obtendría por quien se autodenuncia; así como imponer sanciones efectivas, al identificar a más sujetos infractores y obtener la prueba que permite tener por configurada la conducta ilícita, sacrificando únicamente la oportunidad de sanción de uno de los múltiples responsables. Sumado a lo anterior, y tal vez lo más relevante, esta herramienta permite establecer un efecto disuasivo hacia el futuro, de gran efectividad en la comisión de estos ilícitos, atendido el considerable aumento del riesgo de ser descubierto. Después de un extenso debate el Ejecutivo propuso modificación orientada a recoger las inquietudes de los H. Parlamentarios y las recomendaciones del Ministerio Público<sup>26</sup>, que permitiera conciliar, por

---

<sup>22</sup> *Vid.*, STC recaída en causa Rol N° 4012-17.

<sup>23</sup> *Vid.*, Letelier, Raúl. "Sentencia TC Sernac: Una Sentencia no Minimalista", columna publicada en el Mercurio Legal el 23 de enero de 2018.

<sup>24</sup> *Vid.*, Sentencia TDLC 119 C-104-08 "Requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica en contra de Farmacias Ahumada S.A. y Otros" (27/1/2012) y las posteriores modificaciones a la legislación de libre competencia, incorporadas por la Ley N° 20.945.

<sup>25</sup> Entre estos países de la Unión Europea, EE.UU, Suiza, Australia, Brasil, Canadá, México, Rusia, Corea del Sur, Ucrania, etc. Disponible en [www.oecd.org/daf/competition/Leniencyforsubsequentapplicants2012.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/Leniencyforsubsequentapplicants2012.pdf) y [www.practicallaw.com/uk/crossborderhandbook8-520-1711](http://www.practicallaw.com/uk/crossborderhandbook8-520-1711).

<sup>26</sup> *Vid.*, intervenciones del señor Mauricio Fernández Montalbán, Director de la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos y Crimen Organizado (ULDDECO) del Ministerio Público, pp. 540-550 de la Historia de la Ley N° 21.000. Las que además eran plenamente consistentes con las recomendaciones del Grupo de

una parte, la constatada necesidad de estas herramientas de persecución y sanción y, de otra, la producción de efectos equilibrados en lo que se refiere a la responsabilidad penal comprometida.

En concreto, la propuesta contempló dos herramientas de colaboración eficaz para la detección y sanción de conductas ilícitas en los mercados de valores y seguros:

- a) *Autodenuncia*. La persona que incurra en conductas sancionables por la Comisión y aportare antecedentes suficientes para acreditarlas podrá acceder a la reducción de hasta el 80% de la multa.
- b) *Delación Compensada*. En el caso de una infracción que involucrare a dos o más responsables, el primero en autodenunciarse podrá acceder a la reducción del 100% de la multa y obtener además beneficios en sede penal, consistentes en exención<sup>27</sup> o atenuación de responsabilidad<sup>28</sup>, dependiendo del ilícito de que se trate. Los restantes involucrados que se autodenunciaren podrán acceder a una reducción de hasta el 30% de la multa.

Los beneficios asociados a la autodenuncia y a la delación compensada están sujetos a estrictos requisitos<sup>29</sup> y a la contribución eficaz en la investigación penal, cuando proceda<sup>30</sup>.

---

Trabajo para el Fortalecimiento Institucional del Mercado de Capitales, 2015, p. 31.

<sup>27</sup> Para los delitos de abuso de mercado contemplados en el artículo 59 letra e) en lo referente a las conductas descritas en los arts. 52 y 53 de la ley de Mercado de Valores. Para los delitos de uso de información privilegiada contemplados en el art. 60 letras e), g) y h) de la Ley N° 18.045 de Mercado de Valores.

<sup>28</sup> Se contempla la disminución de la pena en uno o dos grados como fórmula residual para los demás delitos contemplados en la ley de Mercado de Valores o de Seguros.

<sup>29</sup> (a) Proporcionar antecedentes precisos, veraces y comprobables que representen una contribución efectiva a la constitución de elementos de prueba suficientes para fundar el oficio de cargos; (b) Abstenerse de divulgar la solicitud de este beneficio hasta que se haya emitido la resolución sancionatoria u ordenado archivar los antecedentes del caso; (c) Haber puesto fin a su participación en la conducta antes de presentar su solicitud; (d) No haber sido el organizador o líder de la conducta ilícita, ni haber coaccionado a los demás a participar en ella; y (e) No haber sido sancionado previamente por la Comisión, con alguna de las sanciones previstas en los numerales 2) o 3) de los artículos 38 o 39 de la ley.

<sup>30</sup> Contribuir efectivamente a la investigación en el marco del proceso penal que lleve adelante el Ministerio Público por los mismos hechos, proporcionando todos los antecedentes que hubieren aportado a la Comisión y prestando declaración en calidad de testigo.

No obstante que, como se mostró, el Ejecutivo modificó su propuesta original en la dirección de resolver las críticas o puntos en discusión, no logró concitar el conceso necesario entre los miembros de la Comisión, siendo la propuesta del Ejecutivo rechazada por tres votos contra dos<sup>31</sup>, votación que posteriormente fue revertida en el debate en la Sala del Senado, ocasión en que la indicación renovada del Ejecutivo en idénticos términos fue respaldada por veintidós votos a favor, tres en contra y una abstención<sup>32</sup>.

*Tercer Hito. Innovaciones en la Tramitación Legislativa. La Comisión Técnica de Asesores Parlamentarios y Asesores del Ejecutivo*

Habiéndose alcanzado un relevante grado de consenso político acerca de la necesidad de aprobar el proyecto que creaba la CVS, en virtud de las notables mejorías que este pretendía introducir, comenzó a hacerse patente la necesidad de una reforma de similares características respecto de la SBIF.

En efecto, en el marco del debate del PDL CVS quedó de manifiesto que el estado de la regulación del mercado financiero en general, requería de soluciones que facilitaran el correcto y coordinado ejercicio de las labores de regulación y supervisión. Asimismo, la considerable interconexión e interdependencia entre los mercados bancarios, de valores y seguros y, por tanto, la constatación de que las soluciones específicas que se adopten para la regulación y supervisión de cada mercado produce impactos de alcance sistémicos imposibles de soslayar, así como los evidentes problemas de coordinación existentes entre los organismos supervisores, llevaron al Ejecutivo, siguiendo la marcada tendencia comparada hacia la consolidación de los sistemas de supervisión financiera, a convencerse que era clave aprovechar esta oportunidad para abordar dichos desafíos.

Así, en una apuesta audaz desde el punto de vista de tramitación legislativa, en la sesión del 03 de agosto de 2016, el ex Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés propuso que las enmiendas del Senado fuesen rechazadas, a fin de conformar una comisión mixta para resolver las divergencias entre ambas cámaras. Lo anterior, para que en el seno de dicha instancia se efectuaren las correcciones necesarias que

---

<sup>31</sup> *Vid.*, en la Historia de la Ley N° 21.000, pp. 549 y 550, las exposiciones de los H. Senadores Araya, De Urresti y Espina para fundamentar su voto en contra.

<sup>32</sup> El detalle de la votación se encuentra en la p. 621 de la Historia de la Ley N° 21.000.

permitieran que los integrantes de la CVS también lo sean de la SBIF, dando paso, según veremos en seguida, a una Comisión Financiera que adopte las resoluciones en materias normativas y sancionatorias, “quedando en cada superintendencia la fiscalización, investigación y funcionamiento del servicio. Precisa, igualmente, que este proyecto debe quedar armado de tal forma que permita un fácil ensamblaje con el que modifica la Ley de Bancos”<sup>33</sup>.

Hay que precisar que antes de que la Comisión de Hacienda recomendara a la Sala rechazar las enmiendas del Senado, sus integrantes solicitaron al Ejecutivo que esbozara el esquema de nueva institucionalidad que pensaba proponer. Dicha propuesta dista considerablemente de la que finalmente se consolidó en la Ley N° 21.000<sup>34</sup>. En efecto, la idea original del Ejecutivo, desde el punto de vista orgánico, no se estructuraba sobre la absorción de la figura colegiada de la Comisión respecto de las superintendencias, sino que en la interacción coordinada y bidireccional de ambas, distinguiendo claramente los ámbitos competenciales que le corresponderían a cada cual. Las superintendencias mantendrían la supervisión permanente de los mercados sectoriales a través de las funciones de fiscalización, investigación y sanción en primera instancia. En tanto la Comisión, con visión integrada del mercado, abordaría más bien las labores que tuvieran un impacto sistémico. Así, mientras las funciones normativas de carácter general para el mercado financiero y las normas interpretativas quedarían radicadas en la Comisión, la dictación de normas especiales seguiría radicada en las superintendencias. En el ámbito sancionatorio, en tanto, se proponía lo que se denominó “esquema de dos pisos”, en el cual la primera decisión sancionatoria quedaba radicada en el superintendente respectivo, quien resolvería sobre la base de los antecedentes proporcionados por el Fiscal que instruiría la investigación. Luego existiría una revisión de la decisión en sede administrativa por parte de la Comisión<sup>35</sup>.

Sobre la base de los antecedentes antedichos, la sala de la Cámara, acogiendo el llamado formulado por el Ejecutivo, en la sesión celebrada

---

<sup>33</sup> *Vid.*, pp. 685 y 686 de la Historia de la Ley N° 21.000.

<sup>34</sup> *Vid.*, pp. 691 a 698 de la Historia de la Ley N° 21.000.

<sup>35</sup> Como ventajas de este modelo se destacaban: (i) que la decisión sancionatoria final estuviera en manos de un ente colegiado; (ii) incentivo a elevar el estándar de justificación de las decisiones de los superintendentes; (iii) mayor legitimidad de la decisión al quedar sometida a una instancia decisoria administrativa, y (iv) coordinación sancionatoria.

el día 30 de agosto de 2016 rechazó la propuesta del Senado, originando con ello el espacio necesario para generar los consensos que permitieran transitar a un proyecto que, más allá de su formulación concreta, no se restringiera a la regulación y fiscalización del mercado de valores y seguros, sino que abordara, de manera escalonada, también la actividad bancaria.

Hay que destacar que este hecho inédito, en lo que a tramitación legislativa se refiere, se fundó en el liderazgo y credibilidad del Ministro de Hacienda y su equipo, que sobre la base de una propuesta novedosa pero técnicamente sustentable, persuadió transversalmente a las fuerzas políticas a fin de no desaprovechar la oportunidad de dar este salto cualitativo en materia de regulación financiera.

Habida cuenta del carácter eminentemente técnico de las materias a debatir, la envergadura de las modificaciones a implementar y el acotado tiempo para acometer este desafío, el Ejecutivo propuso innovar en la metodología de trabajo para la elaboración de la propuesta para resolver las divergencias entre ambas cámaras y convocar a los asesores de cada uno de los parlamentarios de las Comisiones de Hacienda de la Cámara y el Senado<sup>36</sup> a fin de constituir una mesa de trabajo que permitiera, sobre la base de un diálogo técnico acucioso, ir analizando la economía política de las alternativas disponibles para construir, de manera conjunta, el diseño final.

En el seno de la mesa de trabajo la atención se centró, sobre la base del análisis de las ventajas y desventajas de los diversos modelos comparados de supervisión financiera<sup>37</sup>, en construir un modelo que, asumiendo las particularidades de funcionamiento del sistema chileno, supusiera un avance sustantivo hacia un sistema integrado de supervisión<sup>38</sup>.

Desplegada con mayor detalle la propuesta inicial del Ejecutivo, la principal controversia se centró en la dimensión orgánica que se le daría a la Comisión y los efectos que esto tendría especialmente en

---

<sup>36</sup> Cabe destacar que dado el interés que les generó el tema, en muchas ocasiones concurren no solo los asesores, sino que los propios parlamentarios, en especial los ex Diputados Fuad Chahín y Ernesto Silva.

<sup>37</sup> Véase capítulo siguiente.

<sup>38</sup> Otros temas que se debatieron en el seno de esta instancia fueron: (i) Autonomía en la nominación de los comisionados. (ii) La posibilidad de extender las exigencias en materia de posempleo. (iii) Ampliación del Perímetro Regulatorio.

el ejercicio de las potestades sancionatorias. Si bien se valoraba que la fórmula original propuesta por el Ejecutivo no fuera tan disruptiva en cuanto permitía la convivencia de las actuales superintendencias con la Comisión, no convenía de que en el modelo sancionatorio se estructurara en un esquema de “dos pisos” especialmente, por la supuesta exposición a la que quedaba sujeto el superintendente en caso de que la Comisión rechazara o modificara su propuesta sancionatoria.

De cara a las observaciones e inquietudes surgidas a propósito del modelo propuesto, se llegó al convencimiento de que la mejor manera de recogerlas –especialmente en lo que se refería a la existencia de un organismo colegiado para la adopción de todas las decisiones que correspondían a las superintendencias– era, como se adelantó, la creación de una Comisión para el Mercado Financiero cuyo objetivo sería “en el ejercicio de sus potestades de regulación, supervisión y sanción, tener una visión general y sistémica del funcionamiento del mercado financiero, velando por el correcto y adecuado desarrollo del mismo, facilitando la participación de los agentes de mercado y promoviendo el resguardo de la fe pública y de la estabilidad financiera”<sup>39</sup>.

Con este modelo, que podría denominarse “híbrido,” se lograba conciliar la exigencia de visión sistémica, que entregaría coherencia y continuidad a las decisiones normativas y sancionatorias que recaerían sobre los distintos actores financieros, a través del rol del Consejo, por un lado; pero manteniendo, del otro lado, una estructura interna que permitiera recoger las particularidades de las industrias específicas que componen el mercado financiero y que quedarían sujetas a la supervisión de la Comisión. Por su parte, en el marco de los procedimientos sancionatorios, para minimizar los efectos derivados de dejar en un mismo órgano (“estructura de un piso”) las facultades sancionatorias, se reforzarían las llamadas “murallas chinas” entre las unidades encargadas de la instrucción de investigaciones y el Consejo encargado de la resolución final, para efectos de resguardar debidamente la imparcialidad de este órgano decisor en materia sancionatoria.

---

<sup>39</sup> Este supuesto implicó, además de modificar el objeto y la misión institucional a fin de permitir, a futuro, un régimen de supervisión integrada, adecuar los perfiles de los comisionados, estableciendo que debían ser destacados profesionales o académicos en materias relacionadas con el sistema financiero (ya no exclusivamente en Valores y Seguros). Fijándose, igualmente, la obligación de velar por la mantención de un Consejo diverso, que equilibre la experiencia y conocimientos técnicos que posean sus miembros sobre cada mercado específico.

Se convino igualmente, que las competencias de la Comisión se incorporarían de manera escalonada. Lo anterior constituye de por sí una innovación significativa en la manera cómo en el diseño institucional y en la propia ley se consagra la ampliación progresiva de las competencias de un servicio público. En virtud de ello, tendría originalmente potestades respecto del mercado de valores y seguros, mientras que los detalles de la incorporación de las competencias que actualmente tiene la SBIF se analizarían con ocasión de la reforma a la Ley General de Bancos<sup>40</sup>. Ello, sin perjuicio de que en el futuro pudiera evaluarse la posibilidad de incorporar a otros organismos que mantengan potestades respecto del mercado financiero (Pensiones y la dimensión financiera del Servicio Nacional del Consumidor).

En otro orden de ideas, hay que señalar que el trabajo desarrollado por la comisión técnica debió abocarse a una materia que no experimentaba modificaciones en la propuesta original y que dice relación con el régimen sancionatorio, especialmente lo relativo a la aplicación de las multas. En efecto, mientras se debatía el proyecto original que creaba la CVS el TC conocía, en el marco del caso “Cascadas”, de la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 29 DL N° 3.538, alegando que su aplicación vulnera las garantías contenidas en el artículo 19, numerales 2° y 3°, de la Constitución, en cuanto a la legalidad y proporcionalidad de las sanciones. La antedicha circunstancia llevó al Ejecutivo a no proponer ningún cambio normativo sustantivo en esta materia, a fin de no generar consecuencias que pudieran interferir en el devenir del caso.

No obstante lo anterior, con fecha 29 de septiembre de 2016 el TC en sentencia recaída en el Rol N° 2922-15 declaró la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precitado artículo 29, sobre la base que no existía ningún parámetro de objetividad, produciendo su aplicación, en el caso concreto, efectos contrarios al principio de proporcionalidad

---

<sup>40</sup> Esto se tradujo en que, en virtud del artículo tercero transitorio de la Ley N° 21.000, se condicionara la competencia de la CMF a las personas, entidades o actividades sujetas expresamente al control de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, hasta que se materialice la modificación legal que la habilite para ejercer competencias respecto de dichas personas, entidades y actividades, explicitándose que en dicha modificación deberían establecerse las formas y condiciones en que dichas facultades serían ejercidas. La referida modificación se materializó mediante el proyecto de ley sobre Modernización de la Legislación Bancaria, Boletín N° 11.269-05, recientemente publicado (Ley N° 21.130).



“desde que su materialización fáctica no se sustenta sobre la base de criterios de razonabilidad (objetivos y ponderados) que permitan determinar por qué se ha impuesto un determinada sanción, e incluso por qué un porcentaje específico y no otro”<sup>41</sup>.

En ese contexto, y atendiendo a las razones antes descritas, se concordó introducir importantes modificaciones en el proyecto en este ámbito, actualizando el régimen sancionatorio para la nueva CMF, mejorando los estándares de justificación de las decisiones en función de lo explicitado por el órgano de control constitucional, así como para contar con un sistema sancionatorio que resultare adecuado para disuadir a los agentes de mercado de la comisión de infracciones.

Es así como se propuso que la CMF pudiera imponer, alternativamente, una sanción de multa a beneficio fiscal que puede alcanzar hasta un monto global por sociedad equivalente a: i) La suma de 15.000 unidades de fomento. En el caso de tratarse de infracciones reiteradas de la misma naturaleza, podrá aplicarse una multa de hasta cinco veces el monto máximo antes expresado; o ii) El 30% del valor de la emisión, registro contable u operación irregular; o iii) El doble de los beneficios obtenidos producto de la emisión, registro contable u operación irregular.

Por otra parte, se propuso incorporar un catálogo de circunstancias objetivas que deberá tomar en consideración la Comisión para la determinación del rango a aplicar y del monto específico de la multa dentro de dicho rango<sup>42</sup>.

Concluido el trabajo de la comisión técnico-legislativa, con fecha 24 de octubre de 2016, mediante mensaje 200-364 el Ejecutivo ingresó las proposiciones para resolver las divergencias entre ambas cámaras, las que fueron aprobadas de manera unánime en solo dos sesiones (24 de

---

<sup>41</sup> *Vid.*, considerando cuadragesimonoveno y siguientes de la causa Rol N° 2922-015.

<sup>42</sup> Entre los criterios objetivos que la CMF deberá tener en consideración, se incorporan: (i) la gravedad de la conducta; (ii) el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, en caso que lo hubiese; (iii) el daño o riesgo causado al correcto funcionamiento del mercado financiero, a la fe pública y a los intereses de los perjudicados con la infracción; (iv) la participación de los infractores en la misma; (v) el haber sido sancionado previamente por infracciones a las normas sometidas a su fiscalización; (vi) la capacidad económica del infractor; (vii) las sanciones aplicadas con anterioridad por la Comisión en las mismas circunstancias; y (viii) la colaboración que este haya prestado a la Comisión antes o durante la investigación que determinó la sanción.

octubre y 02 de noviembre), dejando con ello en claro la efectividad que tuvo la metodología de trabajo impulsada<sup>43</sup>.

Es dable destacar la importancia de la precitada instancia de trabajo técnico en los resultados obtenidos, pues a través de ella se logró construir, de manera previa al debate legislativo, los acuerdos necesarios para viabilizar la aprobación de esta trascendental reforma para el mercado financiero.

Otra de las características claves para el éxito de este proceso fue la capacidad de adaptación que mostró el Ejecutivo. Así es como puso el foco en el objetivo final que se pretendía lograr, sin anclarse a una vía o modelo específico para su concreción, sino que transitó hacia soluciones que, satisfaciendo a cabalidad el fin último, se hacían cargo de las apprehensiones de los actores involucrados, administrando de manera equilibrada la ecuación entre los intereses de los distintos negociadores con la capacidad de concretar los cambios necesarios. Todo lo anterior, para satisfacer la finalidad de contar con mercados que funcionen de modo adecuado, con autoridades efectivas en la fiscalización y detección de infracciones a la normativa correspondiente y, en particular, con la necesidad de mantener la estabilidad del sistema financiero. Ello, resguardando los avances alcanzados por la iniciativa original en materia de fortalecimiento institucional, transparencia normativa y garantías de debido proceso e imparcialidad para los posibles afectados con las sanciones.

#### **4. Fundamento de la reforma y la Experiencia comparada<sup>44</sup>**

Como lo muestran la literatura y la experiencia comparada, se pueden observar, en términos muy generales (y obviando las diferencias propias de cada sistema jurídico) cuatro principales modelos de supervisión

---

<sup>43</sup> La ratificación de la propuesta de la Comisión Mixta se materializó en la Sala de la Cámara el 23 de noviembre donde se aprobó por 103 votos a favor, ninguno en contra y una abstención (H. Diputada Provoste) y en la Sala del Senado el 30 de noviembre por 22 votos a favor, ninguno en contra y tres abstención (H. Senadores Harboe, Ossandón y Prokurica).

<sup>44</sup> Para mayor análisis *vid.*, Morales López Diego, “Los Modelos de Supervisión”, en “Comisión para el Mercado Financiero: Un cambio en la Arquitectura de Supervisión”, en Estudios Públicos, N° 150, 2018, pp. 87 y ss. Como referencia directa de esta sección *cfr.* con Lambeth, George y Morales, Diego. “La Comisión para el Mercado Financiero y el perímetro regulatorio del regulador: Algunas notas sobre sus implicancias” en Anuario de Derecho Público, 2017, Universidad Diego Portales, pp. 246 y ss.

financiera: (i) el modelo institucional o por silos<sup>45</sup>; (ii) el funcional<sup>46</sup>; (iii) el integrado<sup>47</sup>; y (iv) el modelo por objetivos o de cumbres gemelas (*twin picks*)<sup>48</sup>.

La estructura chilena de supervisión, propia de una tradición institucional derivada del modelo de las superintendencias corresponde al modelo de silos<sup>49</sup>. Este diseño puede ser vulnerable al momento de fiscalizar actividades desarrolladas por grupos o conglomerados e instrumentos y servicios financieros cada vez de mayor complejidad. La crisis financiera de 2008 puso en evidencia la incapacidad de los modelos de supervisión de silos (de hecho, similar al caso norteamericano<sup>50</sup>) para enfrentar la creciente complejidad y magnitud de las operaciones financieras.

Por esta razón, la mayoría de los países con mercados financieros complejos y robustos han decidido migrar hacia otros modelos de fiscalización. En efecto, en el último tiempo se ha observado una tendencia mundial a transitar desde sistemas institucionales hacia modelos integrados o, en su caso, de cumbres gemelas. Este proceso se explica porque estos últimos se encuentran mejor preparados para abordar la mayor complejidad de los mercados financieros, la integración de los mercados internacionales, la creciente presencia de conglomerados financieros y la necesidad de contar con una mirada sistémica y consolidada en la supervisión de los mercados involucrados.

---

<sup>45</sup> Constituye el enfoque tradicional de supervisión presente en Chile y que fija los perímetros regulatorios de los organismos supervisores atendiendo a la naturaleza jurídica de las entidades fiscalizadas (bancos, compañías de seguro, corredoras de bolsa, etc.). Este modelo se corresponde con la regulación vigente en China y México. Véase Informe Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera (“Comisión Desormeaux”) p. 29.

<sup>46</sup> En los modelos funcionales la supervisión se encuentra determinada por la actividad que realice una entidad específica sin importar su naturaleza jurídica o estatus legal. Los beneficios de los modelos funcionales se siguen del hecho de que, según indica el informe de la Comisión Desormeaux, será un mismo regulador el encargado de aplicar reglas a una misma actividad, independientemente del estatus jurídico de la entidad que la desempeña.

<sup>47</sup> Este modelo ha sido adoptado en Alemania, Austria, Dinamarca, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Suecia y Suiza. En Sudamérica, aunque con matices, es utilizado en Bolivia y Colombia. *Cfr.*, Lambeth, George y Morales, Diego, *op. cit.* Sección 2.

<sup>48</sup> Como en el caso de Australia, Italia, Portugal, Canadá, Holanda y Reino Unido. *Cfr.*, Lambeth, George y Morales Diego, *op. cit.* Sección 2.

<sup>49</sup> En cualquier caso, *Vid.*, Pardow, Diego, “Hacia una mejor coordinación entre las instituciones públicas relacionadas con la protección al consumidor”, Documentos de Referencias N° 24, Espacio Público, julio 2015.

<sup>50</sup> *Cfr.*, Barr, Michael *et al.*, “Financial Regulation: Law and Policy”, Foundation Press, 2016, pp. 71 y ss.

En cualquier caso, la elección de un modelo sobre otro tiene más relación con las particularidades institucionales propias de cada sistema legal que con criterios más transversales. Parte importante de lo que este artículo ha querido mostrar es, precisamente, la relevancia de esas particularidades, las que han sido determinantes al momento de definir el modelo definitivo de supervisión<sup>51</sup>.

Ahora bien, en los modelos de supervisión integrada existe un regulador único para la totalidad del sistema financiero, combinando funciones y objetivos conductuales y prudenciales. Sus ventajas se explican en virtud de que evita la duplicación de funciones entre organismos, limita las hipótesis de arbitraje regulatorio, impide el surgimiento de conflictos de competencia entre supervisores, aporta una mirada sistémica, y dota de cierta adaptabilidad al sistema.

Sin embargo la experiencia ha notado que, en grandes mercados, los sistemas de supervisión integrada tienden a elevar los riesgos de sesgo del regulador<sup>52</sup> y puede generar tensiones entre objetivos disímiles que han de ser perseguidos por un mismo órgano (prudenciales o conductuales)<sup>53</sup>. Una razón relevante para preferir un modelo como el que finalmente se reconoció en la Ley N° 21.000 fue, precisamente, que el mercado chileno es comparativamente pequeño, donde los riesgos asociados a los modelos puros de integración se diluyen o, incluso, desaparecen.

Por otra parte, los modelos de regulación por objetivos o de cumbres gemelas buscan alcanzar economías de ámbito entre reguladores con objetivos compatibles y disociar las funciones entre las que podría existir tensión<sup>54</sup>. Así, un organismo o cumbre se erige<sup>54</sup> como regulador prudencial velando por la solvencia y estabilidad financiera, mientras el otro desarrolla actividades de fiscalización y regulación conductual, procurando que las transacciones de un mercado se materialicen de manera transparente, razonable y justa<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr., Morales, Diego, *op. cit.* pp. 80 y ss.

<sup>52</sup> En la medida en que exista un único organismo supervisor integrado, no existirá otro servicio que pueda llamar la atención sobre un error, omisión o desprolijidad en la supervisión. Este riesgo disminuye en la medida en que existan dos o más organismos supervisores. Lo anterior es cierto para el caso de grandes mercados financieros.

<sup>53</sup> *Vid.*, Informe Comisión Desormeaux, pp. 53-54.

<sup>54</sup> *Vid.*, Lambeth, George y Morales, Diego, *op. cit.*, Sección 2.

<sup>55</sup> *Vid.*, Informe Comisión Desormeaux, pp. 54-58. El enfoque de cumbres gemelas o de separación por objetivos goza de cierta fama en el escenario internacional. Incluso ha sido recomendado por el Grupo de los 30. *Vid.*, para todos los efectos, el informe denominado Group of Thirty. The Structure of Financial Supervision.

Así, pues, el diseño de la CMF tiene por objeto conciliar aquellos elementos exitosos de los modelos integrados y, con matices, algunas características de los modelos de cumbres gemelas ya revisados, evitando o morigerando las desventajas que cada uno de ellos presenta cuando se implementan separadamente. De este modo, por la vía de instalar una CMF como entidad colegiada de supervisión del mercado financiero completo, se logrará una mirada sistémica y coordinada del mismo, capturando las eficiencias propias de un sistema integrado.

Como contrapartida, y con el objeto de evitar que un supervisor integrado concentre atribuciones y objetivos que pudieren ser contradictorios entre sí, y para evitar sesgos del regulador, se diseñó un sistema de distribución de funciones que permita al Consejo de la CMF desempeñar el rol de regulador prudencial. Por otro lado, se consagró la flexibilidad suficiente para que en el diseño interno de la institución puedan distribuirse funciones que respondan a objetivos diferenciados, principalmente conductuales. Con ello se pretende alcanzar las ventajas que proporciona un sistema de supervisión por objetivos o de cumbres gemelas. Lo anterior, según ya se adelantó, es además consistente con la naturaleza propia de una economía y un mercado financiero como el chileno, que muestra características que matizan los riesgos asociados tanto a los modelos puros integrados como de cumbres gemelas<sup>56</sup>.

## **5. Principales desafíos que surgen a partir del proyecto aprobado**

### *a) Velar por un adecuado proceso de implementación*

Con la publicación en el Diario Oficial de la Ley N° 21.000 el 23 de febrero de 2017, culminó un prolongado e importante proceso, pero, al mismo tiempo, se marca el inicio de otro, que es garantizar su adecuada implementación y entrada en funcionamiento. Una reforma de esta envergadura no se agota en su consagración legislativa sino que requiere de una serie de actos administrativos posteriores para su puesta en marcha<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Vid., Morales, Diego, *op. cit.*

<sup>57</sup> En la Ley N° 21.000 se identifican claramente a lo menos los siguientes: (i) Nominación de los Consejeros y su ratificación en el Senado; (ii) Dictación, tramitación y aprobación del DFL que fija la entrada en funcionamiento de la Comisión; (iii) Dictación, tramitación y aprobación del DFL que fija el Estatuto de Personal de la CMF; (iv) Dictación y aprobación de la Normativa de Funcionamiento Interno de la CMF así como las normas para la aplicación de diversas materias procedimentales (notificaciones, recepción de

Conscientes de que el éxito de la reforma estaría dado por el test a este proceso, el Ministerio de Hacienda de entonces lideró un equipo multidisciplinario y que incorporó a profesionales tanto de dicha cartera como de la SVS, la SBIF y el Banco Central de Chile que, a través de reuniones periódicas, primero planificaron y calendarizaron las tareas involucradas, para luego monitorear cómo se desarrollaba el proceso, reportando a las autoridades e identificando oportunamente aquellas contingencias que fuera del caso subsanar.

El primer foco estuvo centrado en las negociaciones para nominar a quienes asumirían la labor de consejeros de la CMF, los que, por expreso mandato legal, habían de estar nombrados con dos meses de anticipación al inicio de funciones de la Comisión. Ello se concretó en agosto de 2017 luego que el Senado ratificara por unanimidad su nombramiento<sup>58</sup>. En paralelo, y antes del inicio de funciones formal de la CMF, la SVS encabezada por el entonces superintendente Carlos Pavez, quien asumiera, luego, como primer presidente de la Comisión, inició, en conjunto con sus funcionarios y los futuros comisionados, un silencioso pero crucial trabajo para permitir la transición institucional, iniciando sus funciones la nueva CMF en enero de 2018.

Considerando que en parte importante las instituciones las constituyen sus funcionarios, otro foco crucial para garantizar la debida implementación de la CMF fue la negociación con la asociación de funcionarios de la SVS para efectos de dictar su estatuto de personal, dando cumplimiento al mandato establecido en el artículo 4° transitorio de la Ley N° 21.000.

Sin duda estos procesos nunca son fáciles, ya que, como toda negociación, se parte de la necesidad de conciliar intereses contrapuestos, pero en este caso se agregó un componente adicional, que, en principio, la complejizó aún más. Nos referimos a la irrupción de la asociación de funcionarios de la SBIF, que legítimamente querían hacer ver también sus puntos de vista, habida cuenta que al materializarse su incorporación a la CMF quedarían sujetos a este nuevo estatuto de personal.

---

denuncias, registro de ex funcionarios, entre otras; (v) Definición del Perfil de Fiscal para iniciar su concurso de nombramiento; (vi) Constitución del Comité de Autorregulación; (vii) Dictación, tramitación y aprobación de los Decretos de Modificación Presupuestaria y aumento de dotación; (viii) Dictación, tramitación y aprobación del Reglamento de Coordinación Regulatoria.

<sup>58</sup> *Vid.*, Oficio del Senado N° 140/SEC/17, de 12 de julio de 2017.

A fin de abordar el desafío de negociar con las asociaciones de funcionarios de dos servicios (la SVS y la SBIF), el Ministerio de Hacienda lideró un equipo de trabajo que incluyó a los equipos directivos de la SVS y SBIF, y que contó con el valioso apoyo técnico de la Subdirección de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos. El trabajo, que se extendió por varios meses, tuvo que lidiar en un principio, tal como lo reconocieron los propios funcionarios al finalizar el proceso, con su desconfianza, temor y escepticismo, los que se fundaban en tener que enfrentarse a un modelo institucional en cuya definición sentían no habían tenido espacio de participación.

Venciendo las antedichas dificultades, finalmente se logró establecer una relación franca que, fundada en un trabajo colaborativo, acucioso y responsable, culminó en la suscripción, a inicios de 2018, de protocolos de acuerdo con ambas asociaciones relativos al enfoque y contenido del Estatuto de Personal de la CMF y su posterior aplicación al personal de la SBIF<sup>59</sup>.

El referido Estatuto, contenido en el DFL N° 1, del Ministerio de Hacienda, del 26 de enero de 2018<sup>60</sup>, constituye una regulación novedosa y vanguardista en materia de empleo público, que debiera servir como experiencia piloto para el resto de la Administración Pública.

Lo anterior, ya que en él se conjugan de manera equilibrada y fundado en la lógica de permitir el correcto desarrollo profesional de los funcionarios, el carácter de exclusiva confianza de todo el personal, por un lado, con las compensaciones necesarias en caso de remoción por petición de renuncia o necesidades de la Comisión, por el otro. Adicionalmente, el Estatuto innova en otras relevantes materias, como son la incorporación de las contrataciones indefinidas que serán aquellas provistas por concurso público; mecanismo especial de promoción, y reglas en materia de capacitación, entre otras.

---

<sup>59</sup> El protocolo de acuerdo con la asociación de funcionarios de la SVS fue suscrito el 26 de enero de 2018. Por su parte, con fecha 09 de febrero de 2018 se suscribió un Protocolo de Acuerdo con la asociación de funcionarios de la SBIF en el cual se explicitó que estos adherían, en términos generales, al Estatuto de Personal de la CMF, en cuya elaboración participaron. Sin embargo, reconociendo las particularidades de este personal se establece en la ley que moderniza la legislación bancaria la facultad para adecuar dicho Estatuto una vez que se materialice el traspaso a fin de garantizar que dicho proceso no irrogará perjuicio para los trabajadores traspasados, en especial en lo que se refiere al cese de funciones.

<sup>60</sup> Al momento de escribir este capítulo pendiente aún del trámite de Toma de Razón por parte de la Contraloría General de la República.

Sin duda, la materialización del nuevo Estatuto de Personal con acuerdo de los funcionarios marcó un hito de gran relevancia a la hora de garantizar una adecuada implementación de la Ley N° 21.000, al permitir aunar los esfuerzos en pos del éxito de esta ambiciosa reforma.

Por último, hay que destacar que al erigirse la CMF como transformación institucional profunda que supone reestructuraciones orgánicas y funcionales internas así como la incorporación de novedosas herramientas para permitir la efectividad de su accionar con el debido resguardo de los fiscalizados (medidas intrusivas, estudio de impacto regulatorio, autorregulación, procedimiento sancionatorio), el prestigio y legitimidad del nuevo regulador se juegan en los esfuerzos que se pongan para garantizar su exitosa y sólida puesta en marcha que, sobre la base de los principios de autonomía, idoneidad técnica, transparencia, objetividad e integridad, contribuya a que nuestro país cuente con un sistema financiero cada día más sólido, confiable, transparente e inclusivo.

*b) Concretar la reforma en materia de modernización de legislación bancaria*

El paso trascendente hacia una supervisión semiintegrada formulado a través de la Ley N° 21.000 quedó, como vimos, sujeto a una condición suspensiva, cual es, que se dicte la regulación que habilite a la CMF a ejercer sus competencias respecto de las personas, instituciones y actividades hoy reguladas por la SBIF.

La obligación legal en orden a enviar la antedicha normativa se concretó mediante el ingreso a trámite parlamentario del proyecto de Modernización de la Legislación Bancaria el 13 de junio de 2017. Dicha iniciativa, además de incorporar la supervisión bancaria en la CMF, aumenta la resiliencia del sistema bancario, al adecuar los requisitos de capital a los estándares de Basilea III, aumentando los límites de cobertura estatal de los depósitos, y entregando al nuevo regulador herramientas que le permitan prevenir problemas de liquidez y solvencia de los bancos, mediante los planes de regularización temprana y la eliminación de la proposición de convenio de acreedores<sup>61</sup>.

Habida cuenta de la exitosa experiencia en materia de metodología de trabajo experimentada en el marco de la comisión mixta para viabilizar la

---

<sup>61</sup> Para mayor detalle de los objetivos del proyecto de Modernización de la Legislación Bancaria véase mensaje del Boletín N° 1129-05 y el respectivo informe de productividad.



aprobación de la Ley N° 21.000, se constituyó un equipo técnico legislativo liderado por el Ministerio de Hacienda y que contó con la participación de los asesores de los H. Diputados integrantes de la Comisión de Hacienda de la Cámara y los directivos y profesionales de la SBIF. Dicha instancia al cabo de dos meses presentó a la Comisión mandante el Acta de Acuerdo que recogía las principales materias debatidas y los consensos alcanzados. Dicha fórmula de trabajo facilitó la aprobación de la iniciativa con un transversal respaldo, circunscribiéndose el foco de discusión en la regulación del secreto bancario.

La dificultad para construir un consenso en materia de regulación de secreto bancario retrasó, lamentablemente, más de lo deseado el despacho de esta relevante iniciativa, clave para la actualización de la legislación bancaria a fin de cerrar las brechas con las mejores prácticas en este ámbito, así como la concreción de que la CMF asuma las competencias para supervisar el sector bancario.

Cabe señalar que dicho traspaso no opera de manera automática dictada la ley, sino que requiere de normativa complementaria que permita materializar las adecuaciones de su estructura organizacional, a fin de compatibilizar debidamente los desafíos en materia de solvencia versus los relacionados con la protección de depositantes y asegurados en resguardo de la fe pública, quedando al respecto un no corto camino por recorrer y donde el Consejo de la CMF tendrá un espacio privilegiado para demostrar su liderazgo institucional.

### *c) Perímetro Regulatorio<sup>62</sup> y otros desafíos financieros de la CMF*

La legislación financiera ha demostrado que constantemente va quedando rezagada frente a la velocidad y complejidad de los avances que experimentan los mercados financieros. Esta evolución enfrenta al sistema financiero y al regulador con la dificultad de adaptarse e incorporar adecuadamente las actividades que se encuentran fuera del perímetro regulatorio. Si bien los problemas asociados al debate del perímetro regulatorio, así como los asociados a la existencia de conglomerados financieros y los riesgos de arbitrajes regulatorios se ven minimizados gracias a los avances incorporados por la Ley N° 21.000, creemos que son temas que, producto de su constante y rápida evolución, necesariamente deberán ser revisados en el futuro.

---

<sup>62</sup> Para un análisis en detalle de los problemas asociados al perímetro regulatorio de la CMF, *Vid.*, Lambeth, George y Morales, Diego, *op. cit.*

Otras áreas de preocupación futura en que la propia CMF debiera jugar un rol de impulsor, en virtud de sus nuevas facultades ligadas a proponer iniciativas legales destinadas a suplir vacíos normativos, son las vinculadas a instrumentos para enfrentar situaciones de insolvencia grave o inestabilidad financiera de los bancos, en especial lo relativo a resolución bancaria. En el ámbito de seguros, se debiera avanzar hacia la supervisión y fijación de capital de las compañías de seguro sobre la base de riesgos, siguiendo un esquema simétrico al impulsado en Bancos.

Adicionalmente, los acontecimientos recientes han puesto de manifiesto la gran fragilidad que tiene nuestro sistema financiero en materia de ciberseguridad, área en que, sin duda, deberá avanzarse normativamente, resguardado en cualquier caso que dichas regulaciones no constituyan un entorpecimiento a la realización de las transacciones digitales, y que, a su vez, permitan fortalecer la confianza en las instituciones.

## **6. Conclusiones**

Una de las principales conclusiones que uno puede colegir del proceso de modernización de la institucionalidad financiera es que ella fue posible gracias a que su materialización fue fruto de un esfuerzo conjunto de los diversos actores involucrados: Gobiernos, Parlamentarios y sus asesores, Comisiones de Expertos (Desormeaux y Cordero), agentes de mercado y las asociaciones de funcionarios de las entidades involucradas, que a través del diálogo y la construcción de consensos técnicos y políticos formularon aportes que permitieron pavimentar el camino para mejorar nuestra regulación en este ámbito. Pero sin duda, para que esos consensos lograran amalgamarse de adecuada manera, cristalizándose en una propuesta políticamente viable, técnicamente sólida, innovadora y con sentido de oportunidad, no puede dejar de mencionarse como factor decisor el compromiso, liderazgo, capacidad de trabajo, diálogo y persuasión de la autoridad política y los equipos técnicos a cargo, elementos indispensables para concretar reformas de esta envergadura. En suma, si bien es un presupuesto necesario, no constituye un elemento suficiente para el éxito de las reformas un buen diseño de política pública, tanto o más importante es la capacidad de lograr conciliar una propuesta óptima desde lo técnico con su viabilidad política.

Igualmente, se puede constatar que la dictación de la Ley N° 21.000, si bien significó la culminación de un largo proceso, este no es más que la llegada a un nuevo punto de partida. Así, el nuevo regulador financiero deberá velar por ir concretando de manera certera los distintos pasos para su adecuada implementación, siendo, en este ámbito el desafío

más relevante y de mayor envergadura, la integración de la supervisión bancaria.

En la medida que lo anterior se logre satisfactoriamente, se avanzará en posicionar a la CMF como un regulador de excelencia a nivel internacional y, por qué no, concretar el anhelado sueño de que Chile se transforme en centro financiero de la región.

## Bibliografía

- Barr, M., Jackson, H. y Tahyar, M. (2016). *Financial Regulation: Law and Policy*, Foundation Press.
- Cámara de Diputados (2016). "Informe de la Comisión Investigadora de la actuación de los organismos públicos competentes en relación con el eventual fraude de empresas de inversión. Congreso de Chile".
- Cordero, L. y García, J.L. (2012). "Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias", Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales, N° 1, pp. 415-435.
- Cordero, L., Coloma, F., Larraín, M. y Tagle, G. (2015). "Informe Final, Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento Institucional del Mercado de Capitales".
- Desormeaux, J., Cifuentes, A., Cordero, L., Correa, P., Fischer, R., Ferreiro, A. e Irarrázaval, A. (2011). "Informe Final. Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera".
- Ferrada, J.C. (2007) "Las Potestades y Privilegios de la Administración Pública en el Régimen Administrativo Chileno". Revista de Derecho Valdivia, Vol. 20, N° 2, pp. 69-94.
- Group of Thirty (2008). "The structure of Financial Supervision Approaches and Challenges in a Global Marketplace", Washington, DC.
- Lambeth, G. y Morales, D. (2017). "La Comisión para el Mercado Financiero y el perímetro regulatorio del regulador: Algunas notas sobre sus implicancias" en Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales, N° 7, pp. 241-266.
- Letelier, R. (2018). "Sentencia TC Sernac: Una Sentencia no Minimalista", columna publicada en el Mercurio Legal el 23 de enero de 2018.
- Mañalich, J.P. (2014). "El principio *ne bis in idem* frente a la superposición del derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio", Revista Electrónica Política Criminal, Vol. 9, N° 18.
- Ministerio de Hacienda (2017). "Informe de Productividad proyecto de ley que Moderniza la Legislación Bancaria, adecuando la normativa que indica", Boletín N° 1129-05, de 13 de junio de 2017.

- Morales, D. (2018). "Comisión para el Mercado Financiero: Un cambio en la Arquitectura de Supervisión" en Estudios Públicos, N° 150, pp. 75-125.
- OCDE (2012). "Policy Roundtable: Leniency for Subsequent Applicants", Publishing OEDC.
- Osorio, C. (2016). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General*, Editorial Thomson Reuters, 1ra edición.
- Pardow, D. (2015). "Hacia una mejor coordinación entre las instituciones públicas relacionadas con la protección al consumidor". Documento de Referencia N° 24, Espacio Público.
- Van Weelzel, A. (2011). *La garantía de tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Abeledo Perrot /Thompson Reuters, edición 2011.

# CAPÍTULO 7

## LOS ASUNTOS CORPORATIVOS COMO RESPUESTA A LOS DESAFÍOS DE GOBERNANZA PÚBLICA: EL CASO DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS

*Rodrigo Lavanderos Werner*

*Resumen:* El Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile es una de las instituciones públicas más reputadas a nivel nacional e internacional. En los primeros años de esta década sufrió un daño de imagen que afectó su prestigio y sus principales núcleos identitarios, desencadenando una serie de intervenciones, acciones, decisiones y procesos para enfrentar la crisis reputacional. Uno de ellos fue la creación de la Subdirección de Asuntos Corporativos, estructura inédita en los servicios públicos chilenos, el proceso de toma de decisión de esta innovación institucional, los diagnósticos que justificaron su creación, y los incipientes resultados y conclusiones obtenidos luego de su puesta en marcha durante el año 2016 para el desarrollo del llamado “giro de asuntos corporativos”. Es lo que se aborda en el presente capítulo.

### 1. Introducción

El Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile es una de las instituciones públicas más reputadas a nivel nacional e internacional, ocupando un lugar de privilegio con indicadores y resultados de excepción, tanto los referidos a la administración tributaria del país como en gobernabilidad y organización interna, así lo demuestran los diversos reconocimientos obtenidos desde la década de los años 90<sup>1</sup>.

Desde el año 2010, por diversas razones que son abordadas en este capítulo, el SII sufrió un daño de imagen significativo que afectó su

---

<sup>1</sup> 1997: Premio Nacional a la Innovación en la Gestión Pública, Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos; 1998: Mejor Sitio Web Organismos Públicos; 2000: Liderazgo en la Modernización Tecnológica del Estado; 2002: Premio a la Excelencia de Servicios Públicos, entre otros.

prestigio y sus principales núcleos identitarios. Lo anterior desencadenó una serie de intervenciones, acciones, decisiones y procesos para enfrentar dicha crisis reputacional. Uno de ellos en particular fue la creación de una nueva estructura directiva al interior de la institución: la Subdirección de Asuntos Corporativos.

Este capítulo describe el proceso mediante el cual se tomó dicha decisión, así como los diagnósticos que justificaron su creación, y los incipientes resultados y conclusiones obtenidos luego de su puesta en marcha el año 2016.

Con el relato de esta experiencia se espera poder contribuir y orientar el diseño de acciones similares, con la finalidad de abordar fenómenos reputacionales que afectan a instituciones públicas y privadas del país, y que, en mi opinión, serán cada vez más frecuentes, dado el contexto psicosocial y político en el que nos encontramos, con una ciudadanía empoderada e información que fluye rápidamente por las redes sociales, sea veraz o no.

El presente capítulo parte entregando una breve reseña histórica institucional del SII (Sección II), describe y explica un diagnóstico situacional específico de la crisis (Sección III), y los caminos de salida e intervenciones para impactar y devolver al SII su rumbo por la senda de una gestión técnica, de excelencia y orientada, con nuevos bríos, hacia los contribuyentes y ciudadanía en general (Sección IV).

## **2. Contexto Histórico**

### *1. Breve historia institucional del SII<sup>2</sup>*

El surgimiento del Servicio de Impuestos Internos se relaciona con la formación y el desarrollo del Estado nacional, la expansión del intercambio mercantil en Chile y la estructura productiva del país. Estos procesos se inician hacia fines del siglo XIX y se consolidan a lo largo del siglo XX.

A comienzos del siglo XX las exportaciones salitreras constituían la actividad económica más importante de la economía chilena y su contribución relativa a la recaudación tributaria representó alrededor de un 45% durante el periodo 1891-1916.

---

<sup>2</sup> Basado en Wormald y Cárdenas (2008).

Por su parte, a lo largo de estos años, el Estado chileno comenzó a adquirir una mayor participación en la economía: su participación en el PGB aumentó de 5% - 6% (1880) a 12% - 14% (1910-1920) y el empleo fiscal creció de 3.000 empleos (1880) a más de 27.000 (1919). Por lo tanto, en estos años el mecanismo fundamental de financiamiento del gasto público y desarrollo del Estado nacional fue la tributación sobre la inversión extranjera y al comercio exterior, la que se vio resentida hacia fines de la década de los años 1920 producto de la crisis de la exportación de salitre y el impacto de la Gran Depresión.

A partir de 1902 se creó la “Administración de los Impuestos sobre Alcoholes”, un servicio público dependiente del Ministerio de Hacienda, dotado de una estructura burocrática básica encargada de fiscalizar este importante tributo. Diez años después de su fundación dicho servicio es transformado en la “Dirección General de Impuestos”, ampliándose también su campo de acción y modificándose su estructura orgánica.

A partir de 1916 se introducen cambios significativos en la administración y, especialmente, en la estructura tributaria del país, la cual deja de depender casi exclusivamente de la tributación al comercio exterior y de la inversión extranjera, incorporándose nuevos impuestos que proporcionarán al Estado chileno diferentes y más diversas fuentes de financiamiento.

En 1924 se dicta la Primera Ley General sobre Impuesto a la Renta, la que está orientada a gravar las rentas del capital obtenido por las empresas comerciales e industriales. Entre los más importantes se cuentan: el impuesto a la producción de alcoholes; impuesto al tabaco y las barajas; impuesto a los trámites y diversiones; impuesto a los timbres y estampillas; impuesto al papel sellado; impuestos a las entradas a los hipódromos, circos y teatros, entre otros.

Luego, en 1925 se promulga la Ley de Impuesto Global Complementario, con tasas progresivas, y el Impuesto Adicional a las personas sin residencia ni domicilio en Chile.

Consecuentemente, el impuesto a la renta comienza a tener una mayor participación dentro de la estructura tributaria chilena, sumándose además otros tributos internos, como fueron la Ley sobre Impuestos a las Compras y Ventas (1956) y el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 sobre Plan Habitacional (1960), lo que se traduce en que, a mediados de los años 50, por primera vez, los tributos internos (directos e indirectos) cobran mayor fuerza que los provenientes del comercio exterior.

En materia organizacional, en noviembre de 1927 se dicta la “Ley General de Ministerios” (Decreto con Fuerza de Ley N° 7912), mediante la cual se establecen las atribuciones y deberes del Ministerio de Hacienda. Este organismo crea y organiza por decreto la Dirección General de Impuestos Internos. Sin embargo, es en la década de 1960, cuando se introducen las reformas más importantes a la administración tributaria chilena. Por un lado, en 1962 la Dirección General de Impuestos Internos comienza su proceso de descentralización, creando sus primeras cinco Direcciones Regionales a lo largo del país. Por otro lado, en 1969 se crea el Rol Único Tributario (RUT), que estableció un sistema de identificación único para todos los contribuyentes del país, facilitando de esa manera un mejor control del cumplimiento tributario, lo que permitió mayores atribuciones de control, registro y fiscalización tributaria. En suma, en la década del 60, el Estado chileno había desarrollado una estructura y administración tributaria interna que ya contaba con una burocracia específica, una red de oficinas en los centros urbanos más importantes del país, y un instrumento privilegiado de control estatal de la actividad económica sujeta a tributación.

Sumemos a lo anterior que el Estado inició los procesos de “Chilenización”<sup>3</sup> y posterior Nacionalización de la Gran Minería del Cobre, lo que implicó un aumento de ingresos significativo a las arcas fiscales.

Durante los años de la dictadura militar (1973-1989) el cambio más significativo, por sus repercusiones sobre la estructura tributaria y las formas de fiscalización del SII, fue la introducción en 1974 del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Algunos de los efectos económicos y sociales más importantes de este impuesto fueron: a) el desarrollo de la subcontratación de bienes y servicios que alienta el desarrollo productivo de las pequeñas empresas; b) su creciente importancia como instrumento de recaudación tributaria, y c) su carácter regresivo en términos de equidad en la medida que se constituye como un impuesto indirecto que grava con una tasa pareja el consumo final de las personas de diferente condición socioeconómica.

---

<sup>3</sup> La chilenización del cobre se refiere a los efectos de la Ley N° 16.425 publicada el 25 de enero de 1966, promulgada durante la presidencia de Eduardo Frei Montalva. Consistió en la adquisición por parte del Estado de Chile de un porcentaje de acciones de las grandes compañías mineras extranjeras, que culminó con la compra de la mayoría de las compañías y su control por el Estado de Chile. Posteriormente, bajo la presidencia de Salvador Allende, el Congreso Nacional, con votación de todos sus parlamentarios realizó la Nacionalización de la Gran Minería del Cobre, mediante la Ley N° 17.450 publicada en junio de 1971.



La implantación del IVA significó la introducción de la boleta y/o factura, que es el documento que debe entregar toda persona o empresa que presta un servicio o vende un determinado bien a quien es el consumidor de dicho bien o servicio. A su vez, quien emite una boleta debe declarar mensualmente ante el SII el impuesto que le corresponde pagar descontado el IVA de los insumos que tuvo que utilizar en la producción de dicho bien o servicio.

Dada la importancia que ha asumido este impuesto en el total de la recaudación tributaria del país, el control y fiscalización de su evasión ha sido una prioridad fundamental del SII.

Originalmente, el IVA fue establecido en una tasa de 16%. Sin embargo, a partir del 1 de julio de 1990, su tasa subió a un 18% y, a partir de octubre de 2003, al 19% actual.

Una segunda transformación normativa de gran relevancia institucional, fue la promulgación del Código Tributario (Decreto Ley N° 830) en 1974.

Este articulado legal definió el marco normativo fundamental que reguló la administración y fiscalización tributaria, el pago, los apremios, infracciones y sanciones a quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias, y, por último, las prescripciones y procedimientos de los tribunales que tienen a su cargo juzgar las eventuales faltas o delitos tributarios. En este último sentido, este Código establece que el SII se constituye como tribunal de primera instancia en cualquier litigio de impuestos, lo que lo transforma en “juez y parte” en toda causa en disputa. Este tema sería abordado años después, en otra reforma relevante<sup>4</sup>, con la creación de los Tribunales Tributarios y Aduaneros (TTA) como entes independientes del SII.

Este proceso de transformación del marco legal se completa con la promulgación de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 7 del año 1980. En este decreto se establecen las bases del ordenamiento organizacional del SII que tiene vigencia en gran parte hasta el día de hoy.

Por otra parte, la alta concentración de los ingresos del país ha ido acompañada de un importante proceso de concentración y centralización

---

<sup>4</sup> Ley N° 20.322 de enero 2009.

del capital, que a su vez ha tenido efectos sobre la organización y el funcionamiento del SII. Es así como el año 2001 se creó la Dirección de Grandes Contribuyentes, con el objetivo de focalizar el control y la atención en un conjunto reducido de grandes empresas cuya nómina la define anualmente el Director del Servicio, conforme a un conjunto de disposiciones legales. Esta respuesta organizacional se justifica en la medida que son precisamente los grandes contribuyentes los que disponen de los mayores recursos para evadir o “eludir legalmente” el pago de sus tributos.

El reinicio del período democrático, desde 1990, requería recursos para políticas públicas demandadas por la ciudadanía. Ello facilitó un cierto nivel de consenso para lograr cambios relevantes en la administración tributaria. Como resultado de este acuerdo, se aprobó una reforma tributaria que elevó las tasas de impuesto a las empresas y del IVA. Ello, según las palabras del Ministro de Hacienda de la época, como una forma de “restablecer el equilibrio social” perdido durante el régimen militar. Consecuentemente, el propósito de esta reforma fue destinar al gasto social (asignaciones familiares, subsidios únicos familiares, pensiones mínimas, pensiones asistenciales, pensiones por orfandad y viudez, etc.) el 90% de los ingresos fiscales adicionales que se obtendrían con la Reforma.

Este y otros aumentos posteriores permitieron elevar la carga tributaria desde un 15,1% en 1990 a un 18,8% del PIB en 2005. Lo anterior fue facilitado en el mismo periodo, por un buen ciclo del crecimiento económico del país, en el que la economía chilena creció a un promedio real anual de 5,5%.

## *2. Reforma Tributaria del año 2014*

Como parte del Programa del segundo gobierno de la presidenta Bachelet se incorporó una Reforma Tributaria para poder financiar con ingresos permanentes los gastos que el Estado asumiría producto de las reformas estructurales que se propusieron, especialmente en los sectores de Educación, Pensiones y Salud.

El poder ejecutivo de la época puso como primera prioridad gubernamental la presentación al Parlamento de un proyecto de ley que fue elaborado por un equipo técnico conducido por el Ministerio de Hacienda y que tendría como objetivo aumentar la recaudación en régimen en 3,0% del PIB.

Una vez concluido el primer trámite legislativo en la Cámara de Diputados, durante el mes de julio del año 2014, el entonces Ministro de Hacienda Alberto Arenas encabezó una negociación con la Comisión de Hacienda del Senado, para hacer factible su aprobación. La firma de un protocolo de acuerdo permitió establecer las bases de la ley definitiva, que fue promulgada a fines de septiembre del mismo año. Finalmente, la ley fue aprobada por amplia mayoría y con el voto favorable de todos los sectores políticos representados en el Senado y la Cámara de Diputados.

La Ley N° 20.780 de 2014, introdujo cambios relevantes en la administración tributaria chilena, incorporando nuevos regímenes de tributación, aumentando las bases impositivas a las empresas de manera gradual, eliminando el Fondo de Utilidades Tributables (FUT) que facilitaba la evasión de Grandes Contribuyentes y los mecanismos de diferimiento de impuestos que eran fuente habitual de evasión, aumentando también algunos impuestos específicos a los alcoholes y alimentos poco saludables, fortaleciendo y entregando al SII nuevas facultades fiscalizadoras en áreas aún no abordadas, como la elusión tributaria, y generando vínculos activos con la ciudadanía y los contribuyentes, como la obligatoriedad de la consulta pública de circulares, y la conformación de la Subdirección de Asistencia al Contribuyente, entre otras.

La Reforma introdujo, así, cambios profundos en la administración tributaria, lo que tuvo repercusiones relevantes al interior del SII, tanto en su estructura organizativa como en sus procesos de gestión.

Paralelamente, los equipos del Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos y la Dirección del SII de la época iniciaron conversaciones con las asociaciones de funcionarios del Servicio (la Asociación Nacional de Funcionarios/as de Impuestos Internos de Chile (ANEIICH) y la Asociación de Fiscalizadores/as de Impuestos Internos de Chile (AFIICH)) para abordar en conjunto el desafío de dotar a la institución de las fortalezas estructurales para enfrentar los cambios que se avecinaban en el proceso de implementación de la Reforma Tributaria. El Gobierno de la época tuvo como convicción que implementar una reforma de tal magnitud requería necesariamente fortalecer el Servicio encargado de implementarla; y dicho fortalecimiento necesariamente debía concordarse con los(as) funcionarios(as) mediante sus asociaciones.

Estas negociaciones permitieron alcanzar, a fines de enero del año 2015, un protocolo de acuerdo entre el Gobierno y las Asociaciones de Funcionarios del SII, que fue la base de la llamada Ley de Fortalecimiento y Modernización del SII (Ley N° 20.853). Dicha ley incluyó modificaciones

fundamentales para el SII, tales como el aumento gradual de la dotación (740 nuevos funcionarios en régimen, que equivalió al 18,5% del total de la dotación de la institución), el fortalecimiento de la carrera funcionaria en todo el ciclo laboral y en todos los escalafones de la institución, y la racionalización de las remuneraciones (reduciendo el componente variable de las mismas de un 30% a un 12%).

Otro punto para destacar de la Ley N° 20.853 fue la actualización y modernización de las condiciones de ingreso al SII y el mejoramiento de su organización funcional. Estos puntos son especialmente relevantes, ya que el 100% de los ingresos de personal a la institución quedó normado por concursabilidad, y la movilidad interna (ascensos), ligada a pruebas técnicas basadas en mérito. Se produjo en paralelo un proceso de reencasillamiento que permitió a los(as) funcionarios(as) acceder masivamente, desde la calidad contractual de Contrata a la Planta, dejando al SII con más del 90% de su personal en régimen con dotación titular, un 30% más que previo a la aplicación de la ley. Esto último fue especialmente valorado tanto por los funcionarios(as) como por el Gobierno, pues todos consideraron que la estabilidad funcionaria es especialmente valiosa en un Servicio fiscalizador.

Esta ley dejó al SII dentro de las organizaciones más avanzadas de la administración central del Estado, incorporando mecanismos inéditos de carrera funcionaria efectiva, empleo a planta e ingreso y movilidad casi exclusiva por concursabilidad, así como el reconocimiento formal de jefaturas intermedias mediante una asignación específica.

Hasta hoy esta ley es señalada como un modelo valioso que con sus particularidades puede emular varios servicios públicos en Chile, y ha generado jurisprudencia en el diseño de políticas e institucionalidad pública.

### **3. Diagnóstico inicial**

#### *1. Antecedentes*

Desde la década de los años 1990, junto con el retorno a la democracia, el SII fue logrando un gran protagonismo en la reconstrucción de un ideario nacional compartido y en la factibilidad de efectuar los cambios y modernizaciones necesarios en el Estado y en el país para contar con políticas públicas debidamente financiadas, necesarias para enfrentar desafíos requeridos en materias tales como: pensiones, trabajo, salud, educación, obras públicas, entre muchas otras.

El SII respondió a dichos desafíos de manera eficiente y efectiva, logrando metas para combatir la evasión que lo situaron entre los mejores de los rankings a nivel internacional, y además comenzó a destacarse simultáneamente en temáticas de gestión y quehacer público, transformándose en un referente para el resto de la Administración Central del Estado. Desde mi perspectiva, algunos de los puntos relevados de su gestión podrían resumirse en:

- Conformación de equipos directivos de excelencia.
- Estabilidad en los equipos técnicos.
- Formación de capital humano interno.
- Alto nivel de profesionalización.
- Gestión del conocimiento.
- Innovación y solidez tecnológica.
- Aumento progresivo de la dotación.
- Instalación de los conceptos de equidad y probidad, como valores centrales de la cultura organizacional.
- Orientación al contribuyente para facilitar su cumplimiento tributario.

El SII llegó a ser reconocido como uno de los mejores lugares para trabajar y desarrollarse profesionalmente en el Estado. Prueba de ello es que ha obtenido en cinco ocasiones el Premio Anual por Excelencia Institucional<sup>5</sup>, reconocimiento otorgado por la Dirección Nacional del Servicio Civil, para destacar una cultura de excelencia y buenos resultados en la administración pública chilena. De igual manera, el cumplimiento de sus metas ha sido sobresaliente, obteniendo desempeños destacables en aumentos de recaudación y disminución de la evasión tributaria.

Con esa historia de logros y reconocimientos, es válido preguntarse entonces qué motivó la creación en 2016 de la nueva Subdirección de Asuntos Corporativos, figura institucional inédita hasta ahora en los servicios públicos chilenos. ¿Qué se buscaba conseguir incorporando esta nueva estructura directiva? El presente capítulo propone una respuesta, pero a modo de anticipo cabe hacer la siguiente declaración: las organizaciones se comportan como “seres vivos”, cumplen ciclos y, como sistemas abiertos y permeables, necesitan interactuar con su entorno para así poder innovar y entregar un mejor servicio<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> El SII obtuvo este reconocimiento los años 2008, 2010, 2011, 2012 y 2018.

<sup>6</sup> Kleiner (2008).

En un contexto cambiante, donde las necesidades actuales de la población y los contribuyentes mutan rápido, se requirió la incorporación de nuevas competencias al interior de esta señera institución.

## 2. *Diagnóstico reciente*

El SII sufrió desde el año 2010 un daño reputacional creciente, exponiendo a sus autoridades y funcionarios a juicios severos por parte de la opinión pública, referidos a presunciones de conflictos de intereses por parte de sus directivos, y de serios riesgos de corrupción por parte de su personal.

El destape del llamado “Caso Johnson”<sup>7</sup>, y posteriormente de los casos de financiamiento irregular de la política en las campañas parlamentarias y presidenciales, expuso como nunca a la institución a un espiral creciente de críticas, cuestionando uno de sus valores y competencias más preciadas: su independencia técnica. Sumado a las acusaciones de conflicto de interés de su director nacional durante la primera administración del presidente Piñera, que terminó finalmente con su renuncia un año antes de terminar el gobierno, se añadieron, a inicios del segundo mandato de la presidenta Bachelet, cuestionamientos sobre la independencia técnica de sus autoridades, llegando incluso a poner al centro del debate público la facultad exclusiva que ejerce el SII para querellarse por delitos tributarios.

Claramente el Servicio enfrentaba la crisis reputacional más compleja de su historia, ello además en un contexto del descrédito creciente del sistema político y las instituciones públicas y privadas.

Ya para el segundo semestre del año 2015 el SII había perdido en menos de tres años nuevamente a su director nacional. Lo anterior no solo tuvo consecuencias externas en términos de pérdida de legitimidad reputacional del SII, sino que también arrastró consigo daños internos en su capital humano, denotando alteraciones en el clima laboral y distorsiones serias en sus núcleos identitarios. No se designó a un TyP (designación de una persona interna o externa al SII como directivo “Transitorio y Provisional” en el cargo de director nacional), asumió el subrogante legal y se efectuó un concurso a través del sistema de alta dirección pública, mediante el cual fue nombrado Fernando Barraza Luengo como

---

<sup>7</sup> En junio del 2012 el SII condonó 125 millones de dólares a la firma por concepto de multas e intereses.

Director Nacional en agosto de 2015, con la misión de liderar uno de los desafíos de gestión institucional más exigentes de la etapa contemporánea de la institución.

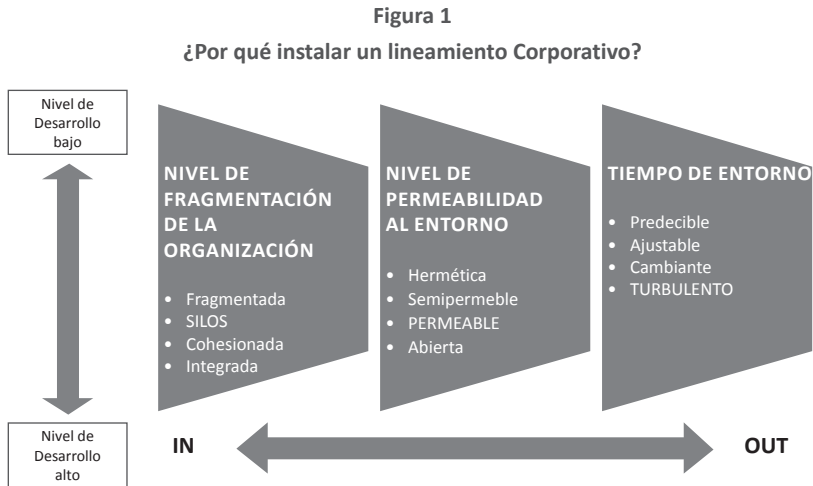
### 3. *Síntesis Diagnóstica*

A pesar de la historia de éxitos y reconocimientos del SII, hasta hace muy pocos años, la institución no había desarrollado repertorios corporativos transversales que le permitieran relacionarse con la ciudadanía de manera periódica e integral. De hecho, se había transformado en un sistema tributario más bien hermético, altamente complejo y poco asible por la opinión pública.

Lo anterior expuso al SII a una ausencia de respuestas institucionales consistentes a la hora de verse expuesto a reproches externos severos, lo que además trajo como consecuencia el aumento de su fragmentación interna, especialmente de las direcciones regionales con la dirección nacional, y de las diferentes áreas de negocio entre sí.

En mi experiencia, las tres variables que intervienen en un fenómeno reputacional de esta naturaleza, son: (a) el nivel de fragmentación interna de la organización, (b) el nivel de permeabilidad al entorno significativo, y (c) el tipo de entorno de que se trate.

Entre los años 2010 y 2015 el SII vivió un contexto público claramente adverso y con indicadores críticos en las tres variables señaladas, es decir: alto niveles de fragmentación, alta permeabilidad al entorno sin un repertorio de respuestas estructuradas, y un tipo de entorno “turbulento”, muy difícil de contrarrestar y predecir, tal como lo señala la Figura 1:



**Fuente:** Elaboración propia.

En síntesis, el diagnóstico inicial que dio origen a los planes de acción que terminaron, entre otras medidas, con el diseño e implementación de una nueva Subdirección de Asuntos Corporativos del SII, fue el siguiente:

a) Escasa coordinación entre las diferentes Subdirecciones del SII (administración por Silos). Ello se debería por una parte a factores de orden cultural arraigados en el Estado chileno, pero lo que gatilló la descoordinación con más fuerza, fue la necesidad de entregar a la ciudadanía lineamientos consistentes en un ambiente de amenaza reputacional, intentando mantener además un alineamiento interno fuerte. Lo anterior tuvo como consecuencia una limitación en la obtención por parte del cuerpo directivo de una visión más integral y transversal de la institución. Los riesgos y/o efectos directos asociados a este respecto serían los siguientes:

- Alto riesgo de superposición de funciones e iniciativas.
- Escasos lineamientos comunes a las Direcciones Regionales, muy segmentados y, en ocasiones, poco coherentes entre si.
- Escasa agenda transversal institucional que “unifique” acciones entre las diferentes Subdirecciones.
- Trabajo segmentado que impide al cuerpo directivo tener una visión más amplia e integral del SII.



b) Escasa coordinación y alineamiento con las Direcciones Regionales. Ello se debía fundamentalmente a la falta de visión integral por parte de la Dirección Nacional y a la alta dispersión de instrucciones y/o lineamientos que reciben las Direcciones Regionales, sin un análisis de consistencia previo, generando outputs de gran diversidad. Los riesgos y/o efectos directos asociados a este aspecto serían los siguientes:

- Riesgo de segmentación regional.
- Falta de alineamiento con la Dirección Nacional.
- Pérdida de “ascendiente” de autoridad.
- Falta de acompañamiento “integral” a los(as) Directores(as) Regionales.
- Riesgo de inmovilidad por instrucciones simultáneas de las áreas del negocio sin una coordinación central previa.
- Directores Regionales mas pasivos “esperando instrucciones”.

c) Escasa estrategia comunicacional para enfrentar desafíos en temas de alineamiento organizacional, frente a la exposición del SII a los medios de comunicación. La nueva realidad del servicio requería un nuevo enfoque en comunicaciones corporativas que tuviera como objetivo fundamental contribuir al alineamiento interno del SII, retomando sus ejes identitarios, apoyándose fundamentalmente en su cuerpo directivo. Los riesgos y/o efectos directos asociados serían los siguientes:

- Baja intensidad en el “camiseteo” o identidad institucional.
- Estrategia de validación y potenciamiento de las jefaturas.
- Reforzamiento del núcleo identitario del SII.
- Validación y potenciamiento del set de mensajes claves derivados del Plan Estratégico Institucional.

d) Dificultades en el posicionamiento externo de la imagen del SII y su cuerpo directivo. Demás está ahondar en el desvío de atención y energía que implicó para el SII la alta exposición que adquirió en los medios de prensa, así como los mensajes recibidos por la ciudadanía durante los últimos años. El desafío fundamental fue volver a centrar al SII “en su propia agenda temática”, donde necesariamente las acciones abarcaran más espacio que las declaraciones. Los riesgos y/o efectos directos asociados serían los siguientes:

- Daño a la autoestima institucional.
- Desacoplamiento estructural de las Direcciones Regionales con la Dirección Nacional.

- Sospecha permanente en la labor fiscalizadora.
- Falta de credibilidad pública.

#### 4. Puesta en Marcha de la Subdirección Asuntos Corporativos

Dado el diagnóstico enunciado anteriormente, y aprovechando la oportunidad de generar una nueva subdirección en el SII (facultad contenida en la ley de fortalecimiento institucional ya citada), el Director del Servicio, Fernando Barraza, tomó la decisión de crear la nueva Subdirección de Asuntos Corporativos, con los objetivos de: facilitar la coordinación interna del SII, generar un nuevo modelo de relación entre el nivel central y las Direcciones Regionales y fortalecer los vínculos institucionales con la ciudadanía mediante una política de comunicaciones moderna y proactiva.

##### 1. *Doctrina de la Subdirección de Asuntos Corporativos (SDACOR)*

Las organizaciones complejas tienen como principal desafío interactuar permanentemente con el medio de manera cada vez más permeable, adaptándose a los nuevos perfiles y necesidades del entorno para el mejor cumplimiento de sus metas institucionales. Ello implica contar con una competencia organizacional trazadora cada vez más valorada en el sector público y privado: *la transversalidad*. En síntesis, la transversalidad se define como “la capacidad que tiene la organización de generar lineamientos doctrinarios globales que interactúan con todas las áreas de negocio y de soporte. Cuando se adquiere, son instituciones que logran sobreponer los ejes centrales por sobre los específicos, logrando altos niveles de adherencia interna en su personal, metas trazadoras sustentables y un buen y sano intercambio con su entorno”<sup>8</sup>.

La transición hacia el desarrollo de la transversalidad requiere condiciones organizacionales tales como:

- Estar en la segunda o tercera ola de procesos de modernización institucional.
- Incorporar fuertemente agendas interdependientes que impliquen aumentar la interacción entre las áreas de negocio.
- Generar estrategias de interacción activas con el entorno.
- Contar con un cuerpo directivo liderando los procesos como principal canal de comunicación y transmisión de la estrategia institucional.

---

<sup>8</sup> Senge (1999).

“Las visiones corporativas representan en la actualidad una de las ventajas más relevantes a la hora de evaluar impactos internos y externos de las políticas y acciones institucionales, tanto públicas como privadas”<sup>9</sup>. Si bien en el sector privado las “agendas transversales” representan desde hace una década un recurso estratégico relevante, en el sector público estas se encuentran en estados iniciales de instalación.

Los llamados “asuntos corporativos” deben estar al servicio de la “identidad de la organización”, y a diferencia de las acciones de gestión más lineales, se enfocan en aspectos transversales, apalancando la “misión institucional” por sobre las agendas segmentadas internas, transformándose en un vehículo poderoso para lograr altos niveles de *Alineamiento Organizacional*, que constituye un activo altamente cotizado en la actualidad por las organizaciones. La instalación de estructuras organizacionales más transversales, sobre todo en el sector público, ha sido una respuesta eficaz a cuatro fenómenos:

- a) La tendencia a la segmentación interna, más pronunciada en las instituciones complejas.
- b) El descrédito de las instituciones públicas ante la ciudadanía.
- c) La falta de alineamiento interno. Específicamente de los niveles locales con lo centrales, al no trabajar en marcos identitarios en torno a mensajes claves a los cuales adherir.
- d) Una ciudadanía más empoderada, informada, exigente y consciente de sus derechos, pero no tanto de sus deberes.

En este escenario, el objetivo central de las estructuras transversales es diseñar, implementar y gestionar una política institucional que responda a las necesidades cada vez más crecientes de información por parte de la ciudadanía, contribuir al posicionamiento público de la institución y potenciar la coordinación interna y externa, alineando al SII en torno a mensajes claves generados por la Dirección Nacional. Su giro fundamental entonces es la coordinación interna y su enfoque, la transversalidad.

## 2. *Mandato de la SDACOR*

El mandato de la Subdirección de Asuntos Corporativa es asesorar al Director Nacional en materias de coordinación interna del Servicio, en áreas y temas que requieran un tratamiento transversal y corporativo

---

<sup>9</sup> Senge (2008).

al interior de la institución; facilitar la instalación de los lineamientos transversales y estratégicos del Servicio; coordinar el trabajo de las Direcciones Regionales y su relación con las Subdirecciones y Dirección Nacional; implementar metodologías de trabajo que impliquen la participación de más de un área para una gestión eficiente; contribuir a la gestión de las políticas de comunicaciones internas y externas; por otra parte le corresponde coordinar la planificación, diseño y cumplimiento en el ámbito de la transparencia y acceso a la información pública del SII; y finalmente, hacer seguimiento a los temas definidos por el Director y realizar otras tareas que él estime de competencia de esta Subdirección.

### 3. *Objetivos Centrales de la SDACOR*<sup>10</sup>

- a) Facilitar el levantamiento y contribuir a gestionar una “agenda temática transversal” en el SII, tomando en cuenta todas las Subdirecciones de negocio y soporte.
- b) Lograr establecer pautas metodológicas y estrategias laborales que faciliten, incentiven y fomenten el trabajo colaborativo y la adecuada planificación al interior del SII, poniendo especial énfasis en aquellos outputs desde la Dirección Nacional hacia las Direcciones Regionales.
- c) Contribuir al alineamiento de la organización mediante la reducción de la dispersión de mensajes internos, reforzando núcleos de identidad de la institución, especialmente aquellos dirigidos a las Direcciones Regionales. Ello en coordinación con la Subdirección de Desarrollo de Personas.
- d) Contribuir al posicionamiento externo del SII y a su relación con el entorno significativo, estableciendo para ello las estrategias corporativas necesarias para su desarrollo y consolidación.
- e) Acompañar la instalación de procesos y cambios al interior de las Subdirecciones y Unidades del SII cuando así se requiera, especialmente tratándose de temáticas interdependientes, nuevas y complejas.

### 4. *Funciones generales de la SDACOR*<sup>11</sup>

- a) Asesorar al Director en materias de coordinación interna del Servicio, en áreas y temas que requieran un tratamiento transversal y corporativo al interior de la Institución.

---

<sup>10</sup> Resolución exenta SII N° 118 del 06 de diciembre 2017.

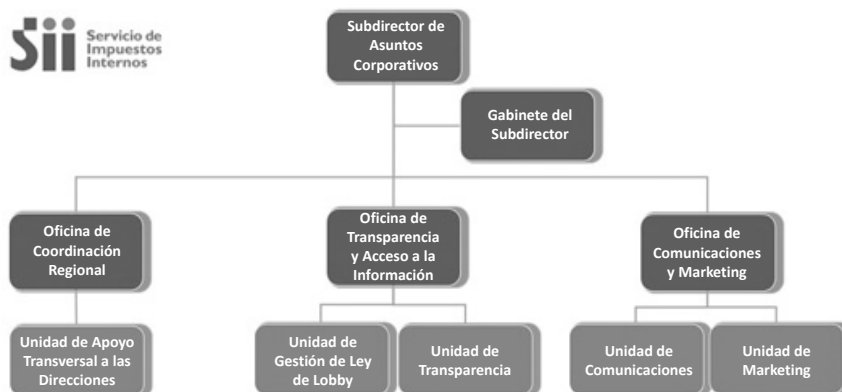
<sup>11</sup> Resolución exenta SII N° 118 del 06 de diciembre 2017.

- b) Facilitar la instalación en la Institución de los lineamientos transversales y estratégicos del SII.
- c) Facilitar el trabajo de las Direcciones Regionales y su relación con las Subdirecciones y Dirección Nacional en general.
- d) Implementar metodologías de trabajo que impliquen la participación de más de un área o Subdirección para una eficiente gestión del SII.
- e) Contribuir a la gestión, el diseño y la conducción de estrategias y políticas de comunicaciones internas y externas del SII, con énfasis en su posicionamiento corporativo externo.
- f) Contribuir al posicionamiento del Servicio en el entorno significativo mediante la gestión de las comunicaciones internas y externas, articulando y potenciando el trabajo de Comunicaciones Corporativas del SII.

### 5. Estructura nueva SDACOR

La nueva SDACOR se creó mediante Resolución el 6 de enero de 2016, y junto con las restantes 10 Subdirecciones del Servicio tiene una dependencia directa del Director Nacional. Fue creada con tres oficinas a su cargo (como muestra la Figura 2): Oficina de Coordinación Regional, Oficina de Transparencia y Acceso a la Información y la Oficina de Comunicaciones y Marketing.

Figura 2  
Estructura de la Subdirección de Asuntos Corporativos del SII.



Fuente: SII.

A continuación se describe cada una de las principales funciones de las tres Oficinas<sup>12</sup>:

#### OFICINA COORDINACIÓN REGIONAL

- a) Diseñar un modelo de interacción entre los Departamentos Subdirecciones de la Dirección Nacional y las Direcciones Regionales del Servicio de Impuestos Internos que permita administrar eficientemente los recursos de aquellas, de modo de evitar contradicciones o superposición de acciones.
- b) Retroalimentar a los Departamentos y Oficinas de la Dirección Nacional, a objeto de mejorar la calidad y consistencia de los productos, servicios y comunicaciones hacia las Direcciones Regionales.
- c) Articular y coordinar la implementación de los lineamientos y estrategias de la Dirección Nacional en cada una de las Direcciones Regionales.
- d) Contribuir al ordenamiento y adecuada distribución de los procedimientos, instrucciones, acciones y lineamientos que las diferentes Subdirecciones y sus Departamentos entregan a las Direcciones Regionales.
- e) Efectuar diagnósticos funcionales de las Direcciones Regionales para obtener información integrada y pertinente para la adecuada toma de decisiones del Director, levantando problemáticas que obstaculicen el cumplimiento de los objetivos estratégicos y operacionales del Servicio.
- f) Coordinar y fomentar la generación de buenas prácticas de gestión en las direcciones regionales, levantando e incentivando procesos y acciones innovadoras que aumenten la eficiencia de sus procedimientos.
- g) Efectuar seguimientos, tanto a nivel de las Direcciones Regionales como de las Subdirecciones, del cumplimiento de los compromisos, lineamientos, instrucciones y estrategias de la Dirección Nacional.
- h) Facilitar la coordinación interna entre las diferentes Subdirecciones para el logro de los objetivos del Plan Estratégico del Servicio.
- i) Identificar procesos transversales y problemáticas actuales que requieran de coordinaciones, tanto internas como con otros organismos públicos y privados.

---

<sup>12</sup> Resolución exenta del SII N° 118 del 6 de diciembre 2017.

- j) Generar mecanismos de colaboración e inducir cambios metodológicos en el abordaje de problemas transversales en el funcionamiento de las Subdirecciones del Servicio.

#### OFICINA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

- a) Planificar, diseñar, y evaluar los productos y procedimientos necesarios para el cumplimiento de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, u otras materias y aspectos que instruya el Director, resguardando el cumplimiento de la normativa vigente.
- b) Planificar, diseñar y administrar los productos y procedimientos necesarios para el cumplimiento de la Ley N° 20.730, que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios, u otras materias y aspectos que instruya el Director, resguardando el cumplimiento de la normativa vigente.
- c) Supervisar, controlar y diseñar la implementación de mecanismos y estrategias que faciliten la acción coordinada de las distintas Subdirecciones y Direcciones Regionales para el cumplimiento oportuno de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública y de la Ley N° 20.730 que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios.
- d) Coordinar transversalmente a los Administradores Locales, Sujetos Pasivos y Asistentes Técnicos del Servicio, en materias de acceso a la información pública y de cumplimiento de la Ley Lobby, generando criterios de uniformidad y levantando buenas prácticas al interior del Servicio, para la entrega de información y de publicación en el portal de la Ley Lobby.
- e) Tramitar los procedimientos de resolución de peticiones de información presentadas al amparo de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública en los casos que corresponda, además de supervisar y coordinar a nivel nacional el desarrollo de los procedimientos administrativos a que den origen las peticiones antes referidas.
- f) Mantener el índice actualizado de los actos calificados como secretos o reservados, consignando como acto que le asigna tal calificación a la respuesta que negó lugar a la solicitud respectiva.
- g) Recopilar los antecedentes y medios de prueba para la presentación de descargos u observaciones a cada una de las notificaciones formuladas al Servicio por el Consejo para la Transparencia, dentro de los plazos establecidos en la Ley N° 20.285.

- h) Prestar apoyo a las diversas áreas del Servicio en el cumplimiento de los deberes legales y reglamentarios sobre Transparencia Activa, sin perjuicio de la asesoría que deba brindar la Subdirección Jurídica en esta materia.

#### OFICINA COMUNICACIONES Y MARKETING

- a) Planificar, diseñar, implementar, supervisar y evaluar las acciones de comunicación, información y difusión orientadas a contribuir al posicionamiento comunicacional externo del Servicio, reforzando la entrega de mensajes hacia la ciudadanía, con el fin de dar a conocer de mejor manera la misión, visión, valores y funciones institucionales del SII.
- b) Coordinar, conjuntamente con la Subdirección de Desarrollo de Personas, los planes y estrategias de las comunicaciones internas del Servicio, especialmente en lo referido a lineamientos del Director.
- c) Definir y gestionar un sistema comunicacional expedito hacia las Direcciones Regionales, de tal manera que se logre implantar y transmitir mensajes a los(las) funcionarios(as), conforme a los lineamientos del Director del Servicio.
- d) Coordinar un área de marketing que fomente y dé a conocer los productos de las distintas Subdirecciones y las Direcciones Regionales con el objetivo de contribuir al posicionamiento comunicacional del Servicio.
- e) Administrar y mantener el sitio web institucional, coordinando con las distintas áreas involucradas, la correcta publicación y actualización de los contenidos, velando, junto a la Subdirección de Asistencia al Contribuyente, por una adecuada interacción con el usuario.
- f) Administrar la Imagen Corporativa del Servicio de Impuestos Internos, así como también nombres de dominio y signos, imágenes y denominaciones que identifican al SII.
- g) Coordinar las acciones logísticas necesarias para la planificación y desarrollo de actividades, tales como seminarios, conferencias y encuentros efectuados por el Servicio, en coordinación con las distintas Subdirecciones.



## 5. Resultados, aprendizajes y desafíos

Sin duda la puesta en marcha de una nueva estructura directiva al interior de una organización pública con una historia de más de 100 años, conlleva resistencia e incomodidad institucional. El SII es un servicio público de más de 4.900 funcionarios(as), con representación subnacional en todas las regiones del país, de una alta complejidad técnica y sumamente especializado, lo que no hace sino aumentar la dificultad de realizarle cambios sustantivos.

Frente a esto fue importante detectar las tensiones que podían interferir con esta transformación organizacional, identificándose tres fuentes principales:

- *El manejo de la agenda transversal.* La definición inicial del quehacer de la nueva subdirección se basaba en una agenda corporativa que inicialmente estuvo compuesta por temas que sobrepasaban el ámbito de competencia de cada área de negocio o de soporte en particular, por lo tanto no tenían “dueño” o tenían demasiados, o muchas veces eran parte de la agenda del propio director nacional. Ejemplo de ello lo constituían temas como la mirada integral hacia las Direcciones Regionales, el manejo de las comunicaciones internas y su relación con las externas o corporativas (imagen de marca, marketing interno) y temáticas transversales como la administración de aspectos asociados a la ley de transparencia y acceso a la información pública o la gestión del Consejo de la Sociedad Civil.
- *Las coordinaciones internas entre las propias subdirecciones.* Más que nada aquellas referidas a enfrentar de manera conjunta y estandarizada ciertas prácticas instaladas en materias de gestión, por ejemplo, en el manejo de datos o información. La idea fue crear sistemas de accesos más abiertos y no reproducir en cada subdirección estructuras propias que atentaran contra los vectores más corporativos de la institución. Vale decir, no reproducir en cada Subdirección un “pequeño SII”, enfatizando las áreas más transversales, facilitando así la estandarización de procesos en la organización, con su respectiva repercusión e irradiación a las direcciones regionales.
- *La instalación de un sistema de comunicaciones activo más que reactivo,* de promoción más que de tratamiento, generando una relación más horizontal con la ciudadanía en el marco de las redes sociales, que fuera más allá de la “facilitación tributaria”,

enfazando una relación bidireccional con la ciudadanía, con gestión activa de marca. Ello implicó un cambio transversal en toda la organización, donde predominaba la atomización de los mensajes por sobre la integralidad, y la segmentación de los contenidos por sobre las audiencias. Los desafíos fueron múltiples, entre otros, generar una nueva forma de tipificar los mensajes hacia la ciudadanía y no solo a expertos tributarios.

La evaluación de la puesta en marcha de la nueva subdirección debe revisarse desde la óptica del contexto en el que el SII se encontraba en ese momento: daño reputacional, alta rotación de directores nacionales, alta exposición mediática y con el desafío de implementar una Reforma Tributaria compleja, la más importante de los últimos 50 años.

En este sentido, cobró mucha importancia la necesidad de incluir nuevos repertorios organizacionales para reforzar competencias identitarias técnicas históricas del SII, generando una agenda temática propia, retomando el timón interno desde su capital humano y, simultáneamente, trabajar en la imagen pública y en la relación activa con la ciudadanía. Para eso, haber centrado el quehacer del SII en una agenda institucional técnica y sólida fue fundamental, pero, por sobre eso, coordinada internamente para generar un vector transversal interno que fortaleciera su imagen institucional.

Por otra parte, la agenda programática de la institución era de una alta exigencia. La implementación de la Reforma Tributaria del año 2014 fue un desafío técnico y humano gigantesco, no había demasiado tiempo para reflexiones internas que no fueran conducentes a los resultados esperados, ya que durante los años 2016, 2017 y 2018 la reforma completaría la totalidad de su puesta en marcha según su cronograma legal.

En mi opinión, como participante directo del proceso, los facilitadores que lo apalancaron fueron los siguientes:

- La lección aprendida de evitar cualquier intervención en el SII de parte del poder Ejecutivo. El SII, especialmente su director nacional, tuvo una independencia total para gestionar la implementación de la Reforma Tributaria y tomar las decisiones que en el ámbito técnico le competían.
- La Ley de Fortalecimiento del SII que vino aparejada con la Reforma Tributaria, significó un tremendo facilitador a la hora de evaluar

la gobernabilidad interna de la institución; fue trabajada con los(as) funcionarios(as) y hubo disposición política y financiera del Gobierno de la época para diseñarla e implementarla. A esta ley se suma la destacable actitud de colaboración de las asociaciones de funcionarios, en cómo lograron cuidar al SII, sumando esfuerzos para la recomposición del prestigio externo y el clima interno.

- La conformación de la Subdirección de Asistencia al Contribuyente y de Asuntos Corporativos como dos respuestas estructurales a los desafíos imperantes: una de cara a los contribuyentes facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y la otra generando repertorios de coordinaciones internas, incluyendo a las Direcciones Regionales, y gestionando una política activa de comunicaciones corporativas de cara a la ciudadanía.
- La implementación de la Reforma Tributaria, la que mantuvo al SII orientado a su labor principal, y le permitió volver al manejo de una agenda técnica compleja que lo devolvió a la senda de una institución altamente especializada.
- El Plan Estratégico Institucional (PEI), que fue utilizado como carta de navegación real, en constante actualización, generando procedimientos y procesos cada vez más transversales e interdependientes entre las diferentes subdirecciones del SII y las Direcciones Regionales. El PEI fue actualizado a inicios de la administración de Fernando Barraza, manteniendo, eso sí, el valioso diagnóstico participativo levantado por el ex Director Jorratt, pero incorporando igualmente nuevos Ejes Estratégicos, fortaleciendo de esa manera la gestión y gobernanza interna de la institución.

Buscando una evaluación temprana de la puesta en marcha de la SDACOR, analizaré tres líneas que representan los tres giros principales para lo cual fue creada:

- Coordinación interna: con todo, la nueva subdirección logró establecer nuevas instancias de coordinación de agendas temáticas transversales en el SII. Todas basadas en la llamada “agenda transversal” de la institución, estableciendo pautas de trabajo más colaborativas entre las diferentes subdirecciones. Algunos ejemplos inéditos en el SII de ello son:
  - Conformación del Comité Editorial del SII: reunión de frecuencia quincenal, conducido y presidido por el Director Nacional, que tiene por objetivo establecer los lineamientos comunicacionales

del Servicio, así como evaluar el cumplimiento del Plan de Comunicaciones de la institución.

- Equipo Conductor: reunión de carácter semanal, conducida y presidida por el Director Nacional, su objetivo fundamental es establecer los lineamientos para la gestión del cambio en la instalación de los Ejes Estratégicos del Servicio.
- Reuniones zonales: definidas como encuentros de trabajo con las direcciones regionales del país por distribución geográfica. Forman parte de los Ejes Estratégicos del Plan del Servicio, y son una manera efectiva de compartir e implementar, conjuntamente con las regiones, los planes y acciones relevantes de la institución. Son lideradas por duplas de subdirectores, y participan los directores regionales de una zona geográfica determinada (norte, centro, metropolitana y sur).
- Coordinación con las Direcciones Regionales: se levantó un diagnóstico integral de todas las direcciones regionales del país, llamado “diagnóstico funcional”, lo que permitió comparar las distintas realidades desde los ámbitos del negocio hasta los de soporte. Ello permitió establecer prioridades en las primeras acciones y despliegues de la nueva subdirección. Junto con ello se definió la necesidad de obtener una visión más integral de las regiones, y no “por partes”, como sucedía históricamente, con los costos que ello contempla. Se estableció entonces un nuevo rol dentro del SII, que pasó a ser ejercido por los llamados “Ejecutivos Corporativos”. Fueron personas reclutadas para la SDACOR al interior del Servicio mediante un proceso de selección meritocrático conducido por la Subdirección de Desarrollo de Personas. Su función principal fue la de actuar como enlaces entre el nivel central y las direcciones regionales, bajo un modelo de “ejecutivos de cuenta integral” con un modelo de ventanilla única de atención. La idea era reducir la diversidad de comunicaciones que las regiones recibían de parte de las diferentes subdirecciones del SII, muchas veces con altos niveles de inconsistencia. La evaluación es que este modelo de relación entre el nivel central y las regiones requiere ajustes, ya que los resultados hasta el momento han sido insuficientes. No ha sido posible la generación de una figura que maneje temáticas integrales de las direcciones regionales. Si bien es cierto se ha logrado reducir y ordenar los outputs hacia las regiones, actualmente este rol de ejecutivo corporativo se encuentra sometido a una evaluación integral, esperando establecer los ajustes necesarios para el logro de su objetivo final.

- Coordinación de las comunicaciones corporativas: la SDACOR ha buscado producir un avance significativo en este tema. Sin duda los cambios encabezados desde la Oficina de Comunicaciones y Marketing han logrado establecer una nueva forma de gestionar las comunicaciones al interior y al exterior del SII. Se ha conseguido buenos resultados en el corto y mediano plazo. Se ha implementado y gestionado una política de comunicación institucional que responde a las necesidades cada vez más crecientes de información por parte de la ciudadanía, además de contribuir a reposicionar al SII en el sitio de privilegio que ha ocupado durante gran parte de su historia. Esta política consideró poner énfasis en el desarrollo de la segmentación de públicos y canales. Para ello se establecieron criterios de comunicación para cada canal, definiendo los atributos a comunicar en cada uno de ellos, el tono adecuado para los mensajes, los tipos de contenidos y los productos asociados. Desde la implementación de la nueva estrategia de comunicaciones, más abierta y cercana con la ciudadanía, se han desplegado distintas campañas de difusión de las acciones implementadas por el SII, destinadas a redes sociales, lo que nos ha permitido aumentar de manera significativa el número de seguidores en las distintas plataformas. Ejemplo de lo anterior son las campañas que acompañaron innovaciones tecnológicas importantes del SII como la propuesta del formulario 29 (IVA), la cual se trabajó conjuntamente mediante acciones de educación tributaria directa, redes sociales y relacionamiento con agentes clave (como el Colegio de Contadores de Chile). Entre las acciones llevadas a cabo por la Oficina de Comunicaciones y Marketing durante el período 2016-2017, se desarrollaron dos nuevos medios de comunicación con el objetivo de compartir un relato común a nivel interno y externo, y además, potenciar las comunicaciones internas, contribuyendo a la difusión tanto del quehacer estratégico de la institución como apoyar la gestión de los Directores Regionales:
  
- Claves Informativas: Para potenciar el posicionamiento y la gestión del Servicio, en julio de 2016 nace Claves Informativas, medio orientado principalmente a los Directores Regionales y equipos directivos. Uno de los objetivos fue lograr una comunicación integrada y coherente de acuerdo con el relato institucional, a la vez que apoyar a

las Direcciones Regionales en su gestión local. Desde 2016 a la fecha se han elaborado más de 100 ediciones de este medio.

- Claves Conductoras: Para que todos los funcionarios estuvieran informados del quehacer estratégico de la institución, a partir de junio de 2017 se creó este nuevo medio de comunicación: Claves Conductoras. Esta publicación está orientada a dar a conocer los avances del Plan Estratégico, los Ejes Estratégicos y sus Planes Operativos Asociados, así como la marcha de estos en las Direcciones Regionales y Equipos Zonales del país. Esta política de acercamiento a la ciudadanía y a públicos de interés está dando resultado, pues en el último tiempo la aprobación de la gestión del SII por parte de la ciudadanía ha experimentado una tendencia al crecimiento, pasando de un 35% en 2015 a un 59% en abril de 2018, según la encuesta CADEM.

Como conclusión, y a modo de posible replicabilidad en otras instituciones, cabe señalar que la creación de estructuras como la que hemos presentado requiere de cierta maduración institucional, y es muy probable que muten hacia un estado diferente luego de las evaluaciones y ajustes respectivos.

En este capítulo se ha intentado, a partir de una experiencia inédita, abordar la necesidad para el mundo público de explorar nuevos espacios de gestión institucional que surgen producto de los cambios que estamos experimentando como sociedad, y que actualmente caen en un vacío o se intenta responder a ellos con organizaciones que se desenvuelven en dimensiones y culturas tradicionales. Las organizaciones estatales requieren, hoy por hoy, de mayor flexibilidad para abordar nuevas demandas, así como de liderazgos fuertes que sean capaces de asumir riesgos y mantener el rumbo.

Nuevamente, y consecuentemente con su historia, el SII se puso a la vanguardia de aquello, generando una estructura innovadora, con un giro nuevo que implicará sin duda cambios culturales en la mirada de la gestión de políticas públicas.

Fui testigo y a ratos protagonista de este proceso, cumpliendo la función de liderar la instalación de la primera Subdirección de Asuntos Corporativos del SII, y espero que este relato contribuya a la reflexión respecto de cómo incorporar nuevas experiencias conducentes al reforzamiento de lineamientos corporativos en los servicios públicos.

Estoy convencido de que el desarrollo del llamado “giro de asuntos corporativos” en las instituciones públicas llegó para quedarse; como he intentado mostrarlo en estas líneas, esta nueva perspectiva resulta absolutamente necesaria para enfrentar tiempos complejos, donde ya no basta la gestión operativa o el cumplimiento de metas para obtener buenos resultados frente a una ciudadanía más exigente y consciente de sus derechos, porque lo que se encuentra hoy en disputa es la legitimidad del sector público, y la capacidad que tengamos de generar nuevos repertorios de respuestas más cercanos a una sociedad más abierta, exigente e inclusiva.

Finalmente, doy un especial agradecimiento a Fernando Barraza, actual director del SII, por haber creído que era posible dar este paso en una institución señera del Estado chileno, y a todos/as los/as miembros del equipo de la SDACOR con los cuales habría sido imposible “hacer camino al andar”.

## **Bibliografía**

Ley N° 16.425 de enero de 1966.

Ley N° 17.450 de junio de 1971.

Ley N° 20.322 de enero 2009.

Ley N° 20.780 de septiembre 2014.

Kleiner, A. (2008). *The Age of Heretics*. Editorial Samur.

Senge, P. (2009). *The Dance of Change*. Editorial Norma S.A.

Senge, P. (2008). *The Necessary Revolution*. Editorial Norma S.A.

SII, Resolución exenta N° 118 del 6 de diciembre 2017.

Wormald, G. y Cárdenas, A. (2008). “Formación y Desarrollo del Servicio de Impuestos Internos (SII) en Chile: Un análisis institucional”. Working Paper. Center for Migration and Development. Princeton University.





# CAPÍTULO 8

## NUEVOS HORIZONTES PARA LA MERITOCRACIA: LA REFORMA AL SERVICIO CIVIL Y LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

*Enrique Paris Horvitz*

*Resumen:* La creación del Servicio Civil y del Sistema de Alta Dirección Pública fue un gran avance de transformación institucional, que en su desarrollo mostró debilidades que llegaron a amenazar su legitimidad. Los intentos por superarlas no obtuvieron el respaldo del Parlamento hasta el envío del proyecto de reforma de 2015, que incorporó soluciones apoyadas por expertos y la remoción de elementos que distorsionaban su misión pública. Este capítulo aborda el proceso de formulación de dicha reforma, que afectó la articulación entre el poder político y la administración del Estado, y que concitó el despliegue de capacidades para instalarla en la agenda y para construir mayorías políticas que adoptaran soluciones compatibles con la profesionalización e integridad de la función pública. Este proceso deja enseñanzas y de él asoman nuevas oportunidades de mejora.

### 1. Introducción

En algo menos de seis meses, fruto de un acuerdo entre el gobierno del presidente Ricardo Lagos y la oposición para hacer frente a una severa crisis política, que contó también con el respaldo de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, se materializó una reforma del Servicio Civil que destaca como un innovador esfuerzo de desarrollo institucional reconocido a nivel mundial y que sitúa a Chile a la altura de lo que no muchos países han conseguido (Longo, 2004). Así, una nueva institucionalidad pública para la gestión de personas en el Estado surgió el 23 de junio de 2003 con la dictación de la Ley N° 19.882, sobre Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública, con la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (“Servicio Civil”) y del Sistema de Alta Dirección Pública (“Sistema de ADP”)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El acuerdo político expresaba que “se ha establecido un diálogo entre el gobierno y los partidos políticos, con el propósito de construir entre ambos un gran acuerdo orientado

El liderazgo ejercido por los actores políticos que vieron en una situación de crisis<sup>2</sup> la oportunidad para impulsar un proceso de reforma del Estado y mejorar la calidad de la política, junto a la capacidad de construir soluciones técnicamente robustas que equilibraran las aspiraciones políticas de las partes, son los factores clave que permiten comprender la efectividad del acuerdo político que permitió superar una crisis política e institucional hace más de 16 años.

Precisamente por lo innovador del sistema es que desde la creación de la Alta Dirección Pública hubo varios intentos para su perfeccionamiento que consideraron los aprendizajes que fueron surgiendo del mismo. Sin embargo estos intentos no concitaron el apoyo suficiente sino hasta que se concretaron en 2016, con la reforma al Servicio Civil y al Sistema ADP, confirmando la importancia de la dimensión política del proceso en la confluencia de corrientes múltiples en la formulación de las políticas públicas.

Este capítulo explora los elementos estructurantes de ese proceso de reforma, que ha tenido una relevancia significativa para la transformación del Estado, incluyendo tanto su creación como su perfeccionamiento posterior. El análisis enfatiza la articulación entre la dimensión técnica de la reforma y los elementos de economía política que permitieron su viabilidad.

La primera sección aborda la creación del Servicio Civil y del Sistema ADP y subraya los elementos de su configuración que fueron objeto de intensa deliberación política y que determinaron la singularidad de esta institucionalidad pública.

A continuación (sección 2) se identifican las debilidades y distorsiones que fueron dañando la legitimidad y proyección del Sistema ADP y que instalaron en la agenda pública la necesidad de corregirlo y reformarlo. Luego se analizan los intentos fallidos de su perfeccionamiento para explicar cómo el valor de ciertas soluciones depende de su capacidad de responder a expectativas e intereses distintos (sección 3). Seguidamente se presentan los contenidos principales del proyecto de reforma de 2016 y la preparación de las condiciones para llevarla a cabo, y se analiza

---

*a implementar amplias agendas para la modernización del Estado, la transparencia, y la promoción del crecimiento”.*

<sup>2</sup> Una crisis política y de confianza institucional se desata en 2002 con los casos conocidos como MOP - GATE y coimas, además del pago de sobresueldos con gastos reservados.

el proceso de deliberación legislativo, en particular los elementos de economía política que permiten explicar su alcance (sección 4).

Finalmente, la sección 5 aborda los principales aprendizajes del proceso de reforma e incluye algunas reflexiones sobre los retos de la institucionalidad del empleo público en Chile.

En políticas públicas no existen soluciones únicas y excluyentes y tampoco una sola forma de transitar hacia su materialización. Por ello este capítulo busca contribuir al debate sobre el diseño y formulación de las políticas, remarcando la importancia de la acción política para procesar intereses diversos, concluyendo que para tener éxito en ese emprendimiento importa tener claridad sobre el rol que esperamos que asuma el Estado y, a continuación, ser flexibles en el diseño de los instrumentos para lograrlo.

## **2. El Sistema de ADP y el Servicio Civil, una reforma de Estado**

El Sistema de ADP se planteó desde su origen como un modelo abierto a la sociedad, que reconocía en la transparencia y la participación atributos propios de una gestión pública moderna, que admitiría postulantes provenientes tanto de la propia administración pública como del sector privado, simplemente personas con talento y con las competencias adecuadas para el desempeño de los cargos directivos. En los primeros años del Sistema de ADP menos del 15% de los postulantes provino del sector privado, pero una gestión activa del Servicio Civil en años recientes ha elevado esa participación a más del 60%, con efectos desafiantes para reducir las brechas de retribución con el mercado.

El Sistema de ADP se ha consolidado como un referente en reclutamiento y selección de cuadros públicos, con 120 postulantes promedio por concurso en el período 2004 - septiembre 2018, totalizando más de 460.000 postulantes (Tabla 1).

**Tabla 1**  
**Evolución de postulaciones al Sistema ADP, 2004-2018.**

Año	Procesos de selección I Nivel		Procesos de selección II Nivel	
	N° Postulaciones	Postulación Promedio	N° Postulaciones	Postulación Promedio
2004	861	144	1.307	131
2005	842	67	5.030	67
2006	3.780	115	12.711	119
2007	3.798	181	20.807	136
2008	3.711	136	21.552	104
2009	4.188	100	20.097	80
2010	12.437	138	26.662	141
2011	6.195	100	39.813	105
2012	5.847	128	34.595	145
2013	3.668	102	39.374	155
2014	11.595	113	29.078	97
2015	4.535	98	37.340	94
2016	3.974	104	20.958	96
2017	6.835	200	29.260	161
2018*	10.867	138	41.222	145

\* Datos hasta septiembre.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC).

### 2.1. Mérito y Confianza

El sistema reconoce que velar por la calidad e idoneidad técnica de las personas que ocupan cargos directivos es indispensable para profesionalizar la función pública. Para esto se debía reducir el número de directivos de libre designación y desarrollar un sistema de selección competitivo que pusiera a prueba el mérito de los postulantes. Se planteaba un cambio cultural que enfrentaría fuertes resistencias, las que perduran hasta hoy, pues limita la discrecionalidad de la autoridad para disponer de las principales posiciones de dirección de la administración central del Estado (Abarzúa e Inostroza, 2018).

Para este fin se diseñó un sistema con rasgos propios y de carácter mixto, que busca conciliar la idoneidad para ejercer funciones directivas con la confianza de la autoridad, además de facilitar la gobernabilidad democrática. Con el Sistema de ADP el nombramiento en cargos de exclusiva confianza se supeditaría a un filtro de mérito. Para operacionalizarlo se determinó que no todos los servicios públicos serían incluidos por considerar que ciertos altos cargos demandaban un mayor grado de receptividad e identificación política con el gobierno. Al distinguir entre organismos que ejecutan políticas públicas y otorgan

servicios a la ciudadanía, de aquellos que participan en la definición y diseño de estas, fueron adscritos al Sistema los primeros y excluidos los segundos. Esto significó que sobre un total de 127 servicios públicos el Sistema se aplicaría en 99 y no lo haría en los 28 restantes<sup>3</sup>.

Esta característica del Sistema de ADP fue debatida intensamente durante su tramitación legislativa. La discusión del Senado fue fiel reflejo de la resistencia que provocaba en algunos sectores un sistema de nombramientos que, a su juicio, vulneraba las atribuciones presidenciales sobre nombramiento y remoción de ocupantes de cargos de exclusiva confianza que "... son fundamentales para llevar adelante políticas cuya realización se encarga al jefe del Estado"<sup>4</sup>. Por momentos pareció que el acuerdo logrado con todo el espectro político sería insuficiente y obligó a sus responsables a empeñarse a fondo<sup>5</sup>. La unanimidad que el proyecto había logrado en la Cámara de Diputados no se repitió en el Senado.

La creación del Servicio Civil implicó poner un límite a la libre designación gubernamental de directivos públicos, con lo que hoy más de 3.200 cargos incorporan el mérito para ser provistos, como lo muestra la Figura 1. De ese universo, en la actualidad 1.169 cargos (126 de primer nivel jerárquico y 1.043 de segundo) deben ser provistos a través del sistema de ADP, mediante una combinación entre mérito y confianza. Los restantes cargos que deben ser seleccionados por mérito son del tercer nivel jerárquico (2.042 cargos) de los servicios públicos, los que son provistos mediante concursos en los que pueden participar únicamente funcionarios de planta y a contrata bajo ciertas condiciones

---

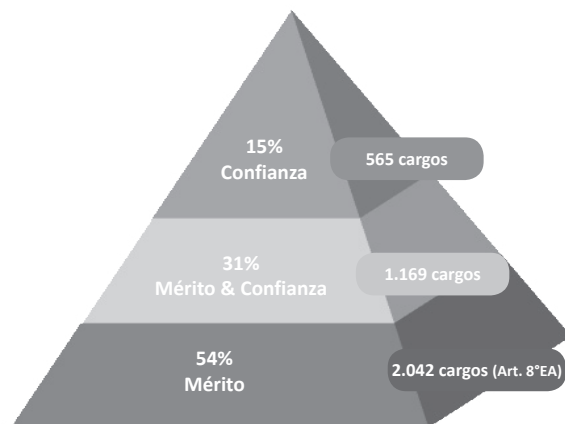
<sup>3</sup> En el artículo trigésimo sexto de la Ley N° 19.882 se establece que el Sistema se aplica a todos los servicios regidos por el Título II de la Ley N° 18.575, de Bases Generales de Administración del Estado (LOCBGAE), con excepción de las subsecretarías y la Presidencia de la República y prosigue exceptuando a otras 28 instituciones que, en su mayoría, responden a la denominación común de servicio público.

<sup>4</sup> Extracto de la intervención del H. Senador Enrique Silva Cimma. Historia de la Ley N° 19.882. Biblioteca del Congreso Nacional.

<sup>5</sup> En virtud del acuerdo político, se esperaba que el proyecto se despachara en una sola sesión del Senado, pero debió extenderse a una segunda, convenir la presentación de indicaciones que, aunque inadmisibles, intentaban bloquear el nuevo sistema de nombramientos. La unanimidad que el proyecto había alcanzado en la Cámara de Diputados no se repitió en el Senado. El proyecto en general recibió un apoyo macizo de 40 votos favorables y solo 5 en contra, pero estos serían más numerosos en la votación en particular, la que incluso registró votaciones adversas sobre aspectos medulares que todos los sectores políticos se habían comprometido a respaldar.

que introdujo la Ley N° 19.882<sup>6</sup>. De esta manera, en la actualidad solo el 15% de los cargos directivos del Gobierno Central (565 cargos) es seleccionado solo por motivos de confianza.

**Figura 1**  
**Mérito y Confianza en la Administración Central del Estado (Sept. 2018).**



Fuente: Elaboración propia con datos de la DNSC.

## 2.2. Una configuración institucional innovadora

La institucionalidad del Sistema de ADP quedó conformada por la Dirección Nacional del Servicio Civil (“Servicio Civil”) encargada de administrarlo<sup>7</sup> y por el Consejo de Alta Dirección Pública (“Consejo de ADP”), órgano colegiado, independiente e inamovible<sup>8</sup>, inserto en la estructura del Servicio Civil e integrado por cinco miembros nombrados por el Presidente de la República: el Director del Servicio Civil, quien lo preside, y cuatro consejeros que deben contar con el acuerdo de 4/7 de los senadores en ejercicio, siendo nominados por pares alternadamente cada tres años por periodos de seis años.

Esta configuración institucional fue innovadora para la arquitectura de la administración del Estado chileno, precursora de arreglos institucionales

<sup>6</sup> La Figura 1 consigna 2.042 cargos que corresponden a los de tercer nivel jerárquico de acuerdo con el artículo 8° del Estatuto Administrativo.

<sup>7</sup> El Servicio Civil es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.

<sup>8</sup> La inamovilidad de los consejeros fue objeto de debate en el H. Senado. Varios senadores se declararon partidarios de incorporar una causal de remoción por faltas graves que resolviera el H. Senado por el mismo quórum para nombrarlos.

similares en otros organismos públicos, pues la incorporación dentro de la estructura de un servicio público de un cuerpo colegiado con integrantes ratificados por el Senado, convertía indirectamente al Poder Legislativo en contrapeso del gobierno en la decisión de resolver los nombramientos de quienes deben liderar los organismos de la administración pública y lo hace a través de un Consejo, técnicamente solvente y políticamente plural, que desde su creación ha tendido a actuar de un modo no partisano y con razonabilidad o, dicho de otro modo, con decisiones que articulan de manera constructiva la racionalidad técnica con la racionalidad política, entregando más solidez a las decisiones de nombramiento que realiza la autoridad. Este rasgo del Consejo de ADP ha perdurado hasta ahora y se traduce en que la mayoría de sus decisiones han sido adoptadas por unanimidad y sus actuaciones públicas llevadas a cabo en forma colegiada.

La discusión sobre el grado de autonomía que debiera tener el Consejo de ADP respecto del gobierno de turno persiste hasta hoy. Quienes postulan un Consejo completamente autónomo con todos sus miembros ratificados por el Senado y su presidente elegido por ellos, consideran que se favorece la neutralidad política de las decisiones que solo corresponden a la esfera de la gestión pública (Boeninger, 2009). A mi juicio, este diseño no resuelve adecuadamente la relación entre la administración estatal y el gobierno que tiene el rol de dirigirla. La eliminación de una articulación entre lo técnico y lo político expondría a un órgano como el Consejo de ADP a una fuerte tensión política; paradójicamente lo haría propenso a una mayor politización desde el mismo momento del nombramiento de sus integrantes e incluso en el desarrollo de numerosos procesos de selección. Bajo estas condiciones, no debiera sorprender que aumentara el número de concursos declarados desiertos<sup>9</sup>, con el desperdicio de talento y recursos fiscales que eso implicaría, ni que aparecieran nuevas formas de captura política de los Altos Directivos Públicos frente a autoridades con poder para removerlos y ejercer mayor control presupuestario de su gestión, entre otras herramientas de coacción.

---

<sup>9</sup> De acuerdo con datos del Servicio Civil, en los últimos 10 años el promedio de la proporción de concursos desiertos fue de 13% y hasta octubre de 2018 había descendido a un 9%.

### 2.3. Evolución del Sistema de ADP

A medida que el Sistema de ADP se fue desarrollando se incorporaron progresivamente nuevos cargos y servicios públicos. Se comenzó en 2004 con 92 servicios públicos y 684 cargos adscritos, los que hasta la Reforma de 2016 se habían ampliado a 114 servicios y 945 cargos, 109 de primer nivel jerárquico y 836 de segundo. De acuerdo con los datos más recientes del Servicio Civil al 2018, y como se muestra en la Tabla 2, están adscritos al sistema 1.169 cargos en 133 servicios públicos.

Tabla 2  
Evolución de servicios y cargos adscritos al Sistema ADP, 2004-2018.

Año	Número de cargos por año			N° cargos acumulado	N° servicios por año	N° Servicios acumulado
	I Nivel	II Nivel	Total			
2004	92	592	684	684	92	92
2005	1	3	4	688	0	92
2006	0	13	13	701	2	94
2007	2	29	31	732	8	102
2008	2	65	67	799	4	106
2009	3	37	40	839	1	107
2010	4	40	44	883	1	108
2011	3	45	48	931	2	110
2012	0	1	1	932	0	110
2013	2	6	8	940	2	112
2014	0	5	5	945	1	113
2015	0	0	0	945	1	114
2016	2	26	28	973	11	125
2017	13	132	145	1.118	7	132
2018	2	49	51	1.169	1	133
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>1.043</b>	<b>1.169</b>		<b>133</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de la DNSC.

Parte del aumento de servicios y cargos se produjo en el contexto de procesos específicos de diseño o rediseño institucional en los que la decisión de adscribir servicios al Sistema rebasó la distinción tradicional entre aquellos que definen políticas y los responsables de ejecutarlas que, en muchos casos, se torna difusa. En su incorporación se consideraron aspectos nuevos como la naturaleza de la gobernanza de las instituciones, el tipo de funciones y actividades que desarrollan, la proximidad de los cargos con la dirección política del gobierno o el grado de complejidad técnica de la gestión directiva (Longo, 2004b). Una de las consecuencias que tuvo esta nueva aproximación, y que fue utilizada como veremos para la ampliación del Sistema en la reforma del 2016,



fue la distinción entre servicios integrales, en los que el Sistema se aplica a los dos primeros niveles jerárquicos y servicios mixtos, donde uno de los niveles queda excluido.

La expansión del Sistema de ADP sobrepasó sus fronteras originales, aplicándose a instituciones que no se entienden como servicios públicos y que se denominan “no adscritas”<sup>10</sup>. En 2010 eran 106 cargos que pertenecían a 26 instituciones; a diciembre de 2017 el sistema ADP ya acumulaba 380 cargos no adscritos en 256 instituciones.

Con la Ley de Calidad y Equidad de la Educación<sup>11</sup> el campo de acción del Sistema de ADP se extendió más aún, imponiendo su estándar de selección basado en el mérito y en la no discriminación, llegando así a cerca de 5.800 cargos directivos de 538 organismos públicos<sup>12</sup>.

#### *2.4. Un nuevo estándar de selección de directivos públicos*

El Sistema de ADP considera la selección de dos tipos de cargos, los de primer nivel jerárquico, que ocupan posiciones directivas directamente subordinadas a la autoridad política, y los de segundo nivel jerárquico, que dependen directamente del nivel anterior. Los cargos de Altos Directivos Públicos de primer nivel corresponden, en general, a jefes de servicio, y los de segundo nivel a subdirectores de servicio, directores regionales o jefaturas de unidades organizativas con dependencia inmediata del jefe superior, según lo establece la ley que regula la estructura y la planta de personal del servicio respectivo.

El mérito se ha convertido en el factor ordenador de un sistema que propugna profesionalizar la función directiva. El filtro de mérito incorpora herramientas propias de una gestión de personas moderna que busca acreditar competencias y aptitudes necesarias para el adecuado

---

<sup>10</sup> El concepto de no adscrito alude a cargos que, sin pertenecer al Sistema de ADP, deben proveerse recurriendo a su procedimiento de selección o con la concurrencia de su institucionalidad y la reforma lo incluyó (inciso 5° del artículo 55°, de la Ley N° 19.882). El Título II de la Ley N° 18.575, LOCBGAE, define y caracteriza a las instituciones del Estado que tienen la calidad de servicios públicos.

<sup>11</sup> La Ley N° 20.501 aprobada en 2011 establece que cerca de 4.000 cargos de Directores de Escuelas y Liceos Municipales y de Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) deben seleccionarse a través de un mecanismo que cuenta con la participación del Consejo de ADP.

<sup>12</sup> Informe 2017 del Consejo de ADP sobre funcionamiento del SADP, presentado durante el primer semestre de 2018 a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y el Senado.

desempeño de un cargo determinado, de acuerdo con un perfil de selección predefinido, sin limitarse solo a la evaluación de la formación y experiencia profesional de los postulantes. Para ello se promovió la colaboración público-privada, recurriendo a empresas especializadas en reclutamiento y selección de personas, lo que ha permitido potenciar capacidades y mejorar la calidad de concursos y procesos de selección más allá del ámbito exclusivo de la Alta Dirección Pública.

El Consejo de ADP o los Comités de Selección (CS) –según se trate de cargos de primer o segundo nivel jerárquico– deben seleccionar por medio de concursos públicos a los postulantes más idóneos y que mejor se ajusten al perfil del cargo y proponerlos a la autoridad encargada del nombramiento, la que puede elegir libremente entre los nominados o declarar desierto el proceso<sup>13</sup>.

### *2.5. Especialización de la gestión de personas en el sector público*

Es importante destacar que la decisión de crear el Servicio Civil precedió a la de impulsar el Sistema de ADP. Los acuerdos suscritos los años 2000 y 2001 entre la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el gobierno sobre reforma y modernización del Estado, “en el marco del común propósito de un nuevo trato a los funcionarios públicos”<sup>14</sup> se tradujeron, entre otras iniciativas, en la creación de un servicio público, la futura Dirección Nacional del Servicio Civil, que tendría por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado<sup>15</sup>.

El nuevo servicio público tendría también la tarea de conducir el funcionamiento de un Comité Consultivo que integrarían expertos en gestión de personas, representantes de la administración y de las asociaciones de funcionarios de la administración del Estado, con el propósito de dar continuidad al diálogo sobre el desarrollo de la función pública. Asimismo, le correspondería administrar un programa de becas concursables para funcionarios; el Premio Anual por la Excelencia

---

<sup>13</sup> En el caso del Panel Técnico de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, el Consejo de ADP no se limita a la selección de candidatos idóneos, sino que también efectúa el nombramiento de sus integrantes, sin embargo, sin hacerse responsable del desempeño de los miembros del panel y alterando el rol asignado de limitarse a seleccionar candidatos idóneos para que la autoridad política resuelva el nombramiento.

<sup>14</sup> Acuerdos ANEF - Gobierno 2000 y 2001, disponible en <https://bit.ly/2G7iCbz>.

<sup>15</sup> Art. 1° de la ley orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Institucional<sup>16</sup>, e implementar varios de los cambios introducidos por la Ley N° 19.882. En su desarrollo, el Servicio Civil fue asumiendo otras tareas, tales como la administración del programa Prácticas Chile, que sirve de canal para estimular en jóvenes talentos su interés por servir en el Estado y está dirigido a estudiantes de educación superior que deseen realizar sus prácticas profesionales en distintos servicios públicos, y la promoción de la innovación pública a través del concurso Funciona!.

Con todo, la misión estratégica del Servicio Civil debía ser impulsar y coordinar las políticas públicas destinadas a promover una gestión moderna y más efectiva de las personas que trabajan para el Estado, junto con asegurar el funcionamiento del Sistema de ADP.

Tras 15 años de existencia, el Sistema ADP ha demostrado ser una experiencia de reforma del Estado exitosa y valorada en el campo de la gestión de personas pero perfectible, como toda política pública. Se constituyó en un aporte a la transparencia, le ha dado legitimidad a la administración del Estado y se le reconoce como referente a nivel internacional. El Sistema permitió incorporar profesionales con trayectorias valiosas en el sector privado y ha elevado la participación de mujeres en la gerencia pública. En 2017 un 26% de los cargos directivos públicos eran ocupados por mujeres, muy por sobre el 17% que se estima en el sector privado.

### **3. La legitimidad de una política pública en riesgo**

Desde los primeros años de funcionamiento se advirtió que el Servicio Civil y el Sistema de ADP debían mejorar. Todos los gobiernos declararon su compromiso con la nueva institucionalidad e hicieron uso de sus facultades para apoyar su desarrollo, mediante instrucciones ministeriales o presidenciales, o impulsando modificaciones legales.

La evolución del Servicio Civil, en contraste con los avances del Sistema de ADP, mostró que el rol de agente principal para la transformación de la gestión de personas en el Estado se había rezagado y los resultados no

---

<sup>16</sup> El artículo 4° de la Ley N° 19.882 crea un programa de becas concursables para funcionarios de planta y contrata de los servicios beneficiarios de la asignación de modernización de la Ley N° 19.553. Por su parte, el artículo sexto establece a contar de 2003 el premio a la excelencia institucional para aquellas tres instituciones beneficiarias de la asignación de modernización o de otros incentivos vinculados al desempeño institucional.

eran los esperados. La ausencia de facultades para impartir directrices en materia de gestión y desarrollo de personas a los servicios públicos se evidenciaba como un obstáculo para la implantación de buenas prácticas laborales y de gestión. Se hacía necesario revalidar el objetivo de crear y potenciar una institución capaz de compilar, diseñar y apoyar la implementación de procedimientos que agreguen valor a la función pública desde los diferentes sistemas de gestión de personas.

Por su parte, pese a sus avances, el Sistema ADP debía superar indefiniciones sobre su ampliación, establecer plazos y remover obstáculos que dilataban la realización de sus concursos. Si bien la Ley N° 19.882 dispuso la incorporación gradual de servicios al Sistema de ADP<sup>17</sup> para alcanzar su régimen en 2010. A fines del 2006 al SADP se habían adscrito 94 cargos de primer nivel jerárquico pero solo 38 habían sido nombrados mediante sus reglas, es decir el 40% del total; sin duda reflejo de la resistencia imperante en ministerios y servicios para avanzar en la instalación del Sistema de ADP y que explican la motivación del Centro de Gobierno<sup>18</sup> de impartir instrucciones para vencerla.

Otro fenómeno que provocó cuestionamientos al funcionamiento del Sistema de ADP, e incluso a su existencia misma, fue la remoción de Altos Directivos Públicos con ocasión de los cambios de gobierno. En 2010, al asumir un gobierno de signo político distinto al anterior, aumentaron fuertemente las renunciaciones voluntarias, fenómeno que volvería a repetirse en 2014 y se ha vuelto a producir en 2018, como lo evidencian las Tablas 3 y 4, con mayores tasas de desvinculación en los cargos de primer nivel jerárquico que en los de segundo nivel.

---

<sup>17</sup> En 2004, primer año de funcionamiento, se incorporarían al menos 48 servicios públicos y luego entre los años 2006 y 2010 lo harían anualmente a lo menos 10 servicios, para quedar concluido el proceso ese último año.

<sup>18</sup> En el caso de Chile, el Centro de Gobierno, bajo la dirección del/la Presidente/a de la República, lo conforman los Ministerios del Interior, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno. Las tareas de coordinación institucional, modernización y reforma del Estado son asumidas principalmente por las tres primeras carteras.

**Tabla 3**  
**Tasas de egreso y desvinculación de directivos de primer nivel jerárquico**  
**(2010-2014-2018).**

Año	Renuncia no Voluntaria (1)	Renuncia Voluntaria	Término de periodo	Otros Motivos	Total Egresos (2)	Total cargos (3)	Tasa Egresos (2) / (3)	Tasa Desvinculación (1) / (3)
2010	45	4	1	0	50	72	69,4%	62,5%
2014	53	20	3	0	76	84	90,5%	63,1%
2018	51	4	14	2	71	95	74,7%	53,7%

- La columna *Total de Cargos (3)* agrupa al total de los cargos de primer nivel jerárquico adscritos, nombrados y vigentes al inicio de cada gobierno.
- En 2018 el 56,3% de los egresos corresponde a los directores de los Servicios de Salud y Directores Regionales de los Servicios de Vivienda y Urbanismo, y algo más del 42% de las desvinculaciones por renuncias no voluntarias.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de la DNSC.

Los egresos incluyen las causales de renuncia voluntaria, renuncia no voluntaria, término del periodo y otros motivos (por ejemplo, fallecimiento). Para determinar el número de remociones motivadas principalmente por razones políticas la mejor aproximación es la causal “renuncia no voluntaria”<sup>19</sup> y los datos obtenidos del Servicio Civil confirman que estas renuncias aumentan durante el primer año de un nuevo gobierno. La tasa de desvinculación en el primer nivel jerárquico alcanzó en promedio en 2010 y 2014, primeros años de los gobiernos de los presidentes Piñera y Bachelet, un 62,8% y en 2018 disminuyó en 9 puntos porcentuales, con una tasa de 53,7% aunque esto significa que 1 de cada 2 directivos ha sido desvinculado antes de terminar su periodo, y con una alta incidencia de los sectores de salud y vivienda que explican más del 42% de las renuncias no voluntarias. En el caso de los segundos niveles la tasa de desvinculación es menor con un promedio entre 2010 y 2014 de 37% y en 2018 registra una disminución de 12 puntos porcentuales. Los datos más recientes exhiben una tendencia más favorable para el Sistema ADP que podrá explicarse en parte por los efectos de algunas de las disposiciones aprobadas en la Reforma de

<sup>19</sup> La renuncia no voluntaria es ejercida por la autoridad habilitada para realizar el nombramiento del directivo ADP y puede estar motivada por la baja o nula identificación política del directivo con el gobierno y/o un desempeño deficiente reflejado en un bajo cumplimiento del convenio de desempeño. También puede incluir a directivos que desean desvincularse voluntariamente de sus cargos pero que acuerdan con su superior la renuncia no voluntaria para los efectos de acogerse a la indemnización que establece el inciso tercero de Art. 58 de la Ley N° 19.882.

2016. Con todo, se debe hacer notar que la tasa de egreso, es decir, todas las causales de cese consideradas, sigue siendo elevada, fluctuando entre 69% y 90% para el primer nivel jerárquico y entre 40% y 64% para el segundo. Los perfeccionamientos futuros al Sistema deberán persistir en mitigar este fenómeno.

**Tabla 4**  
**Tasas de egreso y desvinculación de directivos de segundo nivel jerárquico**  
**(2010-2014-2018).**

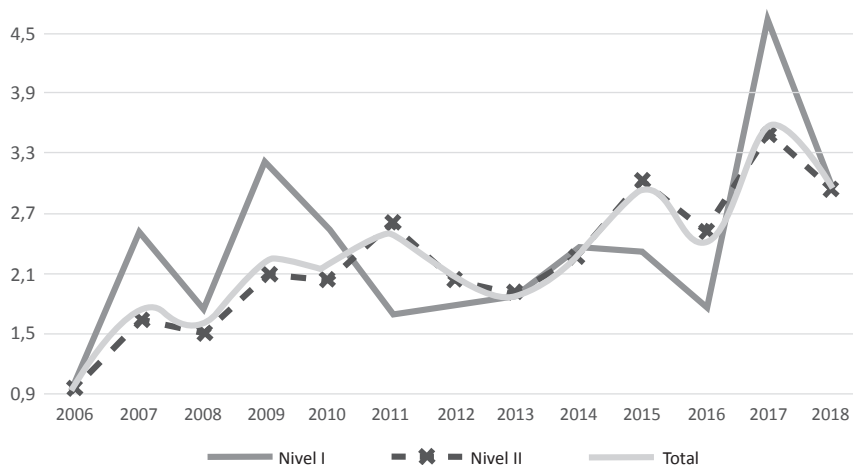
Año	Renuncia no Voluntaria (1)	Renuncia Voluntaria	Término de periodo	Otros Motivos	Total Egresos (2)	Total cargos (3)	Tasa Egresos (2) / (3)	Tasa Desvinculación (1) / (3)
2010	107	39	24	8	178	435	40,9%	24,6%
2014	290	56	25	6	377	587	64,2%	49,4%
2018	177	39	112	0	328	698	47%	25,4%

- La columna *Total de Cargos (3)* agrupa al total de los cargos de segundo nivel jerárquico adscritos, nombrados y vigentes al inicio de cada gobierno.

*Fuente:* Elaboración propia con datos del DNSC.

El Sistema de ADP quedó, por tanto, expuesto a una debilidad mayor, que requería ser corregida o de algún modo mitigada. Las desvinculaciones parecían responder más a intentos de “apropiación” política del Estado que a la necesidad de los gobiernos de disponer de directivos responsivos a los lineamientos de sus políticas (Longo, 2013), y la alta rotación directiva (o baja permanencia en el cargo), como se ilustra en el Gráfico 1, repercutía negativamente en la gestión de los servicios públicos, aunque se debe advertir que la rotación ha tendido a disminuir en los últimos años.

**Gráfico 1**  
Evolución promedio de años de permanencia de ADPs de I y II nivel jerárquico.



Fuente: Elaboración propia con datos de la DNSC.

Además, este fenómeno dejó al descubierto los altos costos de los procesos de selección, siendo especialmente ineficiente si el directivo es desvinculado poco después de ser nombrado ante un cambio de gobierno.

En relación con los costos del Sistema de ADP, la Tabla 5 muestra la evolución de los costos promedio por concurso para los cargos adscritos, que entre 2013 y 2017 ascendieron a M\$11.474, siendo la búsqueda de candidatos, función encomendada a las empresas de búsqueda, el costo más significativo que representa hasta un 70% de los costos directos de selección<sup>20</sup>. Hasta hoy la contención de costos de los concursos sigue siendo uno de los mayores desafíos de optimización de la gestión para el Servicio Civil.

<sup>20</sup> Entre 2013 y 2018 (septiembre) los servicios de búsqueda de candidatos para procesos de selección de cargos de primer nivel jerárquico fue en promedio de 67% y en el caso del segundo nivel ascendió a un 40%. Hay que hacer notar que el CADP hasta 2017 acordó contratar los servicios de búsqueda en todos los concursos, lo que ha sido modificado en 2018 contratando esos servicios para el 67% de los casos. En los comités de selección en promedio el uso de los servicios de búsqueda se da en el 47% de los casos.

**Tabla 5.**  
**Evolución costos directos promedio por tipo de cargo (2013-2018), en M\$ 2018.**

Tipo Concurso	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
I Nivel jerárquico	27.863	20.055	19.208	22.462	27.878	17.429
II Nivel jerárquico	11.711	7.687	7.908	10.380	11.749	9.740

\*Costos al mes de septiembre.

Fuente: Elaboración propia con datos de la DNSC.

Por otra parte, el uso excesivo y sistemático de la figura de directivos transitorios y provisionales (“TyP”), nombrados por la autoridad con el fin de ejercer los cargos de ADP vacantes mientras se llevaba a cabo el concurso destinado a proveerlos, y que no tenían impedimento para participar de los mismos, comenzó a comprometer la calidad y la credibilidad del Sistema de ADP, elevando el riesgo de convertirlo en un mecanismo que solo servía para revestir de un barniz de mérito nombramientos gubernamentales basados esencialmente en la confianza política. La figura del directivo TyP –considerada en la ley como un mecanismo excepcional para facilitar la gestión de los servicios mientras se realizaban los concursos–, se transformó en un mecanismo distorsionador que lesionaba el acceso igualitario a los cargos del Sistema. Lo anterior no significa que un directivo TyP no tuviera credenciales de profesionalidad suficientes, pero su existencia creó la imagen de que el sistema operaba para facilitarles el camino. A este respecto resulta revelador que entre 2010 y 2015 en promedio el 61,6% de los nombrados en cargos de primer nivel jerárquico servían previamente como directivos TyP y, en el caso de los de segundo nivel, el promedio llegaba a 45,5%. Claramente la preferencia de la autoridad por los directivos TyP atentaba crecientemente contra la legitimidad del Sistema y tendía a hacer menos competitivos los procesos de selección. Así, se fue haciendo más difícil que profesionales idóneos estuvieran dispuestos a participar en concursos para cargos que tenían nombrados directivos TyP, ante la muy alta probabilidad de que estos quedasen designados en propiedad.

Una reflexión muy importante se refiere a que originalmente se esperaba que el Sistema de ADP fuera un aporte para la calidad institucional de la administración del Estado y, sobre todo, actuara como un catalizador para producir mejoras significativas en la gestión de los servicios que se entregaran a la ciudadanía. Sin embargo el Sistema se desarrolló casi exclusivamente como un dispositivo de reclutamiento y selección de candidatos idóneos. La baja efectividad de las prácticas y herramientas



de gestión para apoyar el desempeño de los directivos, en especial el formalismo que dominaba los convenios de desempeño con los mismos, su seguimiento, cumplimiento y evaluación, se convirtió en otra de las debilidades más sensibles del Sistema.

Para enfrentar los rezagos, debilidades y amenazas que se cernían sobre la integridad del Sistema de ADP los gobiernos usaron dispositivos administrativos que tuvieron una efectividad relativa. Es así como todos los gobiernos promovieron la consolidación del Sistema de ADP a través de instructivos presidenciales o del Ministerio de Hacienda, dictados para mejorar o corregir diferentes aspectos. Cinco años después de su instalación, bajo la primera administración de la presidenta Bachelet, por medio de estos instructivos se buscó apurar la incorporación efectiva de servicios públicos al Sistema y agilizar la realización de los concursos. Más tarde, bajo el primer gobierno del presidente Piñera se insistiría en la definición de plazos, a lo que se sumó la instrucción de que el Servicio Civil prestara asistencia técnica a ministerios y servicios públicos en la formulación de perfiles de cargo y en la elaboración y seguimiento de los convenios de desempeño. Cada instructivo recogió elementos formulados por los anteriores y, a su vez, marcó énfasis que reflejaban la evolución que el Sistema de ADP iba experimentando.

En cierto modo, las instrucciones que las autoridades gubernamentales impartieron a lo largo de una década fueron consolidando un conjunto de buenas prácticas, pero al mismo tiempo mostraron sus debilidades, los desafíos que enfrentaba y sobre todo la resistencia del sistema político y del propio aparato estatal para acometer la transformación de la gestión directiva pública.

La creación del Servicio Civil y del Sistema de ADP y su desarrollo gozó también de un amplio apoyo de intelectuales públicos, centros de pensamiento, universidades y organismos internacionales, y su reflexión sobre el funcionamiento de la nueva institucionalidad fue determinante para incentivar la elaboración de propuestas para corregir distorsiones y solucionar las debilidades del Sistema. Con el tiempo, y a partir de la evidencia acumulada, se articularon soluciones que apuntaban hacia la proyección del Sistema de ADP<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> En 2009 el Consorcio para la Reforma del Estado reconoció el valor del SADP y propuso profundizar las reformas que permitieran incrementar la competencia en la selección de directivos públicos; en 2004 el “Seminario Internacional SADP 2014: mérito y reformas pendientes” expertos y parlamentarios de todo el espectro político

#### 4. El largo camino para reformar el Sistema de Alta Dirección Pública

Desde la creación del Servicio Civil y del Sistema ADP hasta el envío al Parlamento de la Reforma en 2015, hubo cuatro proyectos de ley iniciados en mensajes del Ejecutivo que no prosperaron. El primer texto se remonta a enero de 2007 y no consiguió los apoyos suficientes para realizar cambios en la estructura y organización del Consejo de Alta Dirección Pública ni para ampliar el ámbito de aplicación del Sistema.

El proyecto introducía varias modificaciones para acelerar los procesos de selección y reducir sus costos. Además, proponía sustituir al Director Nacional del Servicio Civil en la presidencia del Consejo de ADP por el/la Subsecretario/a de Hacienda, con la intención de fortalecer el gobierno corporativo de ese órgano, mejorar su relación con el ejecutivo y separar con más nitidez su rol respecto del Servicio Civil<sup>22</sup>. Mirado en perspectiva, es muy posible que esa modificación hubiese producido mayor politización del Consejo de ADP, debilitado su funcionamiento colegiado y, a mediano plazo, dañado la legitimidad del Sistema. De prosperar esta propuesta, la separación de roles con el Servicio Civil habría provocado problemas de coordinación y, en lo operacional, habría impuesto al/la Subsecretario/a una carga de trabajo difícil de conciliar con sus propias responsabilidades como autoridad superior de una decena de servicios públicos. El otro eje del proyecto fue la ampliación del ámbito de aplicación del Sistema de ADP. En esto el Ejecutivo innovó, introduciendo las figuras de servicios integrales (todos sus cargos directivos de primer y segundo nivel jerárquico siguen las reglas del Sistema de ADP) y mixtos (solo los cargos directivos de uno de los dos niveles siguen las reglas del Sistema de ADP), con lo cual conseguía que solo cinco servicios públicos quedaran totalmente excluidos del Sistema. Diez años más tarde solo tres<sup>23</sup> servicios públicos siguen completamente excluidos del Sistema de ADP.

---

coincidían en la necesidad de perfeccionar el sistema ADP; en 2015 el informe del Consejo anticorrupción señalaba “El sistema de ADP debe consolidarse como un sistema profesional y de mérito, entendiendo la importancia de que existan cargos de confianza en cada nuevo gobierno”.

<sup>22</sup> Mensaje N° 577-354 que perfecciona en Sistema de Alta Dirección Pública. Boletín 4817-05 de enero de 2017.

<sup>23</sup> Sin considerar la Presidencia de la República, las subsecretarías y las Universidades Estatales, están totalmente excluidos del SADP la Agencia Nacional de Inteligencia, la Dirección de Presupuestos, el Consejo de Defensa del Estado y la CORFO, aunque esta última selecciona a través del Sistema, en calidad de institución no adscrita, a directivos de segundo nivel.

Tras la presentación del proyecto de ley en la comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la oposición y algunos parlamentarios del oficialismo rechazaron los cambios a la estructura del Consejo de ADP, mientras que la ampliación del Sistema a nuevos servicios fue resistida por la casi totalidad de los parlamentarios de gobierno. Sin apoyos, se detuvo la tramitación y años más tarde la iniciativa fue archivada.

En marzo de 2011 la administración del presidente Sebastián Piñera presentó al Senado un nuevo proyecto de Ley<sup>24</sup>, que proponía correcciones procedimentales avaladas por el propio Consejo de ADP. El texto incluyó diversas modificaciones tendientes a acelerar y mejorar los procesos de selección y disposiciones para precisar su carácter confidencial. En cuanto a la figura de los TyP, si bien el proyecto también optaba por mantenerla, acotaba su uso prolongado y ponía condiciones a la participación de estos directivos en los concursos de los cargos que estuvieran sirviendo. Además, para ejercer dichos cargos se les impondrían los mismos requisitos de un titular y tratándose del primer nivel jerárquico los directivos TyP tendrían restricciones para proceder a la remoción de directivos o para nombrar titulares en cargos de segundo nivel.

El gobierno consideró que sería más fácil alcanzar un entendimiento político en estos temas, postergando para una “ley larga” los cambios más estructurales del Sistema de ADP. Este planteamiento no tuvo acogida en los senadores e instaron al gobierno a hacer una propuesta integral de reforma. El Ejecutivo retiró el proyecto con la intención de presentar uno nuevo a la brevedad.

Cuatro meses más tarde, en julio de 2011, el gobierno ingresó un nuevo proyecto—esta vez ante la Cámara de Diputados—<sup>25</sup>, idéntico al presentado en el Senado, por el cual se insistía en la estrategia de aprobar primero los cambios procedimentales y otras materias consideradas urgentes.

El proyecto fue discutido durante dos meses en la Comisión de Hacienda donde el Ejecutivo presentó indicaciones que recogían observaciones de los diputados, lo que facilitó la aprobación del proyecto en esa instancia. No obstante, el cambio de actitud en la discusión tuvo consecuencias en la Sala. La negativa del gobierno a proponer una reforma integral, sumada a su reticencia a introducir desincentivos a las remociones

---

<sup>24</sup> Mensaje N° 216-358 presentado el 1° de marzo de 2011; Boletín: 7485-05.

<sup>25</sup> Mensaje N° 055-359 del 14 de julio de 2011; Boletín: 7822-05.

de Altos Directivos en los cambios de gobierno y al hecho de que se pretendía modificar las normas relativas a concursos de directivos de tercer nivel jerárquico<sup>26</sup>, impidió el acuerdo. Para empeorar las cosas, el debate se produjo durante la discusión de la Ley de Presupuestos, en medio de un ambiente crispado, lo que condujo al rechazo de la idea de legislar y, consecuentemente, al impedimento para renovar el proyecto por el plazo de un año<sup>27</sup>.

Fue, sin duda, un resultado inesperado para el Ejecutivo, explicable posiblemente por exceso de confianza en el resultado de la votación, por un deficitario trabajo legislativo y por desatender el diálogo político con la oposición. Este episodio enseña que para producir y legitimar cambios sobre el rol y funcionamiento del aparato público es indispensable la construcción de mayorías que superen los intereses de un sector; sin convergencia no habrá avances o estos difícilmente perdurarán en el tiempo. Como veremos a continuación, en la práctica, este fracaso cerró la posibilidad de cambios al Sistema ADP bajo esa administración.

Finalmente, en septiembre de 2013, faltando seis meses para el término del gobierno, se presentó otro proyecto de ley que combinaba perfeccionamientos a distintos instrumentos de gestión del sector público con mejoramientos al Servicio Civil y al Sistema de ADP. La iniciativa fue enviada a tramitación legislativa en un contexto de intenso debate previo a las elecciones presidenciales y, como era previsible, no tuvo mayores avances.

## **5. La Reforma: elaboración de una política pública**

### *5.1. A la conquista de un lugar en la Agenda*

La presidenta Michelle Bachelet iniciaba un nuevo mandato en marzo de 2014 y había incluido en su programa de gobierno una reforma de perfeccionamiento al Sistema de ADP y de fortalecimiento del Servicio Civil<sup>28</sup>, la que, sin embargo, no sería parte de su agenda legislativa en una primera etapa, que priorizó sus principales compromisos de campaña

---

<sup>26</sup> Discusión en general. "Proyecto de ley iniciado en mensaje que perfecciona el sistema de Alta Dirección Pública". Boletín 7822-05.

<sup>27</sup> Artículo 68 de la Constitución Política de la República de Chile.

<sup>28</sup> Programa de Gobierno, 2014-2018 de Michelle Bachelet. "...es indispensable incorporar mejoras al sistema (Sistema ADP); hacer del convenio de desempeño... un instrumento que apoye el mejoramiento de la gestión; y avanzar en la ampliación del sistema de carácter mixto".

relativos a las reformas educacional y tributaria, que concentrarían la capacidad técnica y política del Ejecutivo.

No obstante, las prioridades de la primera etapa no alteraron la decisión presidencial de impulsar perfeccionamientos a la Alta Dirección Pública, como lo expresó la mandataria en su primer mensaje a la nación (el 21 de mayo de 2014), hito que se ha transformado en la oportunidad en la que los gobiernos presentan su “carta de navegación”. Pese a la reiteración del compromiso presidencial, las debilidades mostradas por el Sistema de ADP en los cambios de gobierno y la frustración frente a la incapacidad de corregirlas, provocaron la reacción de más de un centenar de personalidades, quienes a través de una carta pública<sup>29</sup> hicieron un llamado –dirigido especialmente a los actores políticos– para dar prioridad legislativa a la reforma del Sistema. Opiniones en el mismo sentido aparecieron en cartas y editoriales de la prensa escrita. Como una manera de reafirmar su compromiso con la reforma, en noviembre del mismo año, en el marco de la discusión de la Ley de Presupuestos de 2015, el gobierno suscribió un protocolo de acuerdo con parlamentarios de la comisión mixta de presupuestos, que incluyó el compromiso de enviar un proyecto de ley para perfeccionar el sistema ADP<sup>30</sup>.

En el proceso de elaboración de una política pública se necesitan participantes del gobierno y otros que estén fuera de él. En el caso de esta reforma, las acciones descritas reforzaban el compromiso de los primeros por hacerla, y la presión que ejercían los segundos por instalarla en la agenda. Muchas veces son los participantes externos los que permiten identificar situaciones que se convierten en problemas, que violan valores considerados importantes desde el punto de vista de la sociedad y que cuando alcanzan el reconocimiento social de problema se incorporan a la agenda pública (Kingdon, 1995).

El Consejo de ADP fue el principal impulsor del perfeccionamiento del sistema. De su perseverancia dan testimonio la realización cada año de seminarios internacionales y el aprendizaje de las mejores prácticas internacionales. Tomó la iniciativa de elaborar una propuesta que

---

<sup>29</sup> “Carta Abierta: Prioridad legislativa para la Alta Dirección Pública”. Cuerpo de Reportajes de El Mercurio, 22 de junio de 2014. <https://bit.ly/2x4zigh>

<sup>30</sup> Protocolo que acompaña el despacho de la ley de presupuestos del sector público para el año 2015 (2014). “Con el objetivo de perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública el Ministerio de Hacienda ingresará un proyecto de ley al Congreso Nacional, durante el primer trimestre de 2015” <https://bit.ly/2Qjz3a5>

incluyó su propia reflexión y las iniciativas anteriores<sup>31</sup>. En paralelo, la Coordinación de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda, junto a la Dirección de Presupuestos y el Servicio Civil, analizaban en detalle las propuestas programáticas con miras a la preparación del proyecto de reforma. El plan gubernamental era presentar un proyecto de ley al inicio de la legislatura de 2015, pero la agenda pública experimentaría un giro inesperado.

En los primeros meses de 2015 estallaron escándalos de fraude tributario, corrupción y financiamiento ilegal de la política, sumados a las denuncias de tráfico de influencias en las que se vieron envueltos el hijo y la nuera de la Presidenta de la República.

Ante esta crisis de confianza, la presidenta Bachelet dio su apoyo al trabajo de la justicia para que investigara y sancionara, y convocó a un Consejo Asesor Presidencial (“Comisión Engel”)<sup>32</sup> integrado por un conjunto de personalidades con formaciones y sensibilidades ideológicas y políticas diversas para que propusiera medidas administrativas y legales para dotar a las instituciones de poder efectivo para combatir la corrupción en todas sus formas, regular la relación entre el dinero y la política y así preservar la legitimidad de la democracia<sup>33</sup>.

En este nuevo escenario parecía lejana la posibilidad de avanzar con la reforma al Sistema ADP, pues otras prioridades se habían tomado la agenda. Sin embargo, en lugar de considerarlo un obstáculo, el Ejecutivo estimó que las recomendaciones de la Comisión Engel podían ser una plataforma eficaz para consolidar la necesidad de realizar transformaciones al Sistema de ADP. Para ello había que persuadir a los miembros de la Comisión sobre la importancia de fortalecer el ejercicio de la función pública para el buen funcionamiento del Estado, que eso era parte de la misión encomendada y que podía lograrse perfeccionando el Sistema

---

<sup>31</sup> En agosto de 2014 el Consejo de Alta Dirección Pública entregó al Ministro de Hacienda una propuesta de anteproyecto orientada al fortalecimiento del sistema ADP.

<sup>32</sup> El Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, fue conocido como la Comisión Engel por el nombre de su Presidente, el economista Eduardo Engel.

<sup>33</sup> Michelle Bachelet J. (2015). “He instruido que, más allá de las que he anunciado, (que el Consejo) proponga medidas en el plano administrativo, legal y ético, de aplicación inmediata y de mediano plazo, tanto para el ámbito de los negocios y el servicio público, como para la relación entre ellos”. Discurso de S.E. la Presidenta de la República, al constituir el Consejo Asesor Presidencial contra conflictos de interés, tráfico de influencias y corrupción.

de ADP para que actuara como un antídoto contra la corrupción en el seno de la administración. Así, en las sesiones de trabajo de la Comisión Engel se escucharon las opiniones de los integrantes del Consejo de ADP y de otros expertos que insistieron en la necesidad de incluir propuestas sobre el Sistema. El informe del Consejo asesor anticorrupción fue entregado a fines de abril 2015 e incluyó varias propuestas sobre alta dirección pública, en su mayoría coincidentes con las que trabajaba el gobierno.

Creadas las condiciones para impulsar la reforma, el gobierno ingresó a tramitación legislativa, ante la Cámara de Diputados, el “Proyecto de ley que fortalece el Servicio Civil y perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública” en junio de 2015<sup>34</sup>. La Comisión de Hacienda sería el escenario de un proceso complejo de deliberación que debería sortear los fracasos de los proyectos anteriores. La Comisión dedicaría cuatro sesiones a conocer los alcances de la iniciativa, la opinión de terceras partes interesadas y a tratar las respuestas del Ejecutivo a las consultas de los diputados sobre aspectos específicos de la iniciativa. El debate legislativo se presentaba auspicioso, aunque con la insistencia de los legisladores de que la discusión debía hacerse sin prisas. Más adelante aparecerían las demandas particulares de cada sector político y críticas que, en su mayoría, ya eran conocidas.

### *5.2. Los contenidos principales del proyecto de reforma*

El primer objetivo de la reforma era fortalecer al Servicio Civil en materias de gestión y desarrollo de personas en el Estado y, para ello, se proponía dotarlo de nuevas funciones y atribuciones, empezando por consagrar legalmente la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las personas. La ley agregaba diez nuevas funciones al Servicio Civil, que recogían las recomendaciones de expertos y las propuestas de iniciativas anteriores. Cabe destacar las que implicaron un nuevo enfoque de política sobre el rol del Servicio, en particular, la facultad para impartir normas generales en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios. Asimismo, el Servicio Civil pasaría a asumir tareas que no estaban cubiertas por la Dirección de Presupuestos en el ámbito de personal, como son: (i) estandarizar materias sobre reclutamiento y selección de personas; concursos de ingreso y promoción; (ii) programas de inducción y capacitación y sistemas de promoción; (iii) sistema de calificaciones, y (iv) materias relativas a buenas prácticas laborales. Otras funciones

---

<sup>34</sup> Proyecto de ley iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República N° 557-363 del 19 de junio de 2015 (Boletín N° 10.164-05).

a destacar decían relación con el fortalecimiento de los sistemas de integridad de las instituciones públicas, encomendando al Servicio Civil la difusión y promoción del cumplimiento de normas de probidad administrativa y transparencia, y la dictación de normas y entrega de asesoría a los servicios públicos para la elaboración y actualización de sus códigos de ética.

Para el mejor funcionamiento del Sistema de ADP, el Servicio Civil tendría que: (i) dar acompañamiento a los directivos en las etapas de inducción y desarrollo; (ii) impartir instrucciones para la elaboración, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño individual de los directivos; (iii) realizar acciones de evaluación de sus propios servicios y de los consultores externos, y (iv) preparar el informe anual sobre el funcionamiento del Sistema que el Consejo de ADP debería presentar ante el Congreso Nacional<sup>35</sup>. Con todo, lo que despertaba más interés del proyecto de ley era el perfeccionamiento del Sistema de ADP, aspecto que concentró la mayor parte del debate.

Siguiendo la tendencia de las iniciativas anteriores sobre ampliación del Sistema, el proyecto proponía incorporar a ocho nuevos servicios –bajo las modalidades de servicios integrales y mixtos–, lo que implicaba que los servicios adscritos pasaban a ser 123, un 88,5% del total<sup>36</sup> y los cargos más de mil.

Durante la etapa de diseño del proyecto de ley el gobierno se formó la convicción de que el ciclo político que cubría el término de un gobierno y la instalación del siguiente era el más complejo para el funcionamiento del Sistema de ADP y donde se decidía, en buena medida, su legitimidad frente a la ciudadanía. El gran objetivo del Sistema seguía siendo la profesionalización de los directivos públicos, quienes debían contar con

---

<sup>35</sup> De acuerdo con el literal k) del artículo 48 del título VI de la Ley N° 19.882 el Consejo de ADP tendrá entre sus funciones la de informar, en el mes de mayo de cada año, a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados sobre el funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y remitir, previamente, copia del informe al Ministro de Hacienda.

<sup>36</sup> En 2015 existía un total de 139 servicios públicos regidos por el Título II de la Ley N° 18.575 con excepción de las Subsecretarías, Presidencia de la República, Intendencias, Gobernaciones, Gobiernos Regionales, Instituciones de Educación Superior de carácter estatal, aquellos cargos servidos por embajadores y aquellos que tienen como requisito ser servidos exclusivamente por oficiales en servicio activo de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile o la Policía de Investigaciones y aquellos que tienen naturaleza jurídica de corporación de derecho privado (SERCOTEC y CONAF).



la confianza del gobierno aun cuando no necesariamente se identificaran con él, como corresponde en un régimen democrático, en el cual se subordinan a su dirección y control (Rajevic, 2018).

Frente al uso excesivo de la figura del directivo TyP, especialmente en los periodos de cambio de gobierno, la propuesta del Ejecutivo se alejó de las incluidas en los proyectos de ley precedentes y de las recomendaciones de la comunidad de expertos, que optaban por restringir facultades de los TyP, impidiendo que postularan a los concursos y otras disposiciones para limitar el uso de esta modalidad. El proyecto de reforma propuso la supresión definitiva de los ocupantes TyP en cargos de Alta Dirección Pública, dejando como alternativa que los cargos vacantes fueran servidos por el subrogante legal o por Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico del mismo servicio<sup>37</sup>.

La decisión de terminar con los ocupantes TyP obligaba a encontrar un mecanismo que no interfiriera con la instalación de un gobierno entrante, sobre todo en áreas especialmente sensibles para el desarrollo de sus políticas programáticas. La fórmula elegida fue facultar al Presidente de la República para eximir de la aplicación de los procesos de selección a un máximo de 15 cargos de jefes superiores de servicios adscritos al sistema ADP durante los tres primeros meses del periodo presidencial. Las personas nombradas en forma directa en esos cargos tendrían que cumplir con los requisitos legales y con perfiles previamente aprobados por el Consejo de ADP. La facultad presidencial podría ejercerse por una sola vez, y en caso de que alguno de esos cargos quedase vacante, volverían a ser provistos de acuerdo con el Sistema de ADP.

Otra de las iniciativas concebidas para contrarrestar los efectos negativos del ciclo político fue evitar el uso inadecuado del Sistema por parte de los gobiernos salientes. Al efecto, se propuso que durante los cinco meses anteriores al inicio de un nuevo periodo presidencial se requeriría la autorización del Consejo de ADP para convocar los procesos de selección. Además, tendría la facultad para citar a jefes superiores de servicio para conocer los motivos de la desvinculación de directivos de segundo nivel jerárquico como parte de los dispositivos para evitar desvinculaciones que no tuvieran relación con el desempeño de los altos directivos.

---

<sup>37</sup> El anteproyecto de ley que propuso el Consejo de ADP al Ministerio de Hacienda incluyó varias alternativas relacionadas con la figura de los directivos TyP. La mayoría de ellas proponían limitaciones al uso de esa figura y en un par de ellas se consideraba su eliminación completa o para los segundos niveles jerárquicos.

Por otra parte, para avanzar en su consolidación era necesario que el Sistema de ADP no continuara circunscrito solo a tareas de reclutamiento y selección directiva, ampliando estratégicamente su foco a potenciar la calidad del desempeño de los servicios públicos, a través del acompañamiento y desarrollo de los nombrados. Para ello se propuso otorgar al Consejo de ADP la función de aprobar las directrices sobre el diseño e implementación de planes y programas de inducción y desarrollo de Altos Directivos Públicos.

El convenio de desempeño (CD) de los altos directivos y el impacto en sus remuneraciones también fue objeto de modificaciones. En adelante, la suscripción del CD se celebraría solo entre el directivo y el superior jerárquico, quien además sería el responsable de proponerlo; se incorporaban disposiciones para mejorar la rendición de cuentas sobre la evaluación y el nivel de cumplimiento de esas herramientas de gestión. Seguidamente, se propuso unificar y simplificar la fórmula para definir la incidencia del cumplimiento de las metas del CD en la remuneración del directivo, de modo que un 7% de su remuneración dependería del nivel de cumplimiento de sus metas.

Por último, se agregaba un conjunto de disposiciones destinadas a perfeccionar procedimientos, acotar plazos y mejorar la eficiencia del Sistema de ADP, las que en su mayoría habían formado parte de las iniciativas anteriores y eran compartidas por expertos y por el Consejo.

### *5.3. El proceso de deliberación legislativo*

#### *5.3.1. La discusión en la Cámara de Diputados*

Desde una disposición favorable al proyecto de ley la oposición centró sus argumentos en los siguientes aspectos: i) mayor ampliación del sistema, estimando que más servicios y niveles jerárquicos podían ser incorporados; ii) precisar las reglas sobre nombramientos directos, no sujetos a los procesos de selección, limitando sus facultades, y iii) mejorar las normas sobre la evaluación de los convenios de desempeño y los grados de transparencia relativos a su cumplimiento.

Los diputados de la coalición de gobierno, junto con dar su apoyo, se mostraron dispersos en cuanto a los aspectos que estimaban que se debían mejorar o incorporar al proyecto de ley. Si bien, a diferencia de la oposición, se mostraron partidarios del fortalecimiento del Servicio Civil, dieron mucha importancia al reforzamiento de la dotación de personal y muchos de ellos apoyaron la demanda de los funcionarios

del servicio de aumento de remuneraciones a través de la creación de una asignación especial.

En relación con el Sistema de ADP, remarcaron la necesidad de incrementar la rendición de cuentas de los convenios de desempeño y la mantención de la preeminencia del ministro para definirlos y evaluarlos, cuestión que ya había sido discutida en esa comisión con ocasión del proyecto de ley del gobierno de presidente Piñera. La eliminación de la figura del directivo TyP no recibió objeciones, incluso fue considerado por el diputado Pepe Auth, Presidente de la Comisión –quien además jugaría un papel importante durante la tramitación para aglutinar al oficialismo– como el “corazón”<sup>38</sup> del proyecto.

Algunos diputados, en particular de la Democracia Cristiana (DC), propusieron excluir de la aplicación del Sistema de ADP a los primeros niveles jerárquicos por considerar que la confianza política en quienes los ejercen es indispensable<sup>39</sup> y, en cambio, sugerían considerar mecanismos adicionales de protección contra la remoción de directivos de segundo nivel. En contraste, el Presidente de la Comisión propuso avanzar hacia un servicio civil en el cual la confianza, aún la de tipo político, se asociara a un filtro de mérito, por lo que toda desvinculación debía ser fundada, además de elevar las barreras a la remoción de los directivos de segundo nivel<sup>40</sup>. Los demás diputados de la coalición de gobierno se manifestaron a favor de seguir avanzando en consolidar el Sistema de ADP, e incluso fueron de la opinión de reducir a menos de 15 los directivos de primer nivel que podrían ser objeto de nombramiento presidencial directo, al inicio del gobierno, planteamiento que también fue apoyado desde la oposición. La dispersión de posturas en la bancada oficialista haría necesario intensificar el dialogo con diputados socialistas, comunistas

---

<sup>38</sup> Durante la discusión de la reforma tributaria fue recurrente el uso de la expresión “el corazón” para referirse a sus elementos centrales.

<sup>39</sup> Diputado R. Rincón, jefe de bancada, partido demócrata cristiano (DC). “Existen cargos de confianza manifiesta para los que no es bueno el mecanismo ADP. Es decir, el primer nivel nombrado directamente por el presidente y de ahí hacia abajo aplicar el sistema ADP”. Parte de su intervención durante la discusión en general del proyecto de ley en la comisión de Hacienda.

<sup>40</sup> Diputado Pepe Auth, del Partido por la democracia (PPD) y presidente de la Comisión de Hacienda. “hasta ahora los intentos de perfeccionamiento del sistema ADP han fracasado porque no ha habido consenso en avanzar o retroceder. Hasta ahora había escuchado una mayoría categórica en ordena a avanzar y por eso quería poner en votación el proyecto de ley, pero antes sería bueno que el ministro se haga cargo de las consultas planteadas”. Intervención formulada a continuación de la del diputado Rincón durante la discusión en general del proyecto en la comisión.

y del PPD por una parte, y con cada uno de los diputados de la DC, por otra. La oposición se mostraba más ordenada en sus planteamientos, liderada por el diputado Ernesto Silva (UDI), respaldando las propuestas de los centros de pensamiento ligados a ese sector<sup>41</sup>.

El Ejecutivo entregó su parecer sobre las propuestas y objeciones planteadas por los parlamentarios, a través del Ministro de Hacienda Rodrigo Valdés. Primero, insistió en que el proyecto de ley formaba parte de una agenda más amplia sobre probidad, transparencia y combate a la corrupción; que se había adoptado la decisión de avanzar en la profundización del Sistema de ADP por convicción y siguiendo las recomendaciones de la “Comisión Engel”; que el proyecto no alteraba la situación de los Altos Directivos Públicos y que estos seguirían siendo de confianza del Presidente de la República, pero mejoraba el filtro de mérito para quienes entran, sin cambiar las condiciones de salida del sistema; que la ampliación del ámbito de aplicación del Sistema de ADP era uno de los objetivos del proyecto y, respecto de los servicios no incluidos en la propuesta, hizo presente que varios de ellos estaban siendo discutidos en el marco de otras iniciativas legales<sup>42</sup> que consideraban cambios a su gobernanza. Finalmente, adelantó la disposición del gobierno a mejorar su propuesta para alcanzar el apoyo más amplio posible por tratarse de una política de Estado que debía gozar del máximo de legitimidad política.

Al término de la cuarta sesión de discusión la Comisión de Hacienda aprobó en general el proyecto de ley por la unanimidad de sus integrantes<sup>43</sup>. Para lograr un resultado similar en la discusión en particular habría dos semanas para tratar con los parlamentarios las enmiendas al proyecto, y al mismo tiempo conseguir que la tramitación no se extendiera al periodo en que el Congreso Nacional discutía cada año el proyecto de Ley de Presupuestos del sector público (octubre y noviembre). Había dos razones para esto. De una parte, la discusión presupuestaria es un proceso complejo cuya economía política desaconseja tratar en paralelo

---

<sup>41</sup> La Fundación Jaime Guzmán y en particular Libertad y Desarrollo realizaron sendas presentaciones ante la Comisión de Hacienda con propuestas que retomó la oposición durante el debate legislativo.

<sup>42</sup> El Ministro de Hacienda R. Valdés se refería, entre otros casos, a la transformación de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) en la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) que esa misma comisión estaba analizando y que absorbería en el futuro a la Superintendencia de Bancos e instituciones financieras (SBIF).

<sup>43</sup> La Comisión de Hacienda está integrada por 13 diputados. La votación en general fue de doce votos a favor y cero en contra. El diputado Ricardo Rincón (DC) no estuvo presente.

otras iniciativas que pueden desencadenar negociaciones no deseadas por los gobiernos para conseguir la adhesión parlamentaria. Por otra parte, porque los integrantes de las Comisiones de Hacienda de ambas Cámaras son los principales protagonistas de la discusión presupuestaria y en dichos meses dedican su tiempo principalmente a ello. En efecto, desde octubre de cada año integran las Subcomisiones encargadas de analizar el presupuesto del sector público, lo que los obliga a realizar menos sesiones de Comisión y a concentrarse, en noviembre, en la discusión de sus respectivas partidas presupuestarias. Bajo estas condiciones el Ejecutivo debía empeñarse en despachar a la Sala el proyecto de reforma del Sistema ADP en el mes de octubre.

Durante la discusión en particular diversas materias fueron objeto de enmiendas que implicaron la presentación sucesiva de tres conjuntos de indicaciones a medida que avanzaron el debate y las negociaciones con los parlamentarios. La mayor parte de las modificaciones eran de iniciativa exclusiva presidencial<sup>44</sup>, una ventaja innegable pero al mismo tiempo de doble filo, porque hace depender principalmente del mismo gobierno la construcción de acuerdos y mayorías.

Desde la primera sesión de la discusión en particular—el 2 de septiembre—quedó de manifiesto que la facultad del Presidente de la República para nombrar directamente a 15 directivos de primer nivel en los primeros meses de gobierno no contaría con el acuerdo de los diputados. Un sector del oficialismo pretendía que el Presidente pudiera eximir del proceso de selección a todos los directivos de primer nivel que estimara necesario. El resto del oficialismo y la oposición estimaban, por el contrario, que 15 designaciones directas resultaban excesivas.

Se logró avanzar en la aprobación de las nuevas funciones del Servicio Civil, pero se insistió en reforzar las medidas dirigidas a asegurar el cumplimiento eficaz de las normas generales sobre gestión de personas que podría impartir al resto de la Administración. Siguió a la primera sesión otras cuatro con numerosas votaciones unánimes y muchas por mayoría, que reflejaron las posturas disímiles acerca del rol de Servicio Civil y del funcionamiento del Sistema de ADP.

Los parlamentarios de gobierno apoyaron las disposiciones que reforzaban al Servicio Civil en sus funciones y consiguieron aumentar

---

<sup>44</sup> Artículo 65 de la Constitución Política de la República de Chile.

su dotación de personal, pero se dividieron frente a distintos aspectos relativos al funcionamiento del Sistema de ADP. Sobre las normas que limitaban las facultades del Presidente de la República para nombrar directamente jefes superiores de servicio, una minoría resolvió votarlas en contra o abstenerse. Los demás diputados de gobierno prefirieron reforzar los mecanismos que perfeccionaban el filtro de mérito y, en consecuencia, a solicitud de ellos y también de la oposición, se presentaron y aprobaron indicaciones para reducir de 15 a 12 las designaciones directas y aumentar de 5 a 8 meses el periodo previo a la asunción de un nuevo gobierno durante el cual los concursos solo podrían realizarse con autorización del Consejo de ADP.

Para la oposición el apoyo al proyecto pasaba principalmente por la ampliación del Sistema de ADP y la aplicación de criterios de mérito a otras instancias de la Administración. En relación con este último aspecto, propuso al Ejecutivo establecer un sistema de selección especial para los jefes o encargados de programas ejecutados por Subsecretarías y, en la misma línea, seleccionar en base al mérito a directores de las empresas del estado y a Directivos del nivel local. Además, propusieron adscribir al Sistema a los directivos de la Dirección del Trabajo (DT) –punto que suscitaba fuertes resistencias al interior del oficialismo– y de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), aspecto que se convirtió en un punto clave para brindar su apoyo a la iniciativa. El gobierno consiguió el apoyo del Presidente de la Cámara de Diputados, diputado Osvaldo Andrade, quien argumentó que la importancia de dicho organismo fiscalizador en la Reforma Laboral hacía aconsejable que sus directivos se sometieran a la evaluación de su idoneidad.

A esas alturas, en lugar de 8 serían 10 los nuevos servicios adscritos al Sistema, se agregaría un nuevo artículo para regular la selección de los jefes de programa de las subsecretarías y un artículo transitorio que mandataba al gobierno a presentar –dentro del plazo máximo de un año contado desde la aprobación de la ley– un proyecto de ley para incorporar mecanismos de reclutamiento y selección basados en el mérito para la designación de los directores de las empresas dependientes del Sistema de Empresas Públicas, SEP. Con estas modificaciones, en la sesión del 20 de octubre la Comisión de Hacienda despachó el proyecto.

La discusión en general y particular de la ley se realizó en la sala de la Cámara de Diputados el 4 de noviembre de 2015, algo más de cuatro meses después de su inicio. Se aprobó en general por casi la totalidad

de los diputados presentes<sup>45</sup>, pero la solicitud de votaciones separadas de parte de diputados de la coalición de gobierno hacía prever que la votación en particular sería más estrecha. Esas votaciones buscaban rechazar materias que habían sido discutidas y aprobadas en la comisión, entre las que se contaban: la norma que limitaba la convocatoria a concursos algunos meses antes de un cambio de gobierno, la que eliminaba la figura de los TyP y las que incorporaban al Sistema a la DT, la CONADI y al SENAME<sup>46</sup>. El acuerdo alcanzado con buena parte del oficialismo y la oposición permitía augurar que la votación en particular sería favorable y robusta; con todo, el intento de rechazo de las normas mencionadas concitó el apoyo de hasta un 28% de los diputados presentes. Se había logrado avanzar más allá de lo que ningún proyecto anterior había logrado, pero aún faltaba la tramitación ante el Senado.

### 5.3.2. La discusión en el Senado

La Comisión de Hacienda del Senado<sup>47</sup> comenzó la discusión del proyecto a mediados de marzo de 2016 y dedicó tres sesiones a su análisis en general. El Ejecutivo, por intermedio del Ministro de Hacienda y sus asesores, sostuvo reuniones con los senadores oficialistas para explicarles los principales alcances del texto y pedir su apoyo. Por su parte, los senadores explicitaron su interés en sacar adelante la reforma en los términos que proponía el gobierno, por lo que esta representaba para la modernización del Estado. Sin embargo, hicieron ver que no renunciarían a perfeccionarlo, para lo cual esperaban contar con la colaboración de los equipos técnicos del gobierno. En esos términos se abordó la discusión.

Al igual que en la Cámara de Diputados, expusieron ante los senadores los representantes del Ejecutivo y del Consejo de ADP, la Asociación de Funcionarios del Servicio Civil, dirigentes de la ANEF<sup>48</sup>, a quienes se sumó el centro de estudios Espacio Público, que se refirió a las recomendaciones formuladas al efecto por la Comisión Engel.

---

<sup>45</sup> El resultado de la votación de las normas sin quórum especial fue de 104 votos a favor y una abstención. El resultado de la votación de normas de quórum calificado y de ley orgánica constitucional fue de 104 y 105 votos a favor respectivamente y de una abstención en cada votación.

<sup>46</sup> Las votaciones separadas solicitadas por diputados de la bancada de la DC.

<sup>47</sup> Honorables senadores integrantes de la Comisión de Hacienda del Senado: Juan Antonio Coloma (UDI), José García (RN), Carlos Montes (PS), Eugenio Tuma (PPD), Andrés Zaldívar (PDC), Presidente.

<sup>48</sup> Expuso también ante la Comisión la Asociación de Funcionarios de la Defensoría Penal Pública.

Más adelante, durante el desarrollo del debate, el Consejo para la Transparencia aportó su perspectiva frente a las excepciones al derecho de acceso a la información pública contenidas en el proyecto.

En la discusión en general los senadores se manifestaron transversalmente favorables al perfeccionamiento del Sistema de ADP pero, a diferencia de lo ocurrido en la Cámara, las posturas más críticas provinieron de la oposición.

Los senadores oficialistas se mostraron favorables a la decisión de eliminar la figura de los directivos TyP y expresaron que la falta de seguimiento y evaluación de los altos directivos había perjudicado al Sistema, lo que debía ser corregido. Con la aprobación en general del proyecto, por la unanimidad de la Comisión, se acordó solicitar a la Sala su aprobación, abriendo el plazo de un mes para formular indicaciones, que posteriormente se ampliaría.

En la sesión del 3 de mayo de 2016 el Senado llevó a cabo un extenso debate sobre el proyecto de ley, que estuvo marcado por declaraciones de apoyo transversal al Sistema de ADP y que concluyó con su aprobación en general, por unanimidad. El debate era distinto al librado 13 años antes, cuando la resistencia y las dudas cruzaban las intervenciones de los legisladores para aprobar la institucionalidad que ahora era objeto de reforma.

La discusión en particular se concentró en cinco sesiones en las que la Comisión de Hacienda se pronunció sobre 59 indicaciones que intentaban precisar el alcance de algunas propuestas, además de recoger nuevos perfeccionamientos.

Las materias más relevantes aprobadas por la Comisión de Hacienda del Senado fueron las siguientes:

- i. Para cautelar la idoneidad ética de los candidatos se facultó al Servicio Civil para recabar información sobre el cumplimiento de las exigencias derivadas de la probidad administrativa, inhabilidades e incompatibilidades y prevención de conflictos de intereses.
- ii. El Servicio Civil asumiría la función de diseñar e implementar programas de inducción y acompañamiento para los Altos Directivos Públicos.
- iii. Se limitó a 90 días el plazo del Presidente de la República para nombrar a uno de los candidatos nominados por el Consejo de ADP



- o declarar desierto el proceso de selección. Esta disposición seguía el lineamiento acordado en la Cámara de Diputados respecto del plazo fijado a los jefes superiores de servicio para los nombramientos en los concursos de segundo nivel jerárquico.
- iv. Se perfeccionó la norma que establecía que para los cargos vacantes solo se aplicarían las normas de subrogación del Estatuto Administrativo. Esta disposición había reemplazado en la Cámara de Diputados la figura del directivo TyP, pero el análisis realizado en conjunto con la Contraloría General de la República aconsejó reforzar su redacción, lo que fue respaldado por los senadores.
  - v. Se mejoraron las condiciones para incentivar la participación de los profesionales médicos en los concursos del sector salud.
  - vi. Se amplió el ámbito de la concursabilidad, demanda insistente de la oposición, a los cargos de Fiscal y de Gerentes de la Corporación de Fomento de la Producción, los que serían seleccionados según las normas aplicables a los Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico, por Comités de Selección integrados por un representante de dicha Corporación, otro del Ministro de Economía, Fomento y Turismo y un Consejero de Alta Dirección Pública.
  - vii. Atendiendo el planteamiento del senador Carlos Montes, respaldado por la mayoría de la Comisión, se introdujo el compromiso presidencial de impulsar una legislación destinada a incorporar mecanismos de reclutamiento y selección basados en el mérito en el ámbito municipal.

Hubo una materia adicional incorporada a la ley que se tomó parte importante del debate. Esta decía relación con el carácter público de los procesos de selección y la confidencialidad que el sistema debía asegurar a quienes postulan a los concursos. La Comisión estimó que era necesario producir un mejor equilibrio entre esos dos objetivos, para lo cual aprobó finalmente una indicación presentada por el gobierno, que recogió planteamientos formulados por el senador Andrés Zaldívar y el Consejo para la Transparencia. En síntesis, las enmiendas dejaron establecido que los antecedentes de un proceso de selección serían públicos solo una vez nombrado el Alto Directivo Público o declarado desierto el concurso, en lo relativo a que cada postulante pudiera conocer su puntaje final y el resultado de su evaluación. No obstante, siempre tendrían el carácter de confidencial el nombre y los atributos personales que permitiesen deducir la identidad de los candidatos; las referencias entregadas por terceros sobre los candidatos; los puntajes de los candidatos salvo las excepciones que contemplaría la misma norma; las opiniones expertas y evaluaciones emitidas por las

empresas especializadas en selección de personal sobre los candidatos, y la nómina. Sin perjuicio del carácter reservado de estos antecedentes por un plazo de 9 años, el Servicio Civil debería publicar un resumen ejecutivo de los procesos de selección con la historia curricular de los candidatos entrevistados, sin que de estos pudiera inferirse la identidad de los postulantes<sup>49</sup>.

Finalmente, el proyecto fue despachado a la sala del Senado para completar su segundo trámite constitucional y el 2 de agosto de 2016, tras una discusión bastante más breve que la realizada durante la votación sobre la idea de legislar, se aprobó por unanimidad.

El tercer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados tuvo lugar el 9 de agosto. Se respaldaron todas las enmiendas introducidas por el Senado y se aprobó el proyecto de ley prácticamente por unanimidad, a excepción de dos normas que se aprobaron por mayoría, entre las que figuraba la relacionada con el nombramiento de los SEREMIS, que no tenían relación directa con el Sistema de ADP.

Con la aprobación del Congreso Nacional y cumpliendo las demás obligaciones legales, la reforma al Servicio Civil y al Sistema ADP se convirtió en la Ley N° 20.955, del 20 de octubre de 2016. Así concluía un largo proceso de diseño y formulación de una reforma tan necesaria como esperada. Habían transcurrido poco más de 12 meses de deliberación legislativa, a la que seguiría la ardua tarea de su implementación. La posterior evaluación del impacto de la reforma aún se encuentra en

---

<sup>49</sup> Hubo otra materia que fue objeto de mayor discusión en la Comisión de Hacienda que no estaba referida directamente al sistema ADP pero sí a su principal propósito, la idoneidad de los candidatos para ocupar cargos directivos. Durante el análisis en particular del proyecto el senador Montes propuso agregar una norma sobre la nominación de gobernadores y SEREMIS, que permitiera a la autoridad responsable de su nombramiento realizar una preevaluación de aptitudes y competencia profesional de los postulantes, con base en un perfil predeterminado. En la discusión los miembros de la comisión coincidieron en que estas autoridades no eran asimilables a altos directivos públicos porque además de cumplir funciones técnicas también tenían funciones políticas. Para resolver el punto se aprobó elevar los requisitos profesionales para ejercer el cargo de SEREMI, que consistieron en estar en posesión de un título profesional de una carrera de, a lo menos, 8 semestres de duración, sin perjuicio de otros requisitos que pudiera establecer la ley. Así se había venido aplicando desde el 2009 en el Ministerio de Energía, luego en 2010 en el Ministerio del Medio Ambiente, en 2011 en el Ministerio de Desarrollo Social y en 2016 en el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Posteriormente esta modificación suscitó una controversia en el tercer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

curso, pero eso pertenece a otro capítulo de la historia de una política pública que ha marcado la reforma del Estado en Chile.

## **6. Aprendizajes y reflexiones**

### *6.1. Los aprendizajes*

La reforma al Sistema de ADP y al Servicio Civil de 2016 ha permitido dar nuevos pasos hacia la consolidación del proceso de profesionalización de la función pública y en la transformación del mérito en salvaguarda contra el abuso y la instrumentalización político-partidista de la administración estatal. No es la última reforma que se requerirá sobre esta materia, pero la siguiente no está a la vuelta de la esquina.

El principal aprendizaje conseguido en este proceso se relaciona con las capacidades técnicas y políticas necesarias para aglutinar al conjunto de corrientes que intervienen en la elaboración de las políticas públicas, generando y aprovechando ventanas de oportunidad para su concreción. Para ello resulta indispensable tener claridad en el diagnóstico, identificando el problema a resolver y diseñar soluciones técnicamente adecuadas. Sin embargo esta reforma también nos enseña que esos procesos son insuficientes si no consiguen “engancharse” con la corriente de la política, la que proporciona un discurso, una capacidad de influir en la agenda pública (Zahariadis, 2007) y en los mecanismos que dan viabilidad a soluciones técnicas específicas.

El análisis del fracaso de los cuatro intentos anteriores de modernización del Sistema de ADP muestra que la existencia de un consenso técnico creciente sobre la urgencia de una reforma al mismo no bastó para su concreción, como tampoco que la sociedad civil organizada apuntara hacia la necesidad de reformar el Estado para mejorar la atención de diversos problemas sociales, económicos y de integridad pública. El reconocimiento social de un problema y las aspiraciones de cambio (Kingdon, 1995) son el punto de partida de un proceso que, como se describió, requiere movilizar participantes, persuadir a los tomadores de decisiones para sostener el compromiso de impulsar los cambios y ser flexibles para ajustar soluciones sin abandonar los objetivos o renunciar a algunas de ellas para evitar provocar resistencias irremontables cuando el acuerdo lo requiere. A esto último responden, más allá de sus méritos específicos, la decisión de aumentar el número de organismos públicos adscritos al Sistema y la extensión de la concursabilidad por mérito a las jefaturas de programas en las subsecretarías, la ampliación del periodo de suspensión de los concursos antes del inicio de un nuevo gobierno,

y el equilibrio entre el derecho de acceso a la información relativa a los procesos de selección con la protección de los antecedentes personales de los postulantes y del buen funcionamiento del Sistema de ADP.

En definitiva, la formulación de una política pública no puede prescindir de su economía política, del conjunto de reglas que determinan la deliberación y del modo en que los tomadores de decisiones y actores en general ejercen su poder e influencia. Asimismo, para acometer tareas de la envergadura de esta reforma se precisa de la determinación, liderazgo, voluntad y capacidad de diálogo de la autoridad política.

## *6.2. Algunas reflexiones y propuestas rumbo al futuro*

- a) La reforma consolidó la expansión del Sistema de ADP haciéndolo parte integrante del diseño organizacional de nuevos servicios públicos, pero aún queda espacio por avanzar. A nivel de las subsecretarías, las jefaturas de departamento con funciones de administración y soporte, que no cumplen un rol político estratégico, debieran incorporarse al Sistema. En el caso de los concursos de promoción de tercer nivel jerárquico, los perfiles de cargo debieran ser aprobados por el Consejo de ADP y, para dar más garantías de transparencia y ecuanimidad, incluirse un representante de este cuerpo colegiado en los comités de selección<sup>50</sup>.
- b) El proceso de descentralización les impone al país y al Estado un enorme desafío del que no puede sustraerse al Sistema de ADP. La profesionalización de las funciones públicas en los gobiernos regionales y locales requiere desarrollar un enfoque que atienda sus particularidades: definir la relación del Consejo de ADP con los gobiernos regionales y en particular con gobernadores elegidos por la ciudadanía; establecer el ámbito de aplicación del sistema de ADP en los gobiernos regionales y locales, y determinar las reglas de nombramiento y remoción de sus altos directivos. Estos son algunos aspectos que, sumados a la gestión de personas en estos niveles de gobierno, deben ser abordados urgentemente.

---

<sup>50</sup> La participación de profesionales expertos certificados en concursos de promoción provocará un mayor gasto fiscal que puede mitigarse estableciendo dietas diferenciadas por un valor menor al actual cuando se trate de concursos de tercer nivel. Adicionalmente, el Servicio Civil podría realizar planes de capacitación para funcionarios que participen en concursos de ingreso y promoción para los efectos de asegurar la efectividad de estos y desarrollar habilidades para detectar y evaluar las aptitudes y competencias de los postulantes.

- c) Con la reforma, el Consejo de ADP está en condiciones de asumir un rol más estratégico, pero que se ve afectado por el número creciente de procesos de selección que deben ser conducidos directamente por sus consejeros. Originalmente el Consejo –integrado por cinco consejeros– era responsable directo de un centenar de concursos y actualmente interviene en entrevistas que más que duplican ese número. Fue la razón por la que la reforma dispuso que podía sesionar dividido en comisiones. En poco tiempo se superarán los 300 concursos con participación directa de los consejeros, lo que afectará su capacidad para ejercer las funciones de orientación estratégicas del Sistema que debieran ser las más valoradas. Las alternativas de solución a la expansión del Sistema de ADP deberían considerar la ampliación del Consejo a siete integrantes, lo que permitirá extender su campo de acción a las políticas y planes para el empleo público en general; facultar al Consejo para operar con comisiones permanentes especializadas por sector, especialmente en educación y salud, que, además de su especificidad, concentran la mayoría de los cargos; incorporar en las entrevistas, cuando los consejeros funcionen en comisiones, a profesionales expertos destacados o a directivos del Servicio Civil habilitados explícitamente al efecto<sup>51</sup>.
- d) La evidencia muestra que en el periodo de instalación de un nuevo gobierno se hacen más visibles los intentos de apropiación política de la Administración, pero en lugar de capitular ante esta presión es preferible diseñar reglas que hagan prevalecer la meritocracia y los elementos constitutivos del Sistema. Al respecto, un camino a seguir en materia de remoción de directivos es supeditar a la aprobación del Consejo de ADP la decisión de desvincular directivos de segundo nivel jerárquico durante los cuatro primeros meses de gobierno, y en el caso de los de primer nivel establecer que la desvinculación proceda previo informe fundado del ministro del ramo al Presidente de la República que considere la opinión del Consejo de ADP sobre el nivel de cumplimiento del convenio de desempeño del Alto Directivo Público. Estas disposiciones tendrían efectos positivos en rotación directiva y reforzarían el uso de la evaluación del desempeño como herramienta para resolver la renovación o la desvinculación. El Sistema de ADP seguirá sometido a la tensión entre mérito y confianza y es poco probable que la autonomía plena del Consejo

---

<sup>51</sup> Quienes sean habilitados por el Consejo de ADP no concurrirán a la calificación de los candidatos, solo consignarán su opinión y cuando esta difiera a la de los consejeros que participen en la entrevista podrá ser considerada por el Consejo cuando resuelva la nómina respectiva.

de ADP respecto del gobierno, o la exclusión de una parte del actual primer nivel jerárquico del Sistema solución esa tensión sin sacrificar meritocracia, profesionalización e integridad pública. En ese sentido, en nada contribuye a mitigar esa tensión e introduce un riesgo reputacional adicional, la propuesta de encomendar al Consejo de ADP la acreditación de la idoneidad profesional de quienes ingresen a desempeñar funciones en el sector público sin pasar por procesos de selección, como propone el proyecto de ley sobre integridad pública<sup>52</sup> que a la fecha se discute en el Congreso Nacional.

- e) Para prevenir conflictos de intereses y desincentivar la utilización política de los cargos de ADP, se debe impedir que quienes los ejerzan, dentro del año inmediatamente anterior, puedan ser candidatos a cargos de elección popular. A esto se debe agregar una nueva regulación en materia de posempleo, más estricta en cuanto a las prohibiciones y limitaciones y dotada de mayor transparencia<sup>53</sup>.
- f) El Sistema de ADP se ha legitimado en reclutamiento y selección de directivos públicos, pero hoy enfrenta nuevos desafíos: procurar que los directivos ADP consigan que las organizaciones públicas que lideran logren resultados significativos; promover mecanismos de apoyo, que cuenten con un presupuesto adecuado, para el desarrollo de los directivos a lo largo de su ciclo de desempeño (George - Nascimento, 2017); poner en valor la existencia de un sistema donde la idoneidad para desempeñar cargos directivos descansa en el mérito, lo que es importante en un sentido simbólico, de ser reconocido por las propias competencias y aptitudes independiente de la posición social y también en un sentido político, al dotar de mayor legitimidad la acción estatal en el propósito de servir el interés general. Las mejoras en gestión interna, integridad y prácticas de trabajo, como lo muestran Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016) son elementos valiosos a los que deben sumarse el desarrollo de capacidades en el campo de las relaciones laborales y de la innovación, en particular las vinculadas con la transformación digital del Estado. El convenio de desempeño servirá para hacer el seguimiento de la gestión directiva, pero no reemplaza el rol del Consejo de ADP y del Servicio Civil

---

<sup>52</sup> Boletín N° 11.883-06. Proyecto de ley, iniciado en mensaje N° 061-366 de S. E. el Presidente de la República, que fortalece la integridad pública. Inició su primer trámite constitucional el 6 de julio de 2018.

<sup>53</sup> En julio de 2015 fue ingresado un proyecto de ley que previene y sanciona los conflictos de intereses, y modifica normas sobre inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública (Boletín N° 10.140-07), es analizado en el capítulo 3 de este libro y entrega elementos sobre el alcance de una regulación más estricta en materia de posempleo de los altos directivos y autoridades políticas.

de impulsar planes para dotar a los directivos de los medios para producir logros significativos en sus instituciones, función de apoyo que debiera contar con un presupuesto adecuado.

- g) Es tiempo que el Servicio Civil y el Consejo de ADP se impongan la tarea de evaluar en forma sistemática el impacto que ha tenido el Sistema de ADP. Si en los últimos 10 años en promedio el 50% y 60% de los directivos nombrados en cargos de primer y segundo nivel jerárquico, respectivamente, ocuparon el primer lugar de sus nóminas, es de esperar que algunos resultados muestren avances en la calidad de la gestión de los servicios públicos, mientras que otros indiquen hasta qué punto la capacidad de liderazgo demostrada por los directivos se explica por la calidad del perfil o por los atributos identificados en el concurso. También hay resultados que, como hemos dicho, operan en una esfera “simbólica”, y se asocian con la reputación y la confianza de la ciudadanía en los servicios públicos que reciben. Posiblemente no son los únicos resultados que se esperan del Sistema, por lo que esta es una discusión que no se ha zanjado y, de hecho, distintos actores tienen expectativas diversas sobre las variables que debiera impactar el Sistema de ADP. Por tanto, una primera tarea para la evaluación del Sistema sería consensuar las variables a evaluar en las que este tenga capacidad de incidir.
- h) La reforma de 2016 significó reconocer la importancia del Servicio Civil en la gestión de personas en el sector público y, al mismo tiempo, le impuso objetivos desafiantes, como demostrar la efectividad de la facultad de impartir normas relativas a la gestión del empleo para promover la meritocracia y la profesionalización. Es parte de su misión, también, asegurar la existencia de sistemas de información para la gestión de empleo, impulsar planes y programas de atracción del talento y de capacitación pertinente, apoyar a los servicios en la formulación y ejecución de planes de desarrollo profesional y directivo, incentivar la inversión en satisfacción usuaria y velar por el respeto a las buenas prácticas laborales, pero, junto con eso, el Servicio Civil debe poder constituirse en un actor imprescindible en las relaciones con las organizaciones de los funcionarios públicos para favorecer la resolución de conflictos a través del diálogo social, evitando dañar la prestación de servicios a la ciudadanía.
- i) La reforma de 2016 robusteció la institucionalidad pública asociada a las personas en el Estado, creada hace 15 años, a la vez que contribuyó a remover obstáculos para su futura consolidación. Las tensiones no desaparecerán porque de algún modo también explican su existencia. Enfrentará retos derivados de nuevas funciones del Estado que respondan a aspiraciones ciudadanas y deberá estar

atenta a los movimientos de transformación de la sociedad, desde lo digital a las nuevas formas de organización del trabajo, procurando que su acción esté siempre guiada por el propósito de atender el interés y el bienestar general de la ciudadanía.

## Bibliografía

- Abarca, E. e Inostroza, M. (2017). *Alta Dirección Pública ¿La tercera es la vencida?* Observatorio Económico N° 123/marzo 2017. Universidad Alberto Hurtado.
- Bachelet, M. (2013). "Programa de gobierno 2014-2018". Disponible en <https://bit.ly/2p1apP4>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington, DC. Disponible en <http://bit.ly/2DE8Wag>.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2003). Historia la Ley N° 19.882. Disponible en <https://bit.ly/2NyTWiQ>
- \_\_\_\_\_ (2016). Historia de la Ley N° 20.955. Disponible en <https://bit.ly/2NCtd4V>
- Boeninger, E. (2009). *Chile rumbo al futuro*. Uqbar Editores.
- Cámara de Diputados de Chile (2011). Discusión en general. "Proyecto de ley iniciado en mensaje que perfecciona el sistema de Alta Dirección Pública". Boletín 7822-05. Primer trámite constitucional. Disponible en <https://bit.ly/2O8BIXS>
- CAP 2022 (2018). Rapport du Comité Action Publique 2022 "Service public, se réinventer pour mieux servir". Disponible en <https://bit.ly/2x3Jlmu>
- Congreso Nacional de Chile (1986). Ley N° 18.575 orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado. Disponible en <http://bcn.cl/1uvo7>
- \_\_\_\_\_ (2003). Ley N° 19.882 que regula nueva política de personal a los funcionarios públicos. Disponible en <http://bcn.cl/1uwml>
- \_\_\_\_\_ (2007). Proyecto de ley iniciado en mensaje N° 577-354 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín N° 4817-05).
- \_\_\_\_\_ (2011a). Ley N° 20.501 sobre calidad y equidad de la educación. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en <http://bcn.cl/1v129>.
- \_\_\_\_\_ (2011b). Proyecto de ley iniciado en mensaje N° 216-358 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín N° 7485-05).
- \_\_\_\_\_ (2011c). Proyecto de ley iniciado en mensaje N° 055-359 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín N° 7822-05).



- Congreso Nacional de Chile (2013). Proyecto de ley iniciado en mensaje N° 162-361 que perfecciona la gestión en el sector público, mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín N° 9084-05).
- \_\_\_\_\_ (2016). Ley N° 20.955 que perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil. Disponible en <http://bcn.cl/1y1tu>
- \_\_\_\_\_ (2018). Proyecto de ley iniciado en mensaje N° 061-366 que fortalece la integridad pública (Boletín N° 11.883-06).
- Consejo Asesor presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015). “Informe Final”. Disponible en <https://bit.ly/2L7s9R6>
- Consejo de Alta Dirección Pública (2018). Informe 2017 del Consejo de ADP sobre funcionamiento del SADP a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y el Senado. Disponible en <https://bit.ly/2Moc0ra>
- Consortio para la Reforma del Estado (2009). “Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma”. Disponible en <https://bit.ly/2NBuM2X>
- Constitución Política de la República de Chile; Constitución 1980 (2005). Disponible en <https://bit.ly/1W6OVw8>
- Cortázar, J.C.; Fuenzalida, J. y Lafuente, M. (2016). “Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado?”. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica: N° IDB – TN – 1054. Disponible en <https://bit.ly/28K76FM>.
- Costa, R. y Waissbluth, M. (2007). “A tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectiva”. Santiago, Chile. Disponible en <https://bit.ly/1dzJL7K>
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2014). “Seminario Internacional SADP 2014: mérito y reformas pendientes”. Disponible en <https://bit.ly/2x1Sjjo>.
- \_\_\_\_\_ (2017). “Alta Dirección Pública. Camino a la profesionalización del Estado (2003-2017)”.
- El Mercurio* (2014). Inserto “Carta Abierta: Prioridad legislativa para la Alta Dirección Pública”. Cuerpo de Reportajes de *El Mercurio*, 22 de junio de 2014; Disponible en <https://bit.ly/2x4zigh>
- George - Nascimento, M. (2017). “La ruta hacia el fortalecimiento y la proyección de la Alta Dirección Pública Chilena”. Presentación realizada en el seminario Fortalecimiento y Modernización de la Oficina Nacional del Servicio Civil, ONSEC. Ciudad de Guatemala.
- Gobierno de Chile (2001). “Protocolo de acuerdos Gobierno - ANEF sobre modernización del Estado y Acuerdo complementario ANEF - Gobierno hacia relaciones laborales participativas para una efectiva modernización del Estado”. Disponible en <http://bit.ly/2G7iCbz> ).
- Kingdon, J.W. (1995). “Agendas, Alternatives and Public Policies”. Second Edition. New York: Longman.

- Longo, F. (2004). *Mérito y Flexibilidad: La Gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- \_\_\_\_ (2013). "Diez años de Alta Dirección Pública en Chile". XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay. Disponible en <https://bit.ly/2x1Sjjo>
- Ministerio de Hacienda de Chile (2014). "Por orden de S.E. la Presidenta de la República imparte instrucciones sobre el Sistema de Alta Dirección Pública".
- \_\_\_\_ (2014). "Protocolo que acompaña el despacho de la ley de presupuestos del sector público para el año 2015". Disponible en <https://bit.ly/2Qjz3a5>
- OCDE (2016). "Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017". Editions OCDE, Paris. Disponible en <http://dx.doi.org/9789264266391-es>
- \_\_\_\_ (2017). *Government at a Glance 2017*, OCDE Publishing, Paris. Disponible en [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)
- OCDE/CAF/CEPAL (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, Editions OCDE, Paris. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>.
- Presidencia de la República de Chile (2003). "Acuerdos político - legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento". Biblioteca de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- \_\_\_\_ (2008). "Instructivo Presidencial 004/08 que crea Comité de Ministros para la Agenda de Modernización del Estado". Disponible en <https://bit.ly/2QhQR5n>
- \_\_\_\_ (2009). "Instructivo Presidencial 001/09 para el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública". Disponible en <https://bit.ly/2Nz6fM4>
- \_\_\_\_ (2010). "Instructivo Presidencial 007/10 sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública". Disponible en <https://bit.ly/2oXaqU6>
- \_\_\_\_ (2013). "Segundo instructivo Presidencial 001/13 para el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública". Disponible en <https://bit.ly/2NzGD1v>
- Rajevic, E. (2018). "La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo". En "Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización". Centro de Estudios Públicos. [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)
- Zahariadis, N. (2007). "El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas" en traducción realizada por el Proyecto Modernización del Estado de la jefatura de gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación Argentina en 2010 de *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier. Westview Press Perseus Books Group.

## CAPÍTULO 9

### ¿SE PUEDEN CAMBIAR PARADIGMAS EN EL ESTADO? INAPI: PRIMER SERVICIO PÚBLICO CON TELETRABAJO

*Felipe Welch Petit y Maximiliano Santa Cruz Scantlebury*

*Resumen:* A fines de 2016 el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI), la agencia estatal encargada del registro de patentes y marcas de Chile, se convirtió en la primera entidad pública autorizada a teletrabajar. El Congreso Nacional hizo una excepción al Estatuto Administrativo, permitiendo a INAPI eximir del control horario de la jornada de trabajo hasta al 10% de su dotación. Debido a los positivos resultados en aumento de la productividad del trabajo y conciliación entre la vida personal/familiar y el trabajo, un año después la autorización legal se extendió hasta el 35% de su dotación. Hoy, 63 de los 180 funcionarios del servicio teletrabajan. Entre los factores clave para el éxito del proyecto se consideraron las condiciones de higiene y seguridad, los requisitos de seguridad de la información, los sistemas de control y evaluación y el compromiso de la alta dirección.

#### **1. Descripción del problema**

El Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI) es un servicio público dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, encargado de desarrollar el sistema nacional de propiedad industrial y la estrategia de innovación y emprendimiento del Gobierno, contribuyendo al desarrollo económico y social de Chile. INAPI cuenta con una dotación autorizada de 180 personas, las que trabajan en sus únicas dependencias, ubicadas en la comuna de Santiago. Del total de la dotación, el 67% tiene formación profesional o técnica.

Desde el inicio de sus funciones, en el año 2009, INAPI instaló como principales ejes estratégicos de trabajo la modernización de sus procesos a través de la transformación digital y el fortalecimiento de la gestión de personas con foco en la captación y retención de talento necesario para

realizar sus funciones de alta complejidad técnica, como son el examen de solicitudes de marcas, patentes, diseños industriales y denominaciones de origen. Hoy INAPI está plenamente inserto en el sistema nacional de innovación de Chile y, además de tener la responsabilidad de ser una de las 21 Autoridades Internacionales de Búsqueda y Examen Preliminar en materia de Patentes, fue elegida la 5ª oficina más innovadora del mundo en materia de marcas, junto a las oficinas de la Unión Europea, Francia, Inglaterra, Singapur y Corea<sup>1</sup>.

En los últimos años la demanda por los servicios que presta INAPI presentó un aumento, tanto a nivel nacional como internacional, que implican una alta exigencia de calidad. Lo anterior, sumado a la posibilidad de aumento de rotación de personal producto de presiones del mercado, generó en la institución la necesidad de anticiparse al problema de no contar con las personas con los conocimientos técnicos para responder ante la demanda, lo que produciría aumentos en los tiempos de tramitación de solicitudes y baja calidad de los exámenes. Surgió entonces la necesidad de contar con una política y herramientas de gestión de personas que permitiera mitigar el riesgo de no responder a la demanda del servicio.

Como parte de la política de gestión de personas moderna, en la dirección del servicio se entendía la necesidad de generar oportunidades de desarrollo y beneficios no solo monetarios sino que otros que permitan mejorar continuamente el “salario emocional” y con ello mitigar riesgos organizacionales, como pueden ser la rotación de personal, fuga de conocimiento técnico, desmotivación y un clima laboral inadecuado. Por lo demás, en la actualidad las personas crecientemente buscan un equilibrio entre su vida personal y su vida laboral.

La dirección de un servicio debe estar atenta a la ocurrencia de dichos fenómenos, que ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos centrales de cualquier organización, afectando su productividad y la calidad de productos o servicios provistos a la ciudadanía. Surge así la necesidad de incorporar nuevos e innovadores instrumentos de gestión de personas para mejorar los estándares de eficiencia, compromiso y motivación de los trabajadores.

---

<sup>1</sup> <https://bit.ly/2SkIUOV>

INAPI funciona en Santiago, ciudad que, además de ser muy extensa, cuenta con más de siete millones de habitantes y un sistema de transporte deficiente. Sus funcionarios, como los de otros servicios públicos, viven en distintas partes de la Región Metropolitana e incluso fuera de ella, lo que implica no solo largos traslados, estrés y escaso tiempo para uso personal, particularmente para quienes usan transporte público, sino también un gasto significativo en transporte y alimentación.

Desde una perspectiva societal, las nuevas tendencias como el enfoque de género, la inclusión laboral de personas con alguna discapacidad y la descentralización del capital humano en regiones –quizás no tan desarrollada como las anteriores– presentan a las organizaciones el desafío de cómo incluir estas tendencias en sus estrategias y modelos de gestión.

Para avanzar en una gestión de personas moderna y que dé cuenta de todos los elementos mencionados anteriormente, desde 2013 INAPI desarrolló una línea estratégica de gestión de personas compuesta de una variada gama de herramientas: flexibilidad horaria, mesas de clima laboral, programas de reconocimiento, beneficios para padres en sala cuna y jardín infantil, entre otros.

En esa línea de trabajo, la idea de implementar un piloto de Teletrabajo surge desde la visión de la dirección nacional de INAPI, a partir del conocimiento de experiencias similares en oficinas de propiedad industrial de otros países y de las nuevas tendencias mundiales en el uso de las tecnologías de la información y comunicación, y encomendó a un equipo multidisciplinario de la institución el objetivo de explorar, diseñar e implementar un piloto de Teletrabajo.

La idea de implementar un proyecto de Teletrabajo fue presentada por INAPI a la Contraloría General de la República (CGR), que expresó su interés por avanzar en la propuesta, además de indicar que solo era posible su implementación a través de una autorización legal, que proveyera el marco jurídico para la realización de un proyecto piloto. Posteriormente, INAPI presentó el proyecto a la Dirección de Presupuestos, conformándose una mesa de trabajo conjunta, con los objetivos de generar el marco jurídico para implementar teletrabajo en INAPI y diseñar una evaluación con alto estándar técnico, que permitiera obtener los aprendizajes necesarios para escalar esta iniciativa en otros servicios públicos. Así, se definió la inclusión del artículo 43 en la Ley N° 20.971, de reajuste de remuneraciones del sector público y

otros beneficios, que autoriza a que el 10% de la dotación de INAPI (17 funcionarios) pudiesen teletrabajar.

Así, desde el año 2017, se implementa un piloto de Teletrabajo (TT) que busca conciliar vida laboral, familiar y personal, promoviendo la corresponsabilidad familiar, mejorando así la calidad de vida, y que a su vez redunde en mayor productividad.

La ausencia de regulación en Chile ha dificultado la implementación del TT, ya que al no existir especificaciones en torno a los tipos de contratos, horas de trabajo, prevención de riesgos y accidentes laborales, y delitos informáticos, deja vulnerables los derechos de los teletrabajadores y de las empresas sin un marco de acción claro. A lo anterior se suma la cultura de las organizaciones en Chile, que, de acuerdo con algunos expertos, se encuentra mayoritariamente afianzada en la supervisión presencial y se requiere transitar hacia una en que los empleadores tengan la tranquilidad de que las cosas van a funcionar igual si es que no hay nadie supervisando u orientando la tarea<sup>2</sup>. La actual legislación laboral no posee un marco explícito para el desarrollo integral del trabajo a distancia<sup>3</sup>. Esto se hace aún más patente en el sector público, donde el Estatuto Administrativo, y los otros estatutos que rigen a los empleados públicos, exigen registrar la asistencia al lugar de trabajo y, por lo tanto, impiden el teletrabajo.

## 2. Revisión, evolución y otras experiencias en Teletrabajo

Para comprender de mejor manera el sentido, beneficios y posibles riesgos del TT, previo al diseño del piloto de TT en 2017, se revisaron experiencias internacionales a nivel gubernamental. Así es como se identificaron experiencias de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>4</sup>, el Banco Mundial<sup>5,6</sup>, el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>7</sup> y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>8</sup>, donde emplean TT para su personal a la vez que lo promueven para el sector público y privado.

<sup>2</sup> *El Mercurio*, “Teletrabajo en Chile: empresas deben ajustar contratos y supervisar equipamiento del hogar”, fecha 05-06-2017, disponible en: <https://pwc.to/2QOxuQO>

<sup>3</sup> A este respecto el 10 de agosto de 2018 el Gobierno ingresó un proyecto de ley “que modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia” (Boletín 12.008-13). <https://www.oecd.org/careers/whatweoffer.htm>

<sup>4</sup> <https://bit.ly/1pWGmV2>

<sup>5</sup> <https://bit.ly/2PFN1Gr>

<sup>6</sup> <https://www.imf.org/external/np/adm/rec/policy/recpoli.htm>

<sup>7</sup> <https://www.imf.org/external/np/adm/rec/policy/recpoli.htm>

<sup>8</sup> <https://bit.ly/2yBJFtn>

Por otro lado, se quiso saber más sobre la experiencia en Estados Unidos, que ha implementado TT en variados servicios públicos, siendo el pionero el Departamento de Transporte. De acuerdo con la Sección 359 de la Ley 106-346 del año 2001<sup>9</sup>, se exigió que cada agencia ejecutiva estableciera una política en virtud de la cual empleados de la agencia pudieran participar en el TT en la mayor medida posible sin poner en detrimento su rendimiento. Además, instruyó a cada agencia para que el TT se ofreciera al 25% de su fuerza de trabajo en 2001, y el 25% extra cada año después de eso.

Desde la perspectiva sindical, la experiencia internacional muestra una evolución positiva de la percepción de los sindicatos sobre el TT. Inicialmente esta modalidad de trabajo fue visualizada como una pérdida potencial de derechos laborales básicos, como estándares disminuidos en materia de salud y seguridad, extensión de la jornada de trabajo y alta probabilidad de externalización de servicios. El desarrollo del TT en empresas públicas y privadas ha evidenciado los beneficios que puede tener para los trabajadores, siendo en la actualidad una modalidad validada por las asociaciones de trabajadores de los países donde se ha implementado el TT, si se aseguran elementos mínimos de seguridad y no precarización del trabajo<sup>10</sup>.

En este contexto cabe destacar el Acuerdo Marco Europeo sobre TT<sup>11</sup>, firmado por los actores sociales en Bruselas el 16 de julio de 2002 y su inclusión en la negociación colectiva nacional. El Acuerdo Marco Europeo se enmarca en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo y fue suscrito por representantes europeos de sindicatos y empresarios, fijando las dimensiones mínimas a tener en cuenta al establecer una regulación sobre el TT en cada país, tales como igualdad de derechos con el resto del personal, medidas para la protección de datos, derechos colectivos y representación de los trabajadores, organización, gestión

---

<sup>9</sup> “Each executive agency shall establish a policy under which eligible employees of the agency may participate in telecommuting to the maximum extent possible without diminished employee performance. Not later than 6 months after the date of the enactment of this Act, the Director of the Office of Personnel Management shall provide that the requirements of this section are applied to 25 percent of the Federal workforce, and to an additional 25 percent of such workforce each year thereafter.” <https://bit.ly/2z7qyXT>

<sup>10</sup> Véase “USDA staffers worry about changes to telecommuting” donde los sindicatos del Departamento de Agricultura se oponen a la idea de revertir o limitar el teletrabajo de sus funcionarios. <https://politi.co/2Oqjy2C>

<sup>11</sup> <https://bit.ly/2OP9RLo>

del tiempo y carga de trabajo, salud y seguridad laboral, respeto a la vida privada, carácter voluntario y reversible, y regulación sobre el equipamiento.

A nivel latinoamericano resalta la experiencia del gobierno colombiano, que reglamentó en 2012, a través de la Ley N° 1.221 de 2008, la adopción del TT en empresas e instituciones públicas. Actualmente, a nivel gubernamental, existen más de 130 agencias nacionales y territoriales que tienen TT implementado, con cerca de 1.500 funcionarios públicos bajo esta modalidad.

En el caso específico de oficinas de propiedad industrial, la experiencia del Reino Unido (IPO UK) y de Estados Unidos (USPTO), por mencionar algunas, detentan una larga trayectoria en TT, que ha demostrado una alta adecuación de las funciones de examen de patentes y marcas, así como de funciones administrativas, con esta modalidad de trabajo no presencial.

En el ámbito privado existen iniciativas de trabajo a distancia de larga data, principalmente en empresas vinculadas al sector financiero, tecnológico, comercial y de telecomunicaciones. Entre sus motivaciones está poder otorgar servicio las 24 horas, clarificar los procesos empresariales, realizar una gestión por objetivos y contar con situaciones laborales más flexibles (Boiarov, 2008).

En Chile las empresas con más desarrollo en programas de Teletrabajo son aquellas empresas internacionales que implementan esta modalidad a partir de lineamientos de sus casas matrices. Entre estas empresas se cuentan Nestlé Chile, Microsoft, ENEL, IBM y Kingston Chile.

A partir de la revisión sobre el desarrollo de TT en el mundo, INAPI identificó beneficios concretos que podría obtener la institución, a saber:

a) Incentivo para los funcionarios

El TT se presenta como un buen incentivo, distinto a los simplemente monetarios, entregando ventajas únicas que permitirían compensar las ofertas salariales de los estudios jurídicos, reduciendo los tiempos en transporte y permitiendo a los funcionarios organizar sus horas de trabajo para favorecer las actividades familiares, de estudio o recreativas.



b) Disminución de la rotación de personas

La estabilidad y permanencia de los funcionarios es esencial para el buen desempeño de una organización y para el cumplimiento de las metas y objetivos. En particular para el caso de INAPI, muchas veces, resulta difícil lograr la permanencia de los funcionarios, dado que si bien los sueldos de este son más altos que el común del sector público<sup>12</sup>, estos son poco flexibles y, por otro lado, es difícil competir con los estudios jurídicos, los que pueden ofrecer mejores condiciones a personal altamente calificado como son los examinadores.

c) Aumento en la oferta de profesionales y regionalización

INAPI solo cuenta con oficinas en Santiago, y por lo tanto, la gran mayoría de sus funcionarios se encuentran en esta ciudad. En el caso de los examinadores de patentes, la oferta de profesionales con las características técnicas que se requieren, es baja. Muchos de los examinadores cuentan con estudios de máster y doctorado en el área específica de la técnica para la cual son contratados. Incluir la posibilidad de trabajo remoto permitiría que profesionales que residen en regiones puedan incorporarse a la institución, y así aumentar la disponibilidad de recursos humanos. En este mismo sentido, esta modalidad de trabajo puede facilitar la inclusión de personas que presentan algún tipo de capacidad diferente o que, por otras razones, tienen dificultades para trasladarse, permitiendo incluso la capacitación a distancia mediante el uso de herramientas informáticas que INAPI ha ido implementando.

d) Posibilidades de crecimiento

Para instituciones como INAPI la contratación de nuevos funcionarios (especialmente examinadores) tiene un costo elevado, no solo en lo referido a remuneraciones, sino que también en infraestructura y capacitación, ya que un examinador debe pasar por un proceso de capacitación que inicialmente contempla un año y medio. La opción del TT ayuda a proyectar un crecimiento programado y orgánico, que no se asocie a un aumento permanente del presupuesto, ya que disponer de menos gente en la oficina disminuye los costos en infraestructura y gastos en servicios relacionados.

---

<sup>12</sup> INAPI, si bien no es un ente fiscalizador, se le asimiló a estos para efectos de su escala de sueldos, la que es más alta que la escala común del sector público. Véase art. 1 de la Ley N° 20.254 que crea el Instituto Nacional de Propiedad Industrial.

e) Enfoque de género

El TT proporciona condiciones que ayudan a mejorar la calidad de vida de la mujer trabajadora, en particular a las mujeres jefas de hogar; permite su inserción laboral sin trasladarse de su domicilio, lo que lo hace compatible con el cuidado de niños y ancianos, frecuentemente a su cargo. Le deja un margen de tiempo además para otras actividades extra laborales, y es particularmente favorable durante la lactancia. Permite también al padre trabajar desde la casa, dejando que la madre pueda desarrollar su trabajo plenamente. En general, es apropiado para padres con hijos pequeños y ayuda a que ambos progenitores puedan participar en el cuidado de los hijos de manera equitativa.

f) Clima laboral

El teletrabajo permite a las organizaciones contar con herramientas concretas para que las personas puedan compatibilizar de mejor forma sus tiempos, además de generar un sentido de valoración del trabajo de los funcionarios por parte de la institución.

Contar con un sistema de TT puede contribuir aún más al buen clima laboral del Instituto. Durante el año 2013 INAPI incorporó la flexibilidad horaria. Los funcionarios apreciaron de sobre manera poder tener un margen de manejo de su jornada laboral y comenzaron a valorar estos cambios positiva y entusiastamente. Con base en la anterior experiencia, este nuevo sistema traería múltiples consecuencias positivas al trabajo diario.

g) Congestión y descontaminación

El TT contribuye en la disminución de contaminantes derivados del transporte y congestión vehicular. Tal como se indica en el documento “Problemas de movilidad urbana: Estrategia y medidas para su mitigación”<sup>13</sup>, la realización de ciertas actividades laborales desde el hogar ayuda a una mejor movilidad urbana, reduciendo la cantidad de viajes en horas críticas y el grado de saturación de las vías, permitiendo así tiempos de desplazamiento más rápidos.

---

<sup>13</sup> Documento elaborado por la comisión asesora Presidencial Promovilidad Urbana, diciembre 2014.

### 3. Descripción de la iniciativa implementada

Para resolver el problema descrito e intentar aprovechar al máximo los potenciales beneficios, se implementó la primera modalidad de TT en el Estado de Chile, que implicó el diseño, ejecución y evaluación de un modelo inédito y escalable. INAPI entendió el TT como un instrumento de gestión de personas, un incentivo no monetario, que contribuye al logro de objetivos y metas institucionales, que permite impulsar la productividad de los trabajadores y favorece de manera importante su calidad de vida laboral, mejorando las condiciones de compromiso y permanencia en la organización.

El piloto de TT implementado en INAPI consiste en autorizar a funcionarios de la institución la realización de sus actividades y tareas desde su domicilio, utilizando equipamiento informático y de comunicaciones para ejecutarlas, y contando con registros que den cuenta de las actividades realizadas. Con base en este último criterio fueron definidas para participar de este piloto las áreas de: examen de marcas, examen de patentes y *call center*, por tratarse de áreas que cuentan con plataformas informáticas donde se registran las actividades de los funcionarios. Así, el TT fue concebido como un incentivo destinado a impulsar la motivación y retención del talento, de adscripción y renuncia voluntaria y con prestación de servicios, en principio, en un único lugar, el domicilio designado por el trabajador. Se independiza así el desarrollo de tareas laborales respecto del lugar donde se realizan. Su otorgamiento queda supeditado a criterios de buen desempeño funcionario y autonomía. La modalidad elegida para el piloto del año 2017 fue de cuatro días a la semana en el domicilio, y el día restante en la oficina.

La implementación del piloto estuvo compuesta por tres ejes principales de trabajo: 1) Adecuación legal; 2) Adaptación de la gestión de personas, aspectos técnicos y administrativos, y 3) Implementación de un sistema de control y evaluación. Para el efecto de diseñar e implementar este proyecto y tener una visión acabada de sus necesidades tanto técnicas como normativas, INAPI formó un equipo de trabajo multidisciplinario cubriendo todas las aristas involucradas (gestión de personas, tecnología, enfoque de género, equilibrio en los beneficios entre quienes optan por el TT y quienes no, implicancias del TT para los diferentes perfiles de trabajadores de INAPI, etc.).

Previo a la implementación, se conformó una mesa de trabajo con la Dirección de Presupuestos (DIPRES), quienes identificaron un alto potencial en la iniciativa, la que, con un adecuado diseño y evaluación,

permitiría ser escalada a nivel estatal o, incluso, a nivel privado. INAPI presentó el proyecto ante la DIPRES, en el que se exponían los objetivos, alcances y componentes de la iniciativa, junto con las fundamentaciones de por qué INAPI estaba en condiciones de implementar esta modalidad. Estas condiciones se revisan en la sección 4.

### 1. *Adecuación legal*

INAPI sostuvo reuniones con la Contraloría General de la República (CGR) y la Unidad de Modernización de SEGPRES (Ministerio Secretaría General de la Presidencia), quienes manifestaron alto interés. Cabe recordar que el Estatuto Administrativo, la ley que rige al personal de la Administración Pública, impide al TT establecer la jornada de trabajo de 44 horas, la que debe controlarse, entre otros, mediante reloj control<sup>14</sup>. En particular, la CGR inicialmente sugirió para explorar esta metodología de trabajo, incluir una glosa presupuestaria que entregara el marco para la realización de un proyecto piloto, el que debería ser diseñado en detalle y evaluado. Finalmente, y después del apoyo del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES, se aprobó la inclusión del artículo 43<sup>15</sup> en

---

<sup>14</sup> Véase Dirección del Trabajo en <http://www.dt.gob.cl/portal/1628/w3-article-60140.html>.

<sup>15</sup> Artículo 43.- Facúltase, durante los años 2017 y 2018, al Director Nacional del Instituto Nacional de Propiedad Industrial, para eximir del control horario de jornada de trabajo hasta el 10% de la dotación máxima del personal del Servicio, con excepción de aquellos pertenecientes a la planta Directiva o que desempeñen funciones de jefatura, quienes podrán realizar sus labores fuera de las dependencias institucionales, mediante la utilización de medios informáticos dispuestos por el Servicio. Por resolución del Director Nacional se regularán, a lo menos, los criterios de selección del personal que voluntariamente desee sujetarse a la modalidad dispuesta en el inciso anterior; las áreas o funciones de la institución que podrán sujetarse a dicha modalidad; los mecanismos y la periodicidad en que se asignarán las tareas, las que deberán ser acordes en cantidad y calidad a la jornada de trabajo que tuviera el funcionario; los mecanismos y periodicidad para la rendición de cuentas de las labores encomendadas; los protocolos de seguridad, y medidas de control jerárquico que aseguren el correcto desempeño de la función pública. Los funcionarios sujetos a este artículo deberán suscribir un convenio con el Servicio, mediante el cual se obligan a ejercer sus funciones bajo la modalidad dispuesta en él; a concurrir a la Institución de así requerirlo su jefatura o ejecutar cometidos funcionarios o comisiones de servicio; y cumplir con los protocolos de seguridad. A dichos funcionarios no les será aplicable el artículo 66 del Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 16 de junio de 2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. El Director Nacional podrá poner término anticipado al convenio por razones de buen servicio. El Instituto Nacional de Propiedad Industrial informará mediante oficio, durante el mes de marzo del año 2018, a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, al Ministro de Economía, Fomento y Turismo y a la Dirección de Presupuestos, la evaluación de la aplicación de la modalidad dispuesta en este artículo.

la Ley N° 20.971, de reajuste del sector público y otros beneficios que, en general, autoriza al Director Nacional de INAPI a eximir, para los años 2017 y 2018, al 10% de su dotación del registro horario, excluyéndose a la planta directiva o a quienes ejercieran labores de jefatura, sin que pudieran asignárseles trabajos extraordinarios y definiéndose como marco de ejecución un convenio que debía suscribir el teletrabajador con INAPI. El proceso antes descrito se transformó en el principal punto de inflexión sobre el que se construye esta iniciativa, porque representa el principal cambio respecto a la reglamentación establecida para los funcionarios públicos en Chile sobre el cumplimiento de marcación horaria en sus jornadas de trabajo.

## *2. Adaptación de la gestión de personas, aspectos técnicos y administrativos*

Para la entrada en operación de los elementos del artículo N° 43 se definieron variados aspectos de la gestión de personas, elementos técnicos y administrativos para regular la implementación y con ello comunicarla de forma efectiva a los funcionarios de INAPI. La implementación del piloto fue regulada en aspectos generales por medio de la Resolución de INAPI N° 390 de 2016, que definió las áreas susceptibles de ejecutar funciones a distancia, medibles remotamente, y respecto de las cuales existiera una línea base que permitiera analizar los cambios en los niveles de producción. En este ámbito, la gestión de personas estuvo focalizada en la difusión de este piloto en todos los niveles de la organización, comunicando la decisión de la dirección, motivando a las personas a participar y para ajustar las expectativas respecto de los beneficios y factores clave para que el teletrabajo funcione. La comunicación del proyecto fue realizada directamente por el Director Nacional a todas las áreas de INAPI. Además, se realizaron encuestas para identificar el nivel de interés por parte de los funcionarios. La primera consulta se realizó en diciembre de 2016, donde el 95% de los funcionarios manifestó interés por el Teletrabajo (TT). Luego, en marzo de 2017 y una vez conocidas las exigencias y condiciones del proceso de selección, el 75% de los funcionarios mantuvo su interés en esta modalidad de trabajo.

Posteriormente, mediante la Resolución Exenta N° 43 de 2017, se reguló el proceso voluntario de selección de los teletrabajadores que participarían en la fase de operación, completando la dotación autorizada (17 funcionarios), el que fundamentalmente debía considerar los criterios de selección definidos (evaluación de desempeño, años en el cargo,

conocimientos en seguridad de la información, higiene y seguridad, y autonomía en el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC's). La definición de los criterios, acordados con la DIPRES, obedeció a la orientación fijada por la dirección nacional de INAPI, que buscaba asegurar una idoneidad mínima de los seleccionados, tanto en las funciones que realizan como en habilidades y conocimientos básicos para el teletrabajo (autonomía en uso de TIC's, conocimientos de higiene y seguridad, seguridad de la información, etc.). Además de la aplicación de los criterios antes mencionados para preseleccionar a los candidatos, se utilizó un sistema aleatorio que permita definir al seleccionado en aquellos casos que existan más postulantes que cupos, de modo de dar sustento metodológico a la evaluación de la iniciativa. El sistema de selección aleatoria se realizó con la mayor transparencia posible, con la presencia de ministros de fe entre los que se contó a representantes de la Asociación de Funcionarios de INAPI (ANFINAPI). Aplicados los criterios y el sistema aleatorio, cada seleccionado para suscribir el convenio debía acreditar el cumplimiento de los requisitos de higiene y seguridad y de una adecuada conexión a internet proporcionada por el teletrabajador, cuya suficiencia, según el tipo de función, debía ser validada por el Subdepartamento de Tecnologías de la Información.

Dos de los ámbitos cruciales en la implementación de TT fueron la definición, por un lado, de protocolos de seguridad de los funcionarios que teletrabajen y, por otro, de los estándares de seguridad de los datos e información con que cuenta INAPI. Al respecto, cabe destacar los elementos siguientes:

- Seguridad de la Información: para una adecuada operación y seguridad de los datos los teletrabajadores recibieron un equipo informático completo, y para realizar su función a distancia, se habilitó una conexión a través de una red privada virtual<sup>16</sup> (VPN por sus siglas en inglés), ya sea a un Escritorio Virtual y/o a los sistemas que el funcionario requiera para el desempeño de sus funciones. Por otro lado, los teletrabajadores se obligan a asegurar el adecuado tratamiento de la información para realizar sus funciones, así como tomar los resguardos para asegurar la privacidad de esta en el lugar acordado para el TT, todo ello en el marco de los controles de seguridad de la información implementados por INAPI, según su

---

<sup>16</sup> Una red privada virtual (RPV) (en inglés Virtual Private Network o VPN) es una tecnología de red de computadoras que permite una extensión segura de la red de área local (LAN) sobre una red pública o no controlada como Internet.

Política de Seguridad de la Información que ha definido objetivos y estándares en materia de información.

- Aseguramiento de condiciones de higiene y seguridad: Cada teletrabajador establece un domicilio para efectuar el TT, respecto del cual INAPI verifica, a través del informe de su profesional prevencionista de riesgos, si este es idóneo, seguro y que no pueda afectar la salud de los teletrabajadores para los efectos del cumplimiento de la Ley N° 16.744. Dicha aprobación es un requisito básico para iniciar el TT.

### 3. *Implementación de un sistema de control y evaluación*

Las variables elegidas para medir los resultados de la implementación del sistema de TT fueron: i) la productividad de los funcionarios, y ii) la conciliación del trabajo con la vida personal y familiar. Para la medición de productividad fueron definidas por cada jefatura directa y acordadas con los teletrabajadores, las principales acciones o tareas realizadas por los funcionarios, asegurando su registro en algunos de los sistemas de gestión con que cuenta INAPI. La medición de productividad se alineó con los indicadores individuales de cada funcionario que forman parte de la evaluación de desempeño anual<sup>17</sup>. Considerando lo anterior, la producción de los funcionarios es medida basada en las acciones y/o resoluciones vinculadas a las solicitudes de marcas y patentes que los funcionarios de dichas áreas realizan. Para el caso del *call center* se registran las llamadas contestadas, el tiempo de disponibilidad y la tasa de abandono (pérdida) de llamadas. Para la medición de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, INAPI, con la ayuda de un consultor contratado para estos efectos, diseñó una encuesta que permitiría medir una gran cantidad de subvariables de aspectos familiares, personales y organizacionales. Se realizó una primera medición en marzo de 2017 a la totalidad de los funcionarios, para posteriormente realizar dos mediciones (junio y noviembre de 2017) a los teletrabajadores y a un grupo de control.

Para analizar los resultados de esta iniciativa INAPI trabajó en conjunto con la División de Evaluación y Control de Gestión de la DIPRES y con el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, en el diseño de los mecanismos de selección, seguimiento y evaluación, de modo de

---

<sup>17</sup> Desde el año 2013 INAPI cuenta con un reglamento especial de calificaciones en que el 30% de la calificación de cada funcionario está determinado por indicadores cuantitativos de productividad y/o calidad.

documentar los cambios en las variables de productividad y conciliación laboral/familiar, que permitan extraer los aprendizajes y condiciones necesarias para ampliar esta iniciativa dentro de INAPI y replicarla en otros servicios públicos. A partir de este trabajo, se midieron los indicadores de productividad para las áreas incluidas en este piloto y se generó un índice de conciliación de la vida laboral, familiar y personal que facilitaría la medición de esta variable. Los resultados de la evaluación hecha por DIPRES y por el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile (CSP - UChile), se encuentran en el informe final del estudio denominado “Informe Evaluación Sistema de TT del Instituto Nacional de Propiedad Industrial” (en adelante estudio “DIPRES/UChile”)<sup>18</sup>.

#### 4. Facilitadores y obstaculizadores

El proceso de diseño e implementación de TT en INAPI fue facilitado por una serie de factores tecnológicos, organizacionales y de sistemas de gestión que la institución resolvió en años anteriores como parte de su proceso de modernización, en particular de su transformación digital desarrollada en los últimos cinco años. Los principales facilitadores fueron:

- a) Plataformas informáticas como parte de la estrategia institucional. Desde su creación INAPI ha impulsado como línea estratégica el desarrollo informático y la modernización de su gestión, con foco en el uso de TIC's. Esto significa que INAPI tiene la capacidad de gestionar sus procesos de registro de marcas y patentes utilizando un sistema de clase mundial (IPAS) basado en un *workflow* adaptado a INAPI, donde el 100% de la tramitación es en línea, todos los expedientes de marcas y patentes se encuentran digitalizados, facilitando así su uso, velando por la seguridad de los mismos y donde recientemente se consiguió eliminar el uso del papel en los procesos de tramitación de marcas y patentes al implementar la firma digital avanzada.
- b) Liderazgo de la Alta Dirección y alineamiento institucional. El liderazgo y compromiso de la alta dirección del servicio, junto a una disposición innovadora para introducir nuevas prácticas y modificar procesos, son elementos clave de la visión transformadora que se requiere para incorporar en una institución modelos, herramientas o nuevas prácticas que permitan alcanzar sus objetivos.

---

<sup>18</sup> El documento completo se encuentra publicado en: <https://bit.ly/2QZNnUP>



- c) Sistema de Información de Gestión integrado y validado. INAPI ha desarrollado un sistema de definiciones estratégicas que vincula, a través de relaciones causales, los objetivos estratégicos hasta el nivel de indicadores de desempeño individual. Una estructura de estas características se consolida sobre la base de un sistema de información de gestión validado en la institución.
- d) Evaluación del desempeño vinculado a las métricas de producción. Desde el año 2013 INAPI cuenta con un reglamento especial de calificaciones que incluye indicadores cuantitativos de producción, calidad y oportunidad para evaluar desempeño individual. Esta práctica, ya afianzada en la cultura organizacional, ha fomentado una cultura de medición y rendición de cuenta por las acciones realizadas, y ha mejorado el alineamiento de objetivos estratégicos con el desempeño buscado.
- e) Activa participación y apoyo de ANFINAPI en las diversas etapas del proceso<sup>19</sup>, desde la etapa de diseño hasta la implementación del proyecto, en particular en el proceso de selección de teletrabajadores.

Por otro lado, el principal obstáculo para implementar este piloto se centró en sortear las barreras normativas que obligan a la marcación horaria como mecanismo de control de cumplimiento de las tareas funcionarias del sector público. Esta obligación se sostiene en un paradigma tradicional y anticuado de control de gestión basado en el tiempo de permanencia en el puesto de trabajo. Por otro lado, el TT implica la instalación de una nueva lógica de gestión basada en el cumplimiento de una cierta producción o estándares de servicio acordados. Lo anterior, basado en valores institucionales de confianza y compromiso como pilares fundamentales. La instalación de esta nueva lógica requiere de un fuerte alineamiento de todos los estamentos de la organización, porque implica cambios importantes en las formas, y métodos de planificación, seguimiento y gestión de las tareas y actividades encomendadas.

Desde el punto de vista operativo, el TT implica que las personas poseen habilidades para realizar el trabajo en un contexto distinto al trabajo presencial. Capacidad de autogestión, negociación en el espacio familiar, uso adecuado del tiempo, capacidad de reconexión con la institución, entre otros, pueden ser factores que obstaculicen el trabajo de la persona desde su domicilio, perjudicando sus actividades personales y

---

<sup>19</sup> Memo N° 7 del año 2017 enviado por ANFINAPI al Director Nacional de INAPI.

laborales. Este riesgo fue mitigado por INAPI con la implementación de un plan de entrega de habilidades para teletrabajar, que consideró tanto a teletrabajadores, sus jefaturas y pares de trabajo no teletrabajadores.

## 5. Resultados

Como se señaló anteriormente, la evaluación de la experiencia de INAPI se realizó mediante un estudio independiente a cargo de la DIPRES y del CSP - UChile, que consideró metodologías cuantitativas y cualitativas para evaluar esta experiencia. Cabe señalar que para analizar las conclusiones que se mencionan a continuación se debe advertir que el tamaño muestral es reducido (17 teletrabajadores) para todas las áreas, por lo que el estudio tiene un valor exploratorio y no conclusivo.

A continuación se presentan las *principales conclusiones* contenidas en dicho estudio, además de un análisis de estas por parte del INAPI, que permite contextualizarlas desde la óptica organizacional:

Se observaron *aumentos de productividad* en cinco de las siete áreas o unidades incluidas en el proyecto, para el periodo que va de marzo a noviembre de 2017, en relación con el mismo periodo de 2016. Entre las áreas que presentaron aumento de productividad<sup>20</sup> están las de examen de forma marcas, examen de fondo marcas, examen de patentes y diseños, las que conforman las principales etapas de los procesos registrales de marcas y patentes, que constituyen la principal función de INAPI. Los resultados de los aumentos de productividad de las áreas mencionadas se presentan a la Tabla N° 1.

Tabla 1  
Variación productividad áreas con teletrabajo.

Área	Variación Productividad Teletrabajadores	Variación Productividad No Teletrabajadores
Examen forma marcas	27%	0%
Examen fondo marcas	18,50%	12,10%
Examen patentes	13,10%	10,40%
Diseños industriales	85%	No aplica

Fuente: Estudio DIPRES/UChile.

<sup>20</sup> La productividad (productividad normalizada) se calcula a partir de la cantidad de producción mensual ajustada según la cantidad de días trabajados al mes.

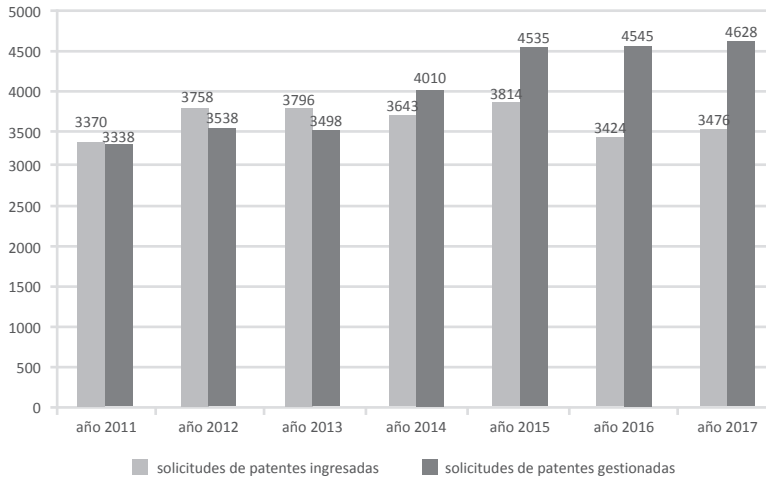
Como indica la Tabla N° 1, los aumentos de productividad se observan tanto en teletrabajadores como en no teletrabajadores (a excepción de un área). El alza exhibida por los no teletrabajadores, que de algún modo sorprende, podría deberse a la motivación por participar en una segunda versión de TT, o también por una mayor eficiencia generada por mejores condiciones higiénicas, que permitieron una mayor concentración de las personas cuyos compañeros ya no están en la oficina.

Si bien el estudio DIPRES / CSP - UChile indica que no es posible concluir que el causante directo del aumento de la productividad en las áreas sea solo el TT, y posiblemente la relación positiva observada esté asociada a factores indirectos (motivación, atributos organizacionales y/o personales, los convenios de desempeño individual), se considera que haber establecido un mecanismo con este grado de innovación y complejidad manteniendo constante el crecimiento de los niveles de producción de las áreas sustantivas de INAPI (marcas y patentes), tendría que ser evaluado como un resultado positivo. En efecto, el Gráfico N° 1 muestra un crecimiento en la producción del área de patentes, directamente impactada con TT, que aumentó el nivel de producción de patentes a nivel institucional (solicitudes gestionadas<sup>21</sup>) permitiendo continuar con la reducción del stock pendiente, como ha ocurrido en años anteriores.

---

<sup>21</sup> Se entiende por solicitudes gestionadas aquellas que han llegado a una instancia de término en el procedimiento, las que corresponderán a solicitudes en estado de aceptación, rechazo, abandono, no presentadas, o desistidas o que pasan a un tribunal superior como puede ser el Tribunal de Propiedad Industrial (TPI). Estas acciones son realizadas directamente por los examinadores de patentes.

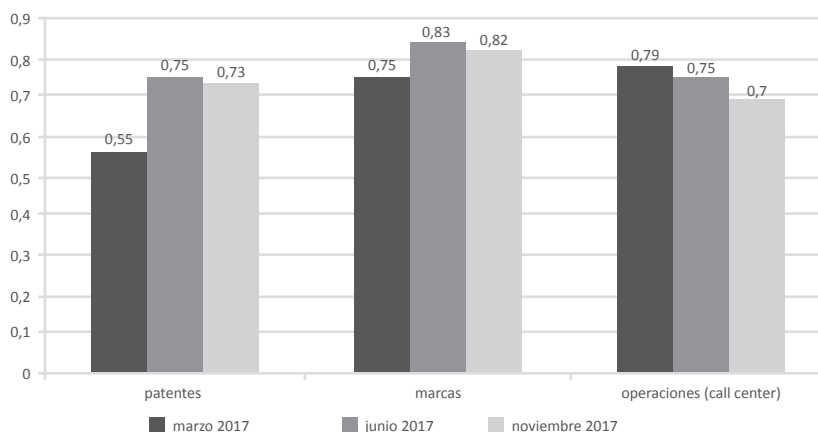
**Gráfico 1**  
**Cantidad de solicitudes de patentes ingresadas y gestionadas por año.**



*Fuente:* INAPI.

Con base en lo anterior, los resultados de la experiencia de TT deben necesariamente enmarcarse en la operación general de la institución, la que está orientada al cumplimiento de metas exigentes para los funcionarios, a partir de las Metas de Eficiencia Institucional, los convenios de Alta Dirección Pública y los Convenios de Desempeño Individual (CDI), que incluyen metas cuantitativas para cada funcionario. Respecto de los resultados en materia de conciliación de la vida laboral, familiar y personal, se apreciaron aumentos significativos de esta variable, en la mayoría de las áreas bajo estudio. El Gráfico N° 2 muestra los resultados por área.

**Gráfico 2**  
**Índice Conciliación vida laboral, familiar y personal de teletrabajadores según subdirección.**



Fuente: Estudio DIPRES/UCHile.

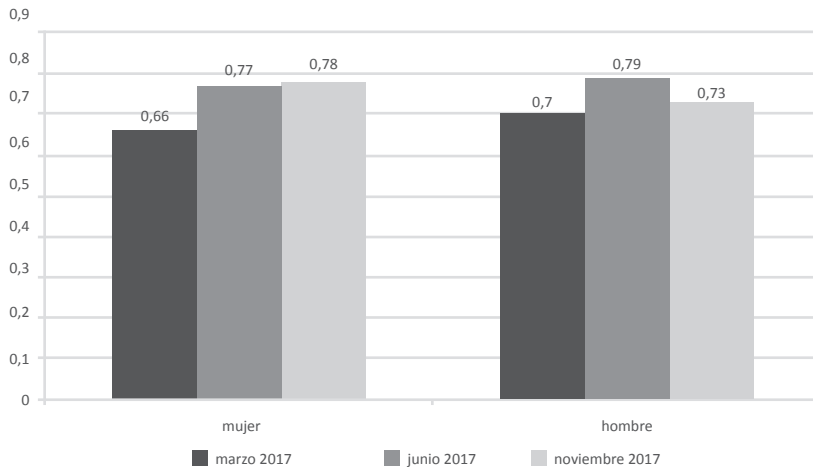
Como muestra el Gráfico N° 2, las áreas de marcas y patentes muestran un aumento de la variable de conciliación, foco central del TT. Como indica el estudio DIPRES/ CSP - UChile “En general, el teletrabajo tiene un impacto positivo en la conciliación ente la vida laboral, familiar y personal”. El caso del *call center* (Subdirección de Operaciones) debe estudiarse con detención, considerando las características propias de la función realizada (atención telefónica), la que al estar sujeta a horarios de atención, produce una reducción de los beneficios del TT, en particular respecto de la flexibilidad y autonomía en cómo y cuándo se realizan las actividades laborales, acotándose solo al beneficio de menor tiempo de traslado al trabajo. Por tanto, uno de los desafíos futuros de INAPI será adaptar una modalidad de TT para funcionarios que ejerzan labores con cumplimiento de horario, como en el caso de trabajos por turnos y rotación de teletrabajadores, entre otros.

Considerando la variable género, los resultados indican una mayor conciliación de las mujeres, como muestra el Gráfico N° 3. Según dice el estudio DIPRES / CSP - UChile, a partir de las entrevistas realizadas a teletrabajadores:

Son principalmente mujeres quienes declaran compartir más tiempo con la familia y responder a demandas domésticas. En este sentido, hay una sensación diferenciada por género en cuanto a las labores domésticas, por lo que quienes más

se sienten aliviadas con el teletrabajo son mujeres, en la medida que pueden responder a estas responsabilidades.

**Gráfico 3**  
Conciliación vida laboral, familiar y personal según género.



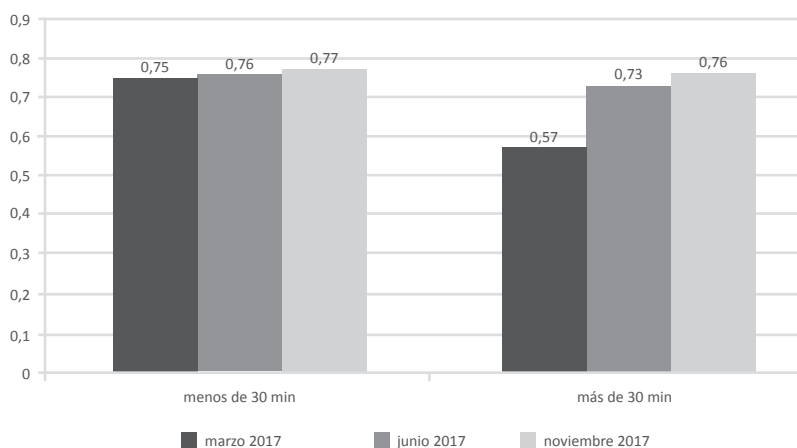
Fuente: Estudio DIPRES/UChile.

A partir de lo anterior el TT contribuiría a mejorar la calidad de vida de la mujer trabajadora, facilitando el cumplimiento de los múltiples roles que ellas cumplen en la actualidad. Si bien la sobrecarga de roles de la mujer obedece a un condicionamiento cultural, situación que excede al TT, la experiencia de INAPI muestra un progreso en sus condiciones, pues al disponer de más tiempo y cercanía con la familia permite mejoras en la relación e involucramiento con los hijos, a la vez que disponen de más tiempo y mejores condiciones para satisfacer necesidades personales de descanso, alimentación y desarrollo de actividades deportivas y/o sociales, aspectos todos asociados a una mejor calidad de vida. Ahora bien, esta condición de mejoramiento vía TT adquiere la potencialidad de promover la corresponsabilidad familiar, por cuanto los hombres teletrabajadores pueden asumir más tareas en el ámbito doméstico, sea que se trate de la motivación para adscribir a TT, o como una consecuencia del mejor desempeño y eficiencia en el uso del tiempo bajo esta modalidad.

Otro de los efectos más notorios del TT tiene relación con los tiempos de traslado que se evitan. Como se aprecia en el Gráfico N° 4, la conciliación subió significativamente en quienes demoran más de 30 minutos en viajar al trabajo y se mantuvo prácticamente igual en quienes demoran menos de 30 minutos. Sin embargo, este efecto no es únicamente

cuantitativo, sino que tiene un impacto cualitativo importante en la vida de los teletrabajadores. Para quienes viven más lejos, el traslado suele ser una experiencia agotadora y con efecto emocional negativo, que impacta en su disposición al trabajo al inicio de la jornada. El tiempo destinado al transporte, más la congestión y aglomeraciones en los medios de transporte, son las principales causas de malestar en el día a día, por lo que evitar estos tiempos es un alivio mayor.

**Gráfico 4**  
**Conciliación vida laboral, familiar y personal según tiempo de traslado a la oficina.**



Fuente: Estudio DIPRES/UCHile.

A partir de los aprendizajes y resultados de esta experiencia se puede concluir que el TT es una herramienta que mejora efectivamente la conciliación de la vida laboral, familiar y personal de los funcionarios públicos, sin repercutir negativamente en la calidad de vida laboral ni en los resultados de la organización, siendo, entonces, una experiencia con resultados positivos. El TT se transforma así en un factor motivacional de los trabajadores, que les permite desenvolverse de forma más armónica en sus diversos roles. Además, otorga elementos a la gerencia pública para utilizar un incentivo efectivo que, articulado con otros sistemas de gestión, facilita el logro de los objetivos estratégicos institucionales, en particular aquellos vinculados a la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

Desde una perspectiva de Gobierno, parece razonable que el organismo encargado de reconocer la innovación y el emprendimiento sea el primero en implementar un sistema de trabajo moderno y altamente difundido en los países más desarrollados.

## 6. Oportunidades de futuro

Con base en los resultados y la experiencia del proceso, a partir de marzo de 2018, la Dirección de Presupuestos autorizó al INAPI a ampliar la cantidad de teletrabajadores hasta el 35% de su dotación, porcentaje que ya había sido también autorizado, como un máximo, por el Congreso Nacional en la ley de reajuste del sector público 2018<sup>22</sup>. Así, en la actualidad 63 funcionarios de INAPI trabajan entre uno y cuatro días desde su domicilio. Cabe señalar que, a partir de los resultados obtenidos, en la misma ley de reajuste, se autorizó también al Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SERNAMEG) a que el 8% de su dotación teletrabajase. Lo anterior abre grandes posibilidades a la institución para consolidar su modernización en ámbitos de la gestión de personas y mayor eficiencia en el uso de recursos públicos. Además, una mayor cantidad de funcionarios de INAPI participando de esta modalidad de trabajo permitirá generar bases estadísticas más robustas para mediciones futuras, como también la posibilidad de incorporar otras variables, tanto a nivel organizacional (nivel de ausentismo, mediciones de clima laboral, etc.), como a nivel estatal (uso de recursos, utilización de espacios (m<sup>2</sup>), entre otros).

De la experiencia descrita, es necesario resaltar como buena práctica la generación de un piloto que permitió “testear” la iniciativa con una evaluación independiente y rigurosa, rescatar aprendizajes y oportunidades de mejora, de forma previa a una implementación a mayor escala. Además, el pilotaje fue realizado aunando conocimiento y experiencia de distintos actores (DIPRES, CGR, CSP - UChile), articulando así una experiencia con múltiples visiones, que dan cuenta de la complejidad de la temática.

La oportunidad para que el teletrabajo pueda ser ampliado a otras instituciones, debe ser capturada con la debida preparación de la respectiva organización. Es decir, los facilitadores identificados en la experiencia del INAPI debiesen ser visualizados como condiciones previas para la adecuada implementación del teletrabajo. Así, desde

---

<sup>22</sup> Ley N° 21.050, Artículo 37.- Modificase el artículo 43 de la Ley N° 20.971 en el siguiente sentido: a) Sustitúyese en el inciso primero la expresión “y 2018” por “2018 y 2019”; b) Agrégase el siguiente inciso quinto y final: “Una vez que el Instituto Nacional de Propiedad Industrial envíe el oficio señalado en el inciso anterior, la Dirección de Presupuestos podrá fijar el porcentaje señalado en el inciso primero hasta en un máximo de 35% para los años 2018 y 2019”.



la experiencia descrita, es altamente deseable que la organización que quiera implementar TT cuente previamente con:

- a) Plataformas informáticas que permitan gestionar los procesos organizacionales, facilitando la trazabilidad de las actividades realizadas y, por lo tanto, su control y seguimiento. En este mismo sentido, los principales insumos de los procesos (solicitudes, requerimientos, consultas, etc.) deben estar debidamente digitalizadas, siendo así factibles de realizarse a distancia, sin riesgos de pérdida o extravío. Conjuntamente, es deseable la eliminación del uso del papel, agilizando y transformándolo a un proceso 100% digital.
- b) Liderazgo y alineamiento institucional. El liderazgo y compromiso de la alta dirección, junto a una disposición innovadora para introducir nuevas prácticas y modificar procesos, son elementos clave de la visión transformadora que se requiere para incorporar en una institución modelos, herramientas o nuevas prácticas que permitan alcanzar los objetivos institucionales.
- c) Sistema de Información de Gestión integrado y validado. Es necesario contar con un sistema de definiciones estratégicas que vincula, a través de relaciones causales, los objetivos estratégicos hasta el nivel de indicadores de desempeño individual. Una estructura de estas características se consolida sobre la base de un sistema de información de gestión validado en la institución.
- d) Evaluación del desempeño vinculado a las métricas de producción. El alineamiento entre los desafíos estratégicos y su correlato a nivel de métricas individuales de producción que son recogidas por el proceso de evaluación del desempeño, resulta un elemento clave para que el personal comprometa indicadores objetivos de producción anual.
- e) Seguridad del Personal bajo la modalidad de Teletrabajo. Las condiciones de higiene y seguridad del teletrabajador deben ser objeto de evaluación y seguimiento sistemático, para hacer extensiva al lugar de prestación de servicios la cobertura de la Ley N° 16.744 de protección de accidentes y enfermedades profesionales. Así, las obligaciones legales y buenas prácticas deben quedar resguardadas en el lugar de prestación de servicio acordado con el teletrabajador.

Asimismo, una mayor escala en cuanto al número de instituciones públicas que tiene TT permitiría al Estado de Chile:

- Hacer un uso más eficiente de la infraestructura (uso de espacios, gastos en mobiliario, reducciones en gastos generales);

- Retención del talento humano y la posibilidad de incorporar personas con alta capacidad técnica, sin importar la ubicación geográfica de la persona;
- Posibilita la incorporación de personas que presenten algún tipo de discapacidad o dificultad para su traslado a la oficina, facilitando así la implementación de la Ley N° 21.015.
- Permite la continuidad operacional de la institución ante los riesgos vinculados a alteraciones del normal funcionamiento de la ciudad (inundaciones, fallas en el transporte público, etc.).

Para asegurar las condiciones de higiene y seguridad, el piloto en el INAPI tuvo que rigidizar el lugar donde las personas podían teletrabajar (en general su domicilio), de modo de dar seguimiento a que las condiciones se mantuvieran. A partir de esto resulta deseable que se pueda dar una mayor flexibilidad en la implementación de TT, en cuanto a no fijar un solo domicilio donde el funcionario pueda ejercer sus funciones. Se abre así la posibilidad de generar una política que disponga de nuevos espacios para teletrabajar, como por ejemplo los espacios de trabajo colaborativo (*co-works*), los que debieran contar con una certificación extendida por las mutuales, otorgando garantías en cuanto a sus condiciones de higiene y seguridad, así como de la seguridad y continuidad de servicios de internet para asegurar la privacidad de la información.

A nivel de la sociedad, el TT implementado en una mayor escala contribuye a descongestionar el tráfico en la ciudad, disminuyendo la cantidad de viajes que se realizan diariamente y a disminuir la huella de carbono, colaborando así con el medio ambiente. De la mano con lo anterior.

Finalmente, desde la perspectiva de género se abre un espacio de mayor equidad en la distribución de los roles familiares, mejorando la empleabilidad de las mujeres y la participación del padre o progenitores en el cuidado de los hijos, de adultos mayores o personas dependientes por motivos de salud.

¿Se pueden cambiar paradigmas en el Estado? INAPI: primer servicio...

## **Bibliografía**

Colombia, Ministerio del Trabajo & Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012). Libro blanco: el ABC del teletrabajo en Colombia.

Comisión Europea, Marco Europea de Teletrabajo (2002).

Darville, P., Díaz, R., Fuenzalida J., *et al.* (2018). Evaluación Sistema de Teletrabajo del Instituto Nacional de Propiedad Industrial.

Instituto Nacional de Propiedad Industrial - INAPI (2018). Informe Evaluación de la Experiencia de Teletrabajo.

Salazar, C. (2007). El Teletrabajo como aporte a la inserción laboral de personas con discapacidad en Chile: Una gran carretera virtual por recorrer. *Ciencia y Trabajo* Julio-Septiembre, 9(24), 89-98. SENDA (2012).



# CAPÍTULO 10

## TENDENCIAS Y DESAFÍOS DEL EMPLEO PÚBLICO EN CHILE

*Jorge Rodríguez Cabello, Rodrigo Balbontín Miranda y  
Alex Seemann Ibar*

*Resumen:* Al discutir de modernización del Estado el tema del empleo público siempre aparece en la agenda. Esto radica tanto porque las personas son un pilar fundamental para implementar cualquier iniciativa de modernización, como porque el gasto en personal representa un quinto del gasto del Gobierno Central. En este contexto, el presente capítulo tiene por objeto entregar antecedentes para una discusión sobre el empleo público en Chile. Para ello presenta un diagnóstico del empleo en el Gobierno Central en la última década; revisa las principales políticas de empleo público aplicadas en la administración 2014-2018; y plantea los principales desafíos que persisten en este ámbito, dando lineamientos para una agenda de corto y mediano plazo para modernizar el empleo público en Chile, teniendo en la mira construir un modelo de empleo público que maximice la productividad del sector y la calidad de los servicios entregados a los ciudadanos, a la vez que genere y resguarde condiciones adecuadas de trabajo para los funcionarios y funcionarias.

### **1. Introducción**

Al discutir de modernización del Estado es casi inevitable que surja el tema del empleo público entre los tópicos a tratar. Ello, por cuanto existe conciencia de que cualquier transformación sustantiva del Estado, para que sea exitosa y perdure, no puede hacerse sin sus funcionarios y funcionarias. Pero además, porque el gasto en personal representa un quinto del gasto del Gobierno Central y, por tanto, evidentemente una mejora de eficiencia en este componente del gasto implicaría un avance sustantivo en la eficiencia del gasto público como un todo.

Sin desmedro de lo anterior, cuando se discute modernizar el empleo público suele plantearse una serie de lugares comunes, que no siempre

tienen sustento en los datos reales. En este contexto, el objetivo del presente capítulo es entregar datos concretos para contar con un buen diagnóstico del empleo público en el Gobierno Central como base para una discusión seria, revisar las principales políticas de empleo público aplicadas en la administración 2014-2018, y plantear los principales desafíos que persisten en este ámbito.

Para lo anterior, en primer lugar se entregan datos estilizados para describir el empleo y el gasto en personal en el Gobierno Central en la última década (sección 2). Luego se describen las principales políticas de empleo público aplicadas en periodo 2014-2018 (sección 3). Y, finalmente, se identifican los principales desafíos del empleo público y para una agenda de corto y mediano plazo (sección 4).

Si bien muchos de los desafíos estructurales del empleo público han sido identificados con anterioridad<sup>1</sup>, el hecho que no hayan sido resueltos pasa, en primer lugar, porque modificaciones estructurales al empleo público implicarían cambios para más de 296 mil trabajadores y trabajadoras, y eso considerando solo a los funcionarios civiles del Gobierno Central, a lo que habría que sumar a todos quienes se desempeñan en el sector municipal. Ciertamente, concordar cambios sustantivos con tal cantidad de personas no es una tarea trivial, aunque se haga a través de sus representantes organizados. Son probablemente varios procesos de negociación que pueden, además, ser fuente de conflictos que los gobiernos en general tratan de evitar, y los lleva a mantener el *statu quo*. En segundo lugar, la lentitud para implementar cambios al empleo público ocurre porque no existe un consenso claro en las soluciones a los desafíos identificados, por cuanto no existe un solo modelo de empleo público consistentemente superior a otro y, además, porque las visiones sobre el empleo público están fuertemente determinadas por las visiones sobre el rol del Estado, sus herramientas, su poder y su tamaño, lo cual representa una de las dimensiones clásicas de diferencias entre las principales coaliciones políticas, lo que dificulta la construcción de acuerdos amplios sobre la materia.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Consorcio para la Reforma del Estado (2009).

## 2. Principales tendencias del empleo público en la última década<sup>2</sup>

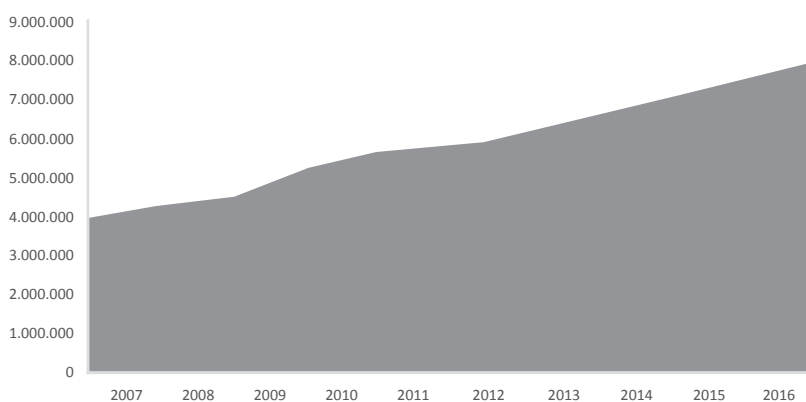
Usando la información de ejecución presupuestaria y el desglose de la información estadística de los recursos humanos del Gobierno Central recopilada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), junto con fuentes secundarias, se determinaron las principales tendencias del empleo público entre los años 2007 y 2016. Estas tendencias comprenden una caracterización del personal civil del Gobierno Central, esto es, sin considerar a los funcionarios municipales ni de empresas del Estado, ni de universidades estatales, ni a las dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Orden. Dentro de las principales tendencias se destacan las siguientes seis:

- a. *El gasto público en personal ha aumentado, pero se ha mantenido constante como porcentaje del gasto público total*

Si bien el gasto del Gobierno Central destinado a personal ha aumentado un 85% real entre los años 2007 y 2016, se verifica que este crecimiento ha ido a la par con el del gasto total del Gobierno Central, que ha aumentado un 86% real en el mismo periodo. El Gráfico 1 exhibe la evolución del gasto en personal en términos absolutos y en moneda constante, observándose que en todos los años aumenta en términos reales. En efecto, en este periodo el gasto en personal ha aumentado anualmente un 7,2% promedio real, siendo el año 2009 el que muestra el mayor aumento, con un 17,0% real.

Gráfico 1

Gasto en Personal del Gobierno Central, 2007-2016 (en miles de \$ de 2016).



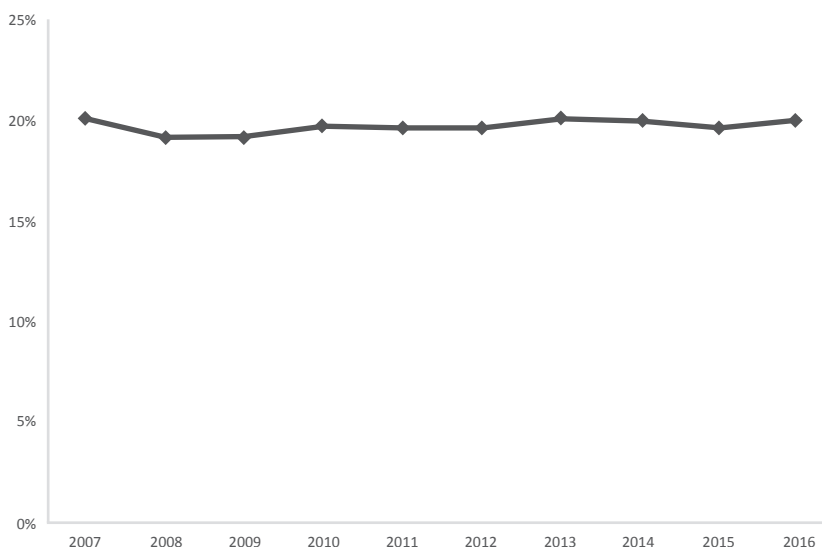
Fuente: Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

<sup>2</sup> Esta sección está basada en Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

Con todo, entre los años 2007 y 2016 el gasto ejecutado en personal del Gobierno Central no ha presentado variaciones significativas como porcentaje del gasto total. Como se observa en el Gráfico 2, el gasto promedio en personal entre estos años fue de un 19,8% respecto del gasto total, fluctuando entre un máximo de 20,2% para el año 2013 y un mínimo de 19,2% en los años 2008 y 2009. Es decir, el gasto en personal ha crecido en la última década solo manteniendo su peso relativo dentro del gasto total.

Gráfico 2

Gasto en personal como porcentaje del gasto total del Gobierno Central, 2007-2016.



Fuente: Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

- b. *La cantidad de trabajadores del Gobierno Central ha aumentado de manera sostenida, tanto en términos absolutos como en relación con el tamaño de la población*

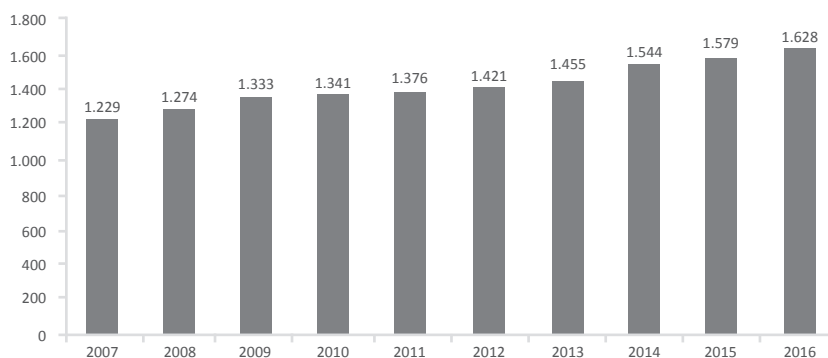
El total de personal civil que desempeña funciones en el Gobierno Central (incluyendo a personal en dotación de planta y contrata, y a honorarios), pasó de totalizar 202.896 el año 2007 a 296.080 el año 2016, lo que implica un crecimiento de 45,9%, con una tasa promedio anual de 4,3%. Si bien en todos los años se observa un crecimiento, este no ha sido homogéneo, fluctuando desde un 1,8% en el año 2010 a un 7,2% en el año 2014.



Este crecimiento es consistente con la tendencia del gasto en personal señalada previamente, aunque, como se describirá más adelante, en el aumento del gasto también ha incidido el incremento en las remuneraciones.

Respecto a la ampliación de la masa total de trabajadores, se observa que entre los años 2007 y 2016 la cantidad de funcionarios públicos civiles del Gobierno Central por cada 100.000 habitantes aumentó de 1.229 a 1.628, con un crecimiento sostenido en todo el periodo, como se ve en el Gráfico 3.

**Gráfico 3**  
Trabajadores civiles del Gobierno Central por cada 100.000 habitantes, 2007-2016.



Fuente: Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

- c. *Las remuneraciones en el sector público han tenido un aumento sostenido, por sobre el resto de la economía, y han crecido por causas que van más allá del reajuste general legislado cada año<sup>3</sup>*

En la Tabla 1 se muestran las variaciones en términos nominales del promedio de las rentas brutas del Gobierno Central, del Índice General de Remuneraciones elaborado por el INE, del Ingreso Mínimo Mensual

<sup>3</sup> En esta subsección todas las rentas se encuentran expresadas en pesos del año 2016. En el análisis se excluye al personal de las instituciones afectas a la escala de las FF.AA. y al personal del área de la salud afecto a las leyes N° 19.664 y N° 15.076. Hasta 2007 las estadísticas consideran exclusivamente al personal de planta y a contrata. Desde 2008 en adelante considera también al personal a honorarios asimilados a grado, Código del Trabajo y jornales permanentes. La renta utilizada para la clasificación corresponde a la renta bruta mensualizada de escala asignada a cada funcionario que se desempeñaba efectivamente en las instituciones del Gobierno Central (dotación efectiva), según distribución al 30 de junio de cada año.

(IMM) que afecta a los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, el reajuste del Sector Público que entra en vigencia cada 1 de diciembre del año anterior, y la Remuneración Bruta Mensual Mínima (RBMM) que aplica al sector público<sup>4</sup>.

Se observa que en el periodo 2007-2016 las remuneraciones promedio del Gobierno Central crecieron más que todo el resto de los indicadores revisados, mientras que la RBMM que aplica al sector público creció por sobre el IMM que afecta a los trabajadores sujetos al Código del Trabajo.

**Tabla 1**  
Evolución nominal de distintos índices de remuneraciones, 2007-2016  
(2007 = base 100).

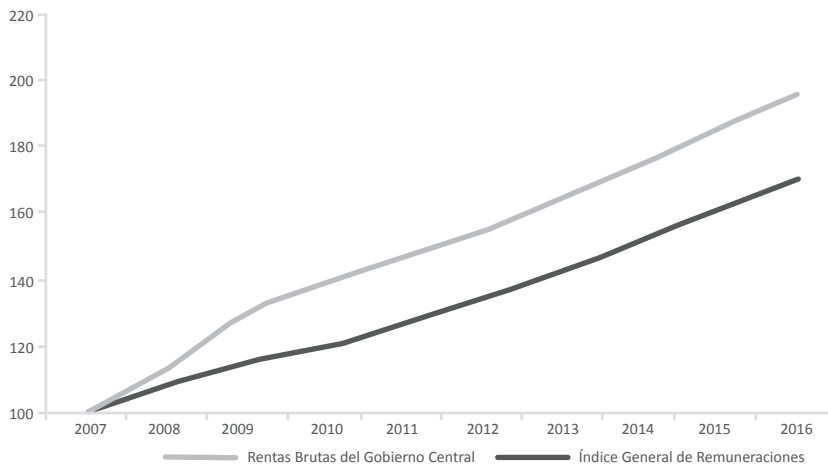
Año	Rentas Brutas del Gobierno Central	Índice General de Remuneraciones	Ingreso Mínimo Mensual	Reajuste General del Sector Público	Remuneración Bruta Mensual Mínima Sector Público
2007	100	100	100	100	100
2008	113,0	108,5	110,4	110,0	106,9
2009	130,7	115,4	114,6	115,0	116,5
2010	138,9	119,6	119,4	119,8	122,9
2011	146,1	126,7	126,4	125,8	128,0
2012	154,8	134,7	134,0	132,1	134,5
2013	164,9	142,4	145,8	138,7	141,6
2014	174,0	151,8	156,3	147,0	149,1
2015	185,3	161,2	167,4	153,0	177,6
2016	196,0	169,6	178,5	157,9	193,5

Fuente: Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

En efecto, al comparar la evolución de las Rentas Brutas del Gobierno Central con el Índice General de Remuneraciones, como muestra el Gráfico 4, se verifica que las primeras casi se duplicaron en términos nominales en el periodo 2007-2016, significativamente por sobre la evolución de las remuneraciones de la economía en su conjunto.

<sup>4</sup> Se refiere a la Remuneración Bruta Mensual Mínima percibida por el personal del estamento auxiliar de la administración pública, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley N° 19.429.

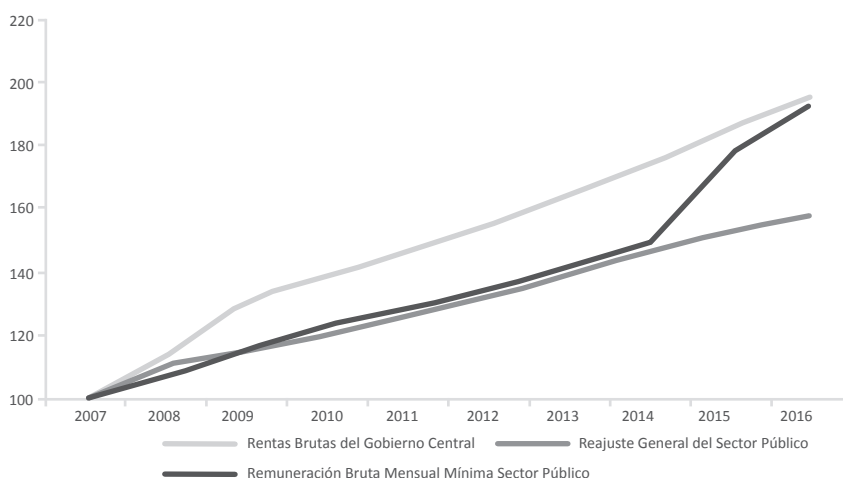
**Gráfico 4**  
**Variaciones nominales de distintos índices de remuneraciones, 2007-2016**  
**(2007 = base 100).**



*Fuente:* Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

Por otra parte, como muestra el Gráfico 5, las Rentas Brutas del Gobierno Central crecieron por sobre el Reajuste General del Sector Público entre los años 2007 y 2016. Esto significa que las remuneraciones del sector público efectivamente han crecido por causas adicionales al reajuste general legislado cada año, las que incluyen principalmente ascensos y promociones de los funcionarios, y nuevas asignaciones sectoriales creadas por ley (las que corresponden a componentes remuneracionales que se asocian a condiciones específicas de empleo en ciertos servicios o sectores).

**Gráfico 5**  
**Variaciones nominales de distintos índices de remuneraciones, 2007-2016**  
**(2007 = base 100).**



Fuente: Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

- d. *Las remuneraciones más bajas del sector público han tenido una mayor tasa de crecimiento que el promedio, por lo que ha disminuido la razón entre las remuneraciones máxima y mínima*

Otro aspecto para destacar, que también se observa en el Gráfico 5, es que la RBMM que aplica al sector público evolucionó de manera bastante similar al reajuste general hasta el año 2015, pero a partir de ese año aceleró su crecimiento relativo, a raíz de la decisión política de reajustar en mayor tasa las remuneraciones más bajas del sector público, lo que se reflejó en las respectivas leyes anuales sobre la materia.

Complementando la información anterior, la Tabla 2 muestra la evolución en las remuneraciones promedio percibidas por el personal civil del Gobierno Central. Se observa un crecimiento sostenido de las mismas, pero con variaciones anuales heterogéneas, con un máximo de 13,5% real en 2009 y un mínimo de 0,8% real en 2014, alcanzando un promedio de 4,3% de crecimiento real anual en el periodo.

Además, en todos los años analizados las remuneraciones promedio mínimas del Gobierno Central se encuentran sobre los niveles mínimos establecidos por el artículo 21 de la Ley N° 19.429. Así, las remuneraciones promedio mínimas exhiben un aumento real de un 60% entre los años 2007 y 2016, con una variación real anual promedio de 5,5%.

En contraste, las rentas máximas han tenido una caída en sus tasas de crecimiento durante los últimos años, debido a la exclusión de las altas rentas del reajuste general aplicado en los años 2015 y 2016. Con todo, la renta máxima aumentó un 18% real en el periodo, promediando una variación de 2,1% real anual. Sin embargo, al analizar el último trienio 2014-2016, esta variación promedio cae a 0,5%.

Lo anterior ha dado por resultado un cambio significativo en la razón entre la remuneración máxima del Gobierno Central con respecto a la mínima. Así, entre 2007 y 2016 esta razón pasó de 35,8 a 26,4, lo que implica una disminución de más del 26%.

**Tabla 2**  
Remuneración bruta real promedio, mínima y máxima de los Trabajadores Civiles del Gobierno Central, 2007-2016 (en pesos de 2016).

Año	Remuneración bruta promedio		Remuneración bruta Mínima		Remuneración bruta Máxima		Ratio máx / mín
	Monto	Variación real	Monto	Variación real	Monto	Variación real	
2007	936.844	7,9%	265.231	n/d	9.485.003	n/d	35,8
2008	967.324	3,3%	287.560	8,4%	10.372.104	9,4%	36,1
2009	1.097.971	13,5%	319.417	11,1%	11.317.125	9,1%	35,4
2010	1.154.293	5,1%	336.441	5,3%	10.510.395	-7,1%	31,2
2011	1.173.511	1,7%	341.783	1,6%	11.825.033	12,5%	34,6
2012	1.211.468	3,2%	355.158	3,9%	10.751.809	-9,1%	30,3
2013	1.266.217	4,5%	364.932	2,8%	11.079.180	3,0%	30,4
2014	1.275.832	0,8%	365.764	0,2%	11.104.464	0,2%	30,4
2015	1.301.092	2,0%	383.246	4,8%	11.272.523	1,5%	29,4
2016	1.320.086	1,5%	425.395	11,0%	11.239.345	-0,3%	26,4

Fuente: Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

- e. *Los trabajadores con calidad jurídica de contrata han aumentado de manera sostenida, contrastando con la disminución de los funcionarios de planta. Por su parte, la cantidad de trabajadores a honorarios en jornada completa se ha mantenido relativamente constante como porcentaje del total de trabajadores del Gobierno Central*

Los trabajadores del sector público pueden tener distintas calidades jurídicas. Al analizar su evolución según esta categorización se observa un aumento sostenido de los funcionarios a contrata, tanto en términos re-

lativos como absolutos. Al respecto, la Tabla 3 muestra que el año 2007 había un total de 88.366 trabajadores a contrata, los cuales aumentaron en un 84% al año 2016, totalizando 162.360. Esto implica un aumento promedio de 7% anual. En contraste, los trabajadores de planta presentan una disminución en cantidad absoluta entre 2007 y 2016, pasando de 87.119 a 83.141, lo que en términos relativos implica una caída significativa, como ilustra el Gráfico 6. En el periodo 2007-2016 también se observa un aumento del personal a honorarios, los que pasaron de 24.804 a 46.497, incluyendo a honorarios sin jornada, con jornada parcial y con jornada completa.

**Tabla 3**  
**Trabajadores Civiles del Gobierno Central según Calidad Jurídica, 2007-2016.**

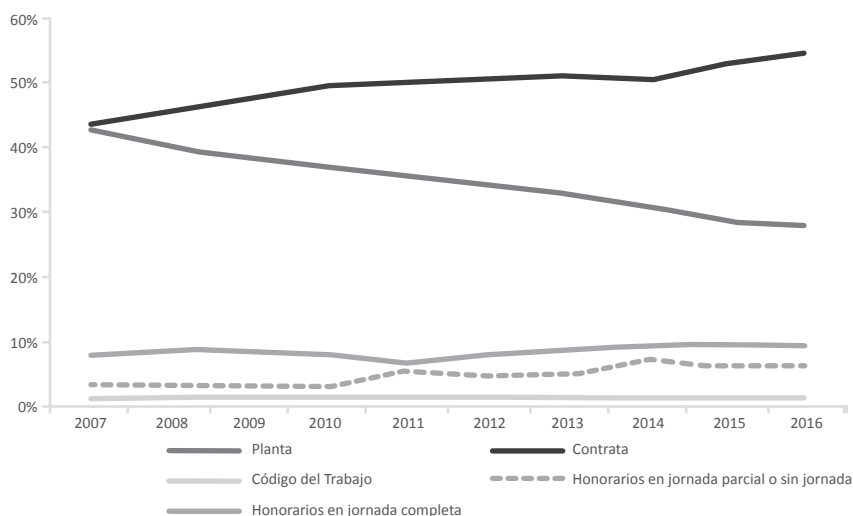
Calidad Jurídica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total Dotación</b>	<b>178.092</b>	<b>187.028</b>	<b>196.572</b>	<b>203.084</b>	<b>207.435</b>	<b>214.742</b>	<b>220.720</b>	<b>227.860</b>	<b>236.727</b>	<b>249.583</b>
Planta	87.119	86.069	86.352	85.547	84.387	85.024	84.819	85.069	81.627	83.141
Contrata (1)	88.366	97.430	106.473	113.823	119.043	125.528	131.705	138.672	150.979	162.360
Código del Trabajo (2)	2.607	3.529	3.747	3.714	4.005	4.190	4.196	4.119	4.121	4.082
<b>Total Honorarios</b>	<b>24.804</b>	<b>25.591</b>	<b>28.330</b>	<b>25.802</b>	<b>30.064</b>	<b>33.198</b>	<b>35.867</b>	<b>47.248</b>	<b>47.586</b>	<b>46.497</b>
En jornada parcial o sin jornada	8.673	6.883	7.693	7.553	13.720	12.788	12.581	20.994	18.362	18.703
En jornada completa	16.131	18.708	20.637	18.249	16.344	20.410	23.286	26.254	29.224	27.794
<b>Total Dotación + Honorarios</b>	<b>202.896</b>	<b>212.619</b>	<b>224.902</b>	<b>228.886</b>	<b>237.499</b>	<b>247.940</b>	<b>256.587</b>	<b>275.108</b>	<b>284.313</b>	<b>296.080</b>

*Notas:* (1) Incluye al personal de planta, titular de un cargo, que conserva la propiedad del mismo pero que, a la fecha de corte de la información, se desempeña en un cargo a contrata. (2) Incluye a Jornaes Permanentes.

*Fuente:* Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

El Gráfico 6 ilustra el cambio en la composición relativa del personal del Gobierno Central según calidad jurídica, observándose que los trabajadores a contrata representaban un 43,6% del total en 2007 y aumentaron a un 54,8% en 2016. En contraste, los trabajadores de planta pasaron de un 42,9% en 2007 a un 28,1% en 2016.

**Gráfico 6**  
**Trabajadores Civiles del Gobierno Central según Calidad Jurídica, 2007-2016**  
**(peso relativo).**



Fuente: Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

La participación relativa de los trabajadores a honorarios en jornada completa ha oscilado entre un 8% y un 10% en el periodo 2007-2016, con un máximo de 10,3% en 2015. Este tipo de trabajadores está concentrado principalmente en los Ministerios de Salud, de Educación, de Economía, Fomento y Turismo, del Interior y Seguridad Pública, y de Agricultura. De hecho, estas cinco carteras concentraban cerca del 70% del total de trabajadores a honorarios en jornada completa en 2016 y, en particular, el Ministerio de Salud congregaba a más de un tercio del total de estos trabajadores en dicho año.

Cabe señalar que a partir del año 2016 se han establecido restricciones con rango legal (a través de la Ley de Presupuestos) a las autorizaciones para contratar personal a honorarios, siguiendo la normativa de las glosas que regulan los subtítulos presupuestarios 21 (gasto en personal) y 24 (transferencias corrientes). Adicionalmente, las leyes de presupuestos desde el año 2016 en adelante han habilitado la posibilidad de traspasar a la contrata a aquellos trabajadores a honorarios que desempeñen funciones permanentes, disminuyendo a la vez, en igual cantidad, la autorización de personal a honorarios. Mayores detalles sobre estas medidas se presentan en la sección 3 de este capítulo.

*f. Existe un fuerte crecimiento del estamento de profesionales en el Gobierno Central, en contraste con la caída del peso relativo de los estamentos de administrativos y auxiliares*

El número absoluto de trabajadores del estamento de profesionales en el Gobierno Central aumentó considerablemente entre 2007 y 2016. Como se muestra en la Tabla 4, este grupo pasó de 63.310 a 110.046 trabajadores, lo que representa un aumento de 74%, con un crecimiento promedio anual de 6%. Esto implicó que su peso relativo haya pasado de un 36% en 2007 a un 44% en 2016, como muestra el Gráfico 7. No puede obviarse que el aumento del estamento profesional también ha tenido un efecto en el aumento del gasto en personal, por cuanto este estamento recibe en promedio mayores remuneraciones que los estamentos que han caído en su peso relativo (sin contar al estamento de directivos).

En contraste, los estamentos de los trabajadores administrativos y auxiliares han tenido una disminución relativa. En el primer caso, pese a verificarse un aumento en términos absolutos, su peso relativo pasó de 20% a 17%. En tanto, en el caso de los auxiliares su caída ha sido tanto en términos absolutos como relativos, disminuyendo su peso de 12% a 8%.

Por su parte, la participación de los trabajadores del estamento de técnicos se ha mantenido relativamente estable, promediando un 28% del total, producto de un aumento importante en términos absolutos. Finalmente, el estamento de directivos se ha mantenido prácticamente constante en términos absolutos, lo cual implica que su peso relativo haya caído de un 5% a un 3%; y, a la vez, que la cantidad de directivos haya pasado de uno por cada 21 funcionarios en 2007, a uno por cada 30 funcionarios en 2016.



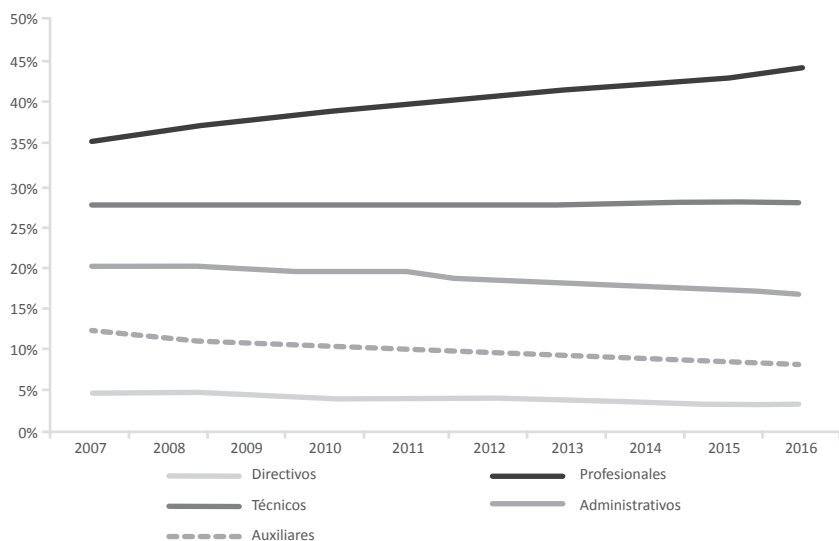
**Tabla 4**  
**Civiles del Gobierno Central según estamento, 2007-2016.**

Estamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Directivos	8.426	8.675	8.768	8.323	7.833	7.899	8.026	8.334	8.086	8.223
Profesionales	63.310	68.574	74.469	79.082	82.266	87.503	91.678	95.753	101.938	110.046
Técnicos	48.994	51.419	53.883	55.953	56.759	59.228	60.979	63.738	66.100	69.494
Administrativos	35.973	37.304	38.504	39.068	39.705	39.418	39.524	39.843	40.383	41.375
Auxiliares	21.426	21.080	20.962	20.667	20.883	20.707	20.527	20.201	20.229	20.457
<b>Total Dotación</b>	<b>178.129</b>	<b>187.052</b>	<b>196.586</b>	<b>203.093</b>	<b>207.446</b>	<b>214.755</b>	<b>220.734</b>	<b>227.869</b>	<b>236.736</b>	<b>249.595</b>

*Nota:* La clasificación de trabajadores por estamento solo considera el personal en la dotación. Se excluye a aquellos trabajadores bajo el régimen de honorarios debido a que no se encuentran clasificados por estamento en las estadísticas de la DIPRES.

*Fuente:* Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

**Gráfico 7**  
**Trabajadores Civiles del Gobierno Central según estamento, 2007-2016 (peso relativo).**



*Fuente:* Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018).

### 3. Principales políticas de empleo público del periodo 2014-2018

En términos de la política de empleo público, el periodo 2014-2018 estuvo, en los hechos, marcado por tres prioridades: i) La creación de nueva institucionalidad pública y la modernización de servicios existentes para abordar una serie de desafíos sectoriales, con el consecuente efecto en el empleo público de dichas instituciones; ii) El desarrollo de una política de incentivo al retiro para funcionarios y funcionarias para así facilitar abrir espacios de carrera dentro de los servicios; y iii) El proceso

de traspaso a la contrata de los trabajadores a honorarios que cumplen labores permanentes en condiciones de subordinación y dependencia, junto con el establecimiento de restricciones a la cantidad de trabajadores a honorarios por servicio, para acotar el uso de esta modalidad contractual.

Estos tres ejes están estrechamente vinculados y tienen efectos tanto en las remuneraciones del sector público como en la cantidad y perfil de trabajadores que se desempeñan en este. Algunos de estos efectos ya se comienzan a apreciarse en el año 2018, pero su efecto global se podrá cuantificar a comienzos de la próxima década, ya que muchas de las leyes involucradas están aún en etapa de implementación, como por ejemplo las leyes de incentivo al retiro, que en general tienen vigencia hasta el año 2024 y que debieran tener un efecto en la composición etaria del personal.

Asimismo, también se debe destacar como un elemento transversal de las políticas de empleo público del periodo 2014-2018 el que los tres ejes mencionados se trabajaron siempre en diálogo con las asociaciones de funcionarios respectivas, buscando llegar a acuerdos formales documentados en protocolos. Esta forma de trabajar surgió de los lineamientos del Programa de Gobierno de la presidenta Bachelet, que no solo sostenía con convicción la necesidad de contar con un Estado moderno que haga frente a los desafíos del país, sino que además promovía el diseño de políticas públicas con la participación de los involucrados.

Es así como en el periodo en análisis se suscribió una cantidad muy significativa de protocolos de acuerdo con las asociaciones de funcionarios, los que se tradujeron luego en proyectos de ley, decretos con fuerza de ley y reglamentos, según el instrumento normativo más adecuado para cada caso. La Tabla 5 muestra un resumen de los protocolos de acuerdo suscritos por año, que totalizan 60 en el periodo y se concentran principalmente en el subperiodo 2015-2017. La tarea de negociar y llegar a acuerdos con las asociaciones de funcionarios fue liderada por la Subdirección de Racionalización y Función Pública de la DIPRES, en coordinación con la dirección del servicio o ministerio respectivo, y en los casos de las negociaciones más transversales con la Mesa del Sector Público (MSP) para el reajuste anual y con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), en coordinación también con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Hacienda y el Servicio Civil.

**Tabla 5**  
**Protocolos de acuerdo suscritos por el Ejecutivo con asociaciones de funcionarios del Sector Público, 2014-2018.**

Año	Cantidad de protocolos	Principales
2014	5	Mesa del Sector Público, Colegio de Profesores, SAG, SII, Funcionarios Municipales
2015	15	Colegio Médico, Salud Primaria (CONFUSAM), Servicios de Salud, Consejo de la Cultura, Registro Civil, SERNAPESCA, ANEF
2016	12	Aduanas, JUNJI, Concesiones del MOP, SERNAM, Funcionarios de Atacama
2017	20	Mesa del Sector Público, Funcionarios Municipales, FONASA, SML, Gendarmería, TGR, DT, Asistentes de la Educación, Poder Judicial, CONAF, CONICYT, SAG
2018	8	Congreso, SVS, SBIF, Tribunales Tributarios y Aduaneros.

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de DIPRES.

En estas negociaciones la Subdirección de Racionalización y Función Pública de la DIPRES se guió por una serie de procedimientos, los que en general contribuyeron para que estas llegasen a buen término. Es interesante analizar estos procedimientos, toda vez que la negociación en el sector público no está normada<sup>5</sup>. En particular, se pueden señalar las siguientes buenas prácticas en esta materia:

- Ingresar proyectos de ley sobre materias de empleo público luego de llegar a acuerdo con la asociación de funcionarios respectiva<sup>6</sup>.

La experiencia de los últimos años mostró que esto facilitó la tramitación legislativa en el Congreso, pues hizo que los funcionarios se ciñeran a lo suscrito en el protocolo correspondiente aunque hubiesen quedado fuera materias de su pliego de peticiones original. Además, esto fue un antecedente valorado favorablemente por los parlamentarios al

<sup>5</sup> Lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 304 de Código del Trabajo señala que “Tampoco podrá existir negociación colectiva en las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los dos últimos años calendario, hayan sido financiadas en más del 50% por el Estado, directamente o a través de derechos o impuestos”.

<sup>6</sup> Cabe señalar que esta política tuvo dos excepciones importantes, en los casos de los reajustes generales de los años 2015 y 2016, en los que no se llegó a acuerdo con la MSP pero que de todas maneras el Gobierno decidió enviar un proyecto de ley a tramitación.

momento de votar los proyectos de ley. Esta forma de trabajo, si bien facilitó la tramitación legislativa de los proyectos, como contrapartida resultó muy intensiva en tiempo y trabajo en la etapa prelegislativa.

- Realizar siempre las propuestas del Gobierno a las asociaciones de funcionarios de manera formal y por escrito, y requerir que sus respuestas se hicieran de la misma forma.

Esto ayudó a comunicar transparente y adecuadamente las propuestas de ambas partes a todos los funcionarios involucrados y así disminuir la probabilidad de malentendidos. Esto es especialmente importante considerado que las negociaciones siempre se dan entre el gobierno y los representantes de los funcionarios, por lo que existe el riesgo de que la información no llegue íntegra a las bases. Al igual que en la práctica anterior, esta también resultó altamente demandante en tiempo y trabajo en la etapa prelegislativa.

- Acotar las negociaciones particulares (ya sea por Servicio, región o sectores de actividad, como por ejemplo Salud) solo a aquellas que se enmarquen dentro del proceso de modernización de un Servicio, formen parte del Programa de Gobierno y cuenten con marco presupuestario.

Ciertamente, las demandas por establecer mesas de trabajo conducentes a mejoras en el empleo público en sectores específicos son muy frecuentes. Por una serie de restricciones, de índole presupuestaria, de capacidad técnica o de capital político, no es posible atenderlas todas, incluso aunque tengan buenas justificaciones. Por ello, es fundamental establecer criterios claros para priorizar cuáles demandas atender. El criterio que se intentó seguir en el periodo 2014-2018 fue el de atender las demandas asociadas a Servicios que estaban en la agenda de modernización sectorial. Con todo, por razones de economía política no siempre fue posible ajustarse estrictamente a este criterio, por lo que se sumaron temas contingentes a la agenda.

- Poner especial atención en que una negociación específica no genere efectos de demostración no deseados en otros sectores del empleo público, para evitar que por solucionar una demanda surjan exponencialmente otras que será muy difícil satisfacer.

Hay problemas del empleo público que están presentes de manera transversal en diferentes sectores, por lo que si el Gobierno se abre a

solucionarlos en un sector específico, es inevitable que ello genere una multiplicación de demandas en el resto, quedándose el Gobierno con pocos argumentos para negarse a atenderlas. Por ello es conveniente que los temas transversales de empleo público (como por ejemplo la situación del personal a honorarios, la tutela de derechos fundamentales, las buenas prácticas laborales, o el reajuste de las rentas mínimas) sean concordados en instancias de representación amplia, como lo son la MSP o la ANEF.

A continuación se desarrolla un análisis que resume lo realizado en el periodo 2014-2018 en los tres ejes de las políticas de empleo público señalados con anterioridad, y siguiendo las prácticas para abordarlas recién descritas:

*a. Materias de empleo público en el contexto de la creación de nuevas instituciones y modernización de servicios existentes*

El Programa de Gobierno 2014-2018 consideraba la creación de nuevos servicios públicos, transformaciones sustantivas de instituciones existentes, y cambios de dependencia institucional de otros. En general, la creación o modernización de estas instituciones buscó responder de mejor manera a las necesidades de la población que no estaban siendo cubiertas por el Estado, o bien donde el Estado estaba actuando de forma deficiente. Ciertamente, cada uno de estos cambios institucionales puede analizarse en su propio mérito con sus pros y contras (de hecho, algunos cambios institucionales específicos son analizados en otros capítulos de este libro), pero en este capítulo se mencionan por el impacto que produjeron en distintos aspectos del empleo público de las instituciones involucradas.

Las materias de personal habitualmente abordadas en este tipo de procesos fueron: i) Actualizaciones de las plantas de personal, es decir, la revisión de la cantidad de cargos de planta por estamento, de los grados de inicio y tope de cada estamento, y de los requisitos para cada cargo y grado; y ii) Revisiones de las distintas asignaciones especiales para servicios específicos, analizando su composición fija versus variable, su monto absoluto y su peso relativo sobre el total de remuneraciones, los requisitos para recibirlas y, en algunos casos, creando asignaciones nuevas.

Es así como la Tabla 6 muestra el alcance que tuvo el desarrollo de nueva institucionalidad pública en el periodo (la que se muestra con mayor detalle en el Anexo 1), la que se resume en que al 11 de marzo de 2018 se

habían aprobado las leyes que crearon: 2 ministerios, 8 subsecretarías, 78 servicios públicos (incluyendo los 70 Servicios Locales de Educación que forman parte de las desmunicipalización educacional) y una empresa pública; quedando además otra gran cantidad de proyectos en trámite legislativo.

**Tabla 6**  
Nueva institucionalidad pública creada en el periodo 2014-2018. Información al 11 de marzo de 2018.

Instituciones	Aprobados	Proyectos en trámite	TOTAL
Ministerios	2	2	4
Subsecretarías	8	1	9
Servicios	78	11	89
Empresas Públicas	1	2	3
Otros	24	13	37
<b>TOTAL</b>	<b>113</b>	<b>29</b>	<b>142</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de DIPRES.

*b. Política de incentivos al retiro de funcionarios públicos*

Con el objetivo de fomentar el retiro de los trabajadores de mayor edad en condiciones favorables para ellos, permitiendo de esta manera una renovación en el personal que se desempeña en el Estado y facilitando la apertura de espacios de carrera en los servicios, el Gobierno impulsó una política de programas de incentivo al retiro de los funcionarios de los distintos estamentos y dependencias, tanto del Gobierno Central como del sector descentralizado del Estado.

Es así como durante el periodo 2014-2018 se aprobaron 10 leyes de incentivo al retiro, que corresponden a más de 100.000 cupos<sup>7</sup> para ser utilizados por los funcionarios que cumplan la edad de jubilar y reúnan los requisitos específicos establecidos en cada ley, y que se distribuyen en cupos anuales que en general llegan hasta el año 2024 (algunas leyes tienen una duración más acotada). En cada una de estas leyes el Ejecutivo suscribió acuerdos con las respectivas asociaciones de funcionarios, abarcando materias tales como los beneficios para quienes se retiren, los

<sup>7</sup> Cabe notar que algunas de las leyes de incentivo al retiro abarcan al Gobierno Central, mientras que otras abarcan al sector descentralizado del Estado, por lo que la cantidad total de cupos para retiro no es comparable con las cifras de empleo público mostradas en la sección anterior, las cuales se refieren exclusivamente a los trabajadores civiles del Gobierno Central.

requisitos para acceder a ellos, y la cantidad máxima de cupos por año. Cabe señalar que si bien esta es una materia transversal a los distintos sectores del empleo público, dadas ciertas particularidades sectoriales, en el año 2014 se concordó con la MSP que los detalles de cada ley serían abordados en proyectos separados que tomarían como base las leyes anteriores de cada sector, con perfeccionamientos específicos a negociar.

Adicionalmente a las leyes de incentivo al retiro ya aprobadas, al 11 de marzo de 2018 había dos proyectos de ley que se encontraban aún en trámite legislativo, que suman más de 10.000 cupos para el retiro de funcionarios. De esta manera, de aprobarse estos proyectos, se habrán creado incentivos para el retiro de 113.227 funcionarios en edad de jubilar hasta el año 2024, como se muestra en la Tabla 7. Un poco más de un tercio de este total corresponde a cupos para funcionarios del Gobierno Central, lo que implica que las leyes aprobadas incentivan el retiro de hasta un 14% del personal civil del Gobierno Central que había en el año 2016.

**Tabla 7**  
**Leyes y proyectos de ley de incentivo al retiro de funcionarios públicos 2014-2018.**  
**Información al 11 de marzo de 2018.**

Sector	Ley N°	Año	Vigencia	Cupos
Administración Central (ANEF)	20.948	2016	31-12-24	16.780
APS	20.919	2016	30-06-24	7.000
Servicios de Salud Central	20.921	2016	30-06-24	22.000
Profesionales Médicos	20.986	2017	30-06-24	3.750
Profesores	20.822	2015	31-12-24	30.331
	20.976	2016		
Asistentes de la Educación	20.964	2016	31-12-25	12.000
	21.050	2017		
No académicos Universidades Estatales	20.807	2015	31-12-24	3.720
	20.996	2017		
Académicos Universidades Estatales	21.043	2017	31-12-24	4.700
JUNJI	21.003	2017	31-12-24	500
Poder Judicial	21.061	2018	31-12-24	1.750
Municipales	En trámite		31-12-24	10.600
Congreso Nacional	Por publicarse		31-12-20	96
<b>TOTAL</b>				<b>113.227</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de DIPRES.

c. *Plan de traspaso de honorarios a la contrata y restricción de cantidad de trabajadores a honorarios*

La gran cantidad de personas que desempeñan funciones a honorarios en el Gobierno Central llevó al Ejecutivo a tomar medidas para evitar que esta modalidad se use más allá de su propósito original, el que corresponde a labores temporales sin relación de subordinación ni dependencia. Esta materia fue planteada como un problema tanto por la MSP como por la ANEF, y formó parte de protocolos de acuerdo suscritos con ambas instancias.

Así, en el año 2014 se realizó un diagnóstico sobre la situación de estos funcionarios en el Gobierno Central<sup>8</sup>. Este diagnóstico fue compartido con las asociaciones de funcionarios y con el Congreso, y sirvió de base para diseñar un plan de acción para el periodo 2015-2018.

En particular, a partir del año 2016 se establecieron restricciones legales, vía Ley de Presupuestos, a las autorizaciones para contratar personal a honorarios, siguiendo la normativa de las glosas que regulan los subtítulos presupuestarios 21 (gasto en personal) y 24 (transferencias corrientes). Hasta el año 2015 estas glosas establecían límites al gasto en honorarios, fijando un monto máximo en pesos para ello; pero desde 2016 se incluyen también límites máximos a la cantidad de personal a contratar bajo esta modalidad para cada servicio.

Adicionalmente, las leyes de Presupuestos desde el año 2016 en adelante han habilitado la posibilidad de traspasar a la contrata a aquellos trabajadores a honorarios que desempeñen funciones permanentes, disminuyendo a la vez, en igual cantidad, la autorización de personal a honorarios. Este plan de traspaso se había iniciado en 2015, pero a partir de 2016 se fortaleció dándole rango legal. Así, en el periodo 2015-2017 más de 13.500 honorarios del Gobierno Central que cumplían con los requisitos señalados fueron traspasados a la contrata, a lo que se suman 8.000 cupos autorizados para el año 2018. La Tabla 8 muestra el detalle de la cantidad de personas traspasadas a la contrata en cada año. Si se continúa con este plan a este ritmo, se debiera cumplir la meta que al término del actual periodo presidencial ya no exista personal a honorarios realizando labores permanentes bajo subordinación y dependencia. Con todo, persiste el desafío de abordar la situación

---

<sup>8</sup> Este diagnóstico fue complementado en el año 2016 para el sector municipal y para las universidades estatales.



también en el caso de las administraciones municipales y, en menor medida, en las universidades estatales.

**Tabla 8**  
**Trasposos de honorarios a la contrata en el Gobierno Central 2014-2018.**

<b>Año</b>	<b>Cupos autorizados</b>	<b>Trasposos</b>
2015	No hubo límite	2.235
2016	4.000	3.886
2017	8.000	7.619
2018	8.000	En proceso

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de DIPRES.

De manera adicional a los avances en los tres ejes que se priorizaron en el periodo 2014-2018 en materia de políticas de personal en el sector público, es pertinente repasar lo sucedido en materia de los reajustes generales que usualmente se negocian y legislan cada año, no obstante no estar normada una negociación por ley.

Es así como existe una negociación, que lideran la MSP por el lado de los trabajadores del sector público, y los Ministerios de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social por el lado del Gobierno. Esta ocurre habitualmente en los meses de octubre y noviembre de cada año, y se legisla a finales de este último mes para que el reajuste pueda regir a contar del primero de diciembre. Cabe notar que reajustes generales de este tipo, así como el resto de los beneficios que se incluyen en la negociación (como los bonos especiales), deben ser todos aprobados mediante una ley para que tengan efecto. Es así como luego de la negociación entre el Gobierno y la MSP se pasa a una etapa legislativa donde eventualmente el proyecto puede tener cambios, ya sea porque se le introduzcan indicaciones o porque parte de su articulado no sea aprobado.

Durante el periodo 2014-2017 se realizaron cuatro negociaciones sobre reajuste general con la MSP, pero solo se alcanzaron acuerdos con los representantes de los trabajadores en dos años: 2014 y 2017. Sin desmedro de ello, se legislaron reajuste generales en los cuatro años del periodo.

La Tabla 9 muestra las cifras de reajuste aprobadas en cada una de estas leyes anuales en términos nominales en el periodo 2014-2017. Debido a que la entrada en vigencia de estos reajustes corresponde al

primero de diciembre de cada año, para presentar las cifras en términos reales se ajusta por la inflación acumulada en los últimos doce meses a noviembre.

**Tabla 9**  
**Reajuste general de remuneraciones del sector público 2014-2017.**

Año	Ley N°	Reajuste nominal	Reajuste real	Acuerdo con MSP
2014	20.799	6,0%	0,3%	Sí
2015	20.883	4,1%	0,2%	No
2016	20.975	3,2%	0,3%	No
2017	21.050	2,5%	0,6%	Sí

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de DIPRES y Banco Central de Chile.

Por su parte, en el Anexo 2 se presentan los reajustes nominales y reales de cada año del periodo 1990-2017. Se observa que los reajustes de los últimos cuatro años estuvieron por debajo de los reajustes promedio exhibidos desde el año 1990 en adelante. En efecto, el reajuste real promedio anual entre los años 2014 y 2017 fue de 0,3%, que está por debajo del promedio real anual de 1,3% exhibido entre los años 1990 y 2013<sup>9</sup>.

No obstante lo anterior, a pesar de que las cifras del reajuste general de remuneraciones del sector público del periodo 2014-2017 se encuentran bajo los promedios de años anteriores, la evidencia muestra que hubo otros factores adicionales que afectaron al alza las remuneraciones promedio del sector público en este periodo. Así, por ejemplo, en 2015 se legisló un reajuste nominal de 6,0%, pero las remuneraciones brutas del Gobierno Central crecieron en promedio 6,5%. Por su parte, en 2016 esta diferencia fue mayor, ya que se legisló un reajuste nominal de 4,1% mientras que las remuneraciones brutas del Gobierno Central crecieron en promedio 5,7%. Estos datos son consistentes con la política llevada a cabo en la administración anterior, donde se desarrolló un intensivo plan de modernización de instituciones (resumido en la Tabla 6 y explicado con mayor detalle en el Anexo 1), que trajo aparejado, en cada uno de estos procesos, un mejoramiento de las condiciones laborales y remuneracionales de los funcionarios de las instituciones involucradas.

<sup>9</sup> En términos nominales, el reajuste promedio anual del periodo 2014 y 2017 fue de 4,0%, mientras que entre los años 1990 y 2013 esta cifra alcanzó un promedio de 7,9%.

#### 4. Desafíos del empleo público

De las tendencias del empleo público en el Gobierno Central de la última década presentadas en este capítulo (y desarrolladas en mayor detalle en Balbontín, Rodríguez y Seemann (2018)), se puede concluir que el gasto en personal ha crecido sostenidamente, pero a la par del crecimiento del gasto público total, manteniendo constante su peso relativo en él.

El crecimiento del gasto en personal se compone tanto de un aumento en la cantidad de personal (que ha aumentado de manera más que proporcional a la población), como de un aumento en las remuneraciones promedio (que han crecido más que el promedio de las remuneraciones de la economía). Por su parte, el crecimiento de las remuneraciones se explica parcialmente por el importante mayor peso relativo que ha tomado el estamento de profesionales, cuyas rentas promedio son mayores a las del resto de los estamentos, descontando a los directivos. Asimismo, el aumento de las remuneraciones se explica por los reajustes generales que se negocian todos los años con la MSP, pero también por una serie de mejoramientos sectoriales a servicios específicos, principalmente en el marco de procesos de modernización institucional. En cuanto a la calidad contractual del personal, se observa que ha aumentado la preponderancia de la contrata (de renovación anual), principalmente respecto de la planta, por lo que hoy claramente no prima esta última modalidad.

En cuanto a las principales políticas de empleo público aplicadas en el periodo 2014-2018, ellas se estructuraron en torno a tres prioridades: i) La creación de nueva institucionalidad pública y la modernización de servicios existentes para abordar una serie de desafíos sectoriales, con el consecuente efecto en el empleo público de dichas instituciones; ii) El desarrollo de una política de incentivo al retiro para funcionarios y funcionarias para así facilitar abrir espacios de carrera dentro de los servicios; y iii) El proceso de traspaso a la contrata de los trabajadores a honorarios que cumplen labores permanentes en condiciones de subordinación y dependencia, junto con el establecimiento de restricciones a la cantidad de trabajadores a honorarios por servicio, para acotar el uso de esta modalidad contractual.

Estas tres políticas se hacen cargo de temas importantes del empleo público, pero ciertamente existen desafíos estructurales que no han sido abordados en las últimas décadas, si bien han existido reformas estructurales en materias de Alta Dirección Pública y de probidad funcionaria (que se abordan en otros capítulos de este libro).

En este sentido, se puede construir una agenda de trabajo de mediano plazo en torno al empleo público que aborde los desafíos estructurales pendientes, incluyendo también materias más urgentes de corto plazo. Implementar una agenda de este tipo requiere de un amplio consenso técnico y político y, sin duda, en términos de economía política no sería viable realizarla sin contar con el acuerdo de los funcionarios y funcionarias públicos.

En particular, entre los desafíos que persisten en materia de empleo público se pueden destacar los siguientes cuatro:

- a. *Terminar con los trabajadores a honorarios que cumplen funciones permanentes en condiciones de subordinación y dependencia, tanto en el Gobierno Central como en el sector descentralizado*

Este es un desafío que se debe abordar en el corto plazo, dando continuidad a las políticas sobre la materia implementadas en años recientes. Se trata de un desafío urgente, no solo porque se utiliza esta modalidad contractual de naturaleza transitoria para funciones permanentes sino, además, por su judicialización creciente con resultados mayoritariamente negativos para el Fisco como empleador.

Para tener éxito con este desafío es necesario traspasar a la contrata a quienes están a honorarios realizando labores permanentes en condiciones de subordinación y dependencia (sin reemplazo en dichos cupos a honorarios) y, a su vez, implementar mecanismos legales para “cerrar la llave” que consigan evitar que directivos públicos usen vías alternativas para seguir contratando personal a honorarios con vínculo de subordinación y dependencia. Entre estas medidas debiera evaluarse la aplicación de sanciones a quienes realicen este tipo de contrataciones para realizar funciones que correspondan a otras modalidades contractuales.

Cabe mencionar que existe una propuesta de permitir la contratación a honorarios de un conjunto acotado de trabajadores en los gabinetes ministeriales, que sean de exclusiva confianza de la respectiva autoridad política y que terminen su vínculo laboral junto con ella. No obstante, en estos casos en que existe vínculo de subordinación y dependencia se debiera analizar la posibilidad de contratación mediante el Código del Trabajo y no mediante honorarios.

En definitiva, la contratación a honorarios debe quedar exclusivamente reservada para labores específicas, temporales y sin relación de subordinación ni dependencia<sup>10</sup>.

*b. Modernizar los sistemas de evaluación de desempeño y los pagos asociados a los mismos*

Este es un desafío de mediano plazo, sobre el cual ya existe un diagnóstico elaborado a partir del estudio del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (2016). Resumidamente, el estudio concluye que la Asignación de Modernización normada en la Ley N° 19.553 de 1998, que incluye incentivos monetarios a los funcionarios públicos por concepto de desempeño colectivo y de desempeño institucional<sup>11</sup>, ha cumplido un ciclo, y que si bien cumplió un rol importante para instalar buenas prácticas en los servicios públicos, hoy los bonos por desempeño están internalizados en el sueldo de los funcionarios y, por tanto, no están actuando como un real incentivo a mejorar la gestión, al punto que en los últimos años ha sido muy pequeña la cantidad de funcionarios que no los han ganado<sup>12</sup>. Estas conclusiones pueden extrapolarse a otros bonos asociados al desempeño que existen en el sector público (como las Metas de Eficiencia Institucional (MEI) y los bonos de la Ley Médica (Ley N° 19.664), entre otros).

Dado lo anterior, es necesario rediseñar estos componentes remuneracionales de manera que vuelvan a significar verdaderos incentivos a la gestión de los funcionarios. Pero en dicha tarea debe tenerse presente que a nivel internacional, según lo recoge el estudio mencionado, la evidencia muestra que la aplicación de incentivos vinculados a indicadores de desempeño genera con frecuencia la manipulación de estos, con el propósito de facilitar la obtención de los bonos, lo que se conoce en la literatura como *gaming*. Por ello, la misma evidencia muestra que los incentivos que funcionan en el sector público no representan un porcentaje muy alto de la remuneración total del funcionario y, de hecho, suelen concentrarse más en los niveles directivos y en grupos de trabajo específicos.

---

<sup>10</sup> Propuestas específicas sobre esta materia pueden revisarse en Rajevic (2015).

<sup>11</sup> Estos últimos conocidos como los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

<sup>12</sup> En el periodo 1998-2000 el 90% de las instituciones obtuvo el bono completo; en el periodo 2001-2010 este porcentaje bajó a 81% de las instituciones; mientras que en el periodo 2011-2017 el porcentaje subió al 96% de las instituciones, incluyendo el año 2016 en el que el porcentaje fue de 100%.

c. *Normar negociaciones y huelgas en el sector público*

Este es un desafío estructural a la vez que emblemático para las asociaciones de funcionarios del sector público. Al no estar normadas las negociaciones, se da la paradoja que en la práctica existen sin control ni procedimientos. Lo mismo ocurre con la huelga, que se encuentra prohibida en nuestro ordenamiento jurídico para el sector público<sup>13</sup>, con los consiguientes efectos negativos para el servicio público que se debe entregar a los usuarios. No estando reguladas, no hay certeza en la procedencia, oportunidad y plazos de la negociación, lo que en la práctica incentiva la movilización y huelga como método para forzar la negociación, especialmente por quienes tienen capacidad de movilizarse, sin atender a criterios de necesidad de prestación de los servicios.

Ante esta situación, en la cual la realidad ha superado a la normativa, se sugiere derechamente avanzar en normar las negociaciones y huelgas en el sector público, desde los siguientes principios orientadores: i) Delimitar claramente los contenidos de la negociación a las condiciones comunes de trabajo y remuneración de directo interés de los trabajadores; ii) Limitar las dobles o triples negociaciones, evitando la superposición de demandas en distintos niveles (por ejemplo: central, sectorial, regional, municipal e, incluso, por establecimiento); iii) Garantizar la continuidad de los servicios públicos esenciales que se procuran a la población, mediante el establecimiento de servicios mínimos y la identificación de instituciones que no pueden parar; y iv) Resguardar los equilibrios presupuestarios en las negociaciones salariales, al tratarse de negociaciones que afectan recursos públicos<sup>14</sup>.

Sin desmedro de los principios antes señalados para lograr una normativa integral de las negociaciones y huelgas en el sector público, a la luz de la experiencia de años recientes y teniendo en consideración que el Estado debe priorizar el velar por prestar servicios a los ciudadanos, resulta de especial relevancia avanzar en normar el derecho a huelga. En este sentido, la legislación debiera establecer, al menos: que una huelga no declarada es ilegal; la oportunidad en la cual se puede declarar la huelga; especificar los servicios que quedarán excluidos del derecho a la huelga en cualquier escenario; normar el procedimiento para establecer

---

<sup>13</sup> Las huelgas en el sector público están prohibidas a nivel constitucional (artículo 19 número 16 de la Constitución Política de la República de Chile).

<sup>14</sup> Propuestas específicas sobre esta materia pueden revisarse en Rajevic (2016) y en Domínguez *et al.* (2016).

servicios mínimos en caso de huelga; e instaurar el procedimiento para que existan descuentos de remuneraciones efectivos por los días no trabajados.

*d. Comenzar una discusión amplia sobre el sistema de empleo público que Chile necesita*

Este es probablemente el desafío más estructural de todos. Hoy coexisten en la administración pública distintos regímenes laborales (no solo existen distintos estatutos para distintos sectores, sino que además existen contratos de planta, a contrata, por código del trabajo y a honorarios). El gran desafío es buscar construir un modelo de empleo público que maximice la productividad del sector y la calidad de los servicios entregados a los ciudadanos, a la vez que genere y resguarde condiciones adecuadas de trabajo para los funcionarios y funcionarias.

La comparación internacional muestra que existen variadas experiencias de sistemas de empleo público, cada cual con sus ventajas y desventajas. Al respecto, Rajevic (2016b) concluye que se puede identificar algunas buenas prácticas; entre ellas, que los buenos modelos de empleo público: i) Buscan que el personal que trabaja para la administración pública sea reclutado atendido su mérito y sin consideraciones políticas (contando en algunos casos con una institucionalidad de alto rango a cargo para velar por esto); ii) Procuran asegurar que el empleo público cuente con elementos que promuevan el mérito, la capacidad y la igualdad de oportunidades, tanto a nivel de su normativa como a nivel de los arreglos institucionales que velan por ello (como instancias de reclamación); iii) Cuentan con una cantidad acotada de cupos de confianza política, estrictamente temporales mientras dure la confianza de la autoridad para no abultar de manera permanente la dotación y, de todas maneras, velando por el cumplimiento de requisitos de idoneidad; iv) Cuentan con estabilidad en el empleo o, en su defecto, con sistemas de prestaciones por desempleo; v) Cuentan con un sistema de carrera funcionaria o, en su defecto, sistemas de desarrollo profesional del personal que contribuyen a mejorar su desempeño y a canalizar expectativas; y vi) Reconocen el derecho a sindicalizarse, a negociar colectivamente y a ir a huelga, en la mayoría de los casos simplemente aplicando la regulación general, con algunos ajustes.

La comparación del sistema chileno de empleo público con las buenas prácticas señaladas muestra que existen brechas significativas en varios ámbitos. Por ello, este desafío se plantea como “comenzar una

discusión amplia sobre el sistema de empleo público que Chile necesita”, pensando en construir un consenso amplio para una reforma sustantiva que perdure en el tiempo.

## Bibliografía

Balbontín, R., Rodríguez, J. y Seemann, A. (2018). “Principales tendencias del empleo en el Gobierno Central”, Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos de Chile.

Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (2016). “Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público”, encargado por el Ministerio de Hacienda.

Consortio para la Reforma del Estado (2009). *Un Mejor Estado para Chile, propuestas de modernización y reforma*.

Domínguez, C., Tapia, F., Singer, M., Azócar, R., Donaire, C. y Bravo, D. (2016). “Regulación de la negociación colectiva en el sector público. Una propuesta para dar operatividad al convenio 151 de la OIT”, estudio para el concurso de políticas públicas 2016 de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Publicado en octubre de 2013.

Rajevic, E. (2016). “Estudio comparado acerca de la institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva en el sector público”, estudio encargado por el Ministerio de Hacienda.

\_\_\_\_\_ (2016b). “Estudio comparado de sistemas de contratación y modelos de empleo público de la organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE)”, estudio encargado por el Ministerio de Hacienda.

\_\_\_\_\_ (2015). “Posibles modificaciones legales para asegurar que los contratos a honorarios en la administración pública se restrinjan a funciones no permanentes”, estudio encargado por el Ministerio de Hacienda.



**ANEXO 1**  
**Nueva Institucionalidad Pública 2014-2018. Actualizado al 11 de marzo 2018**

	<b>Ley aprobada</b>	<b>Proyecto en trámite legislativo</b>	<b>TOTAL</b>
Ministerios	Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Conocimiento	4
	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	Ministerio de Pueblos Indígenas	
Subsecretarías	Subsecretaría de Educación Parvularia	Subsecretaría de Ciencia y Tecnología	9
	Subsecretaría de Derechos Humanos		
	Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género		
	Subsecretaría de las Culturas y las Artes		
	Subsecretaría de Educación Superior (Proyecto de ley en el Tribunal Constitucional)		
	Subsecretaría de la Niñez (Proyecto de ley en el Tribunal Constitucional)		
	Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (reemplaza a DIRECON) (Proyecto de ley en el Tribunal Constitucional)		
	Subsecretaría del Patrimonio		
Servicios	Comisión para el Mercado Financiero en reemplazo de Superintendencia de Valores y Seguros	Agencia Nacional de Protección Civil (reemplaza a la ONEMI)	89
	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (reemplaza al SERNAM)	Agencia de Investigación y Desarrollo (reemplaza a CONICYT)	
	Servicio Nacional del Patrimonio Cultural (reemplaza a DIBAM)	Agencia de Protección de Datos Personales	
	Dirección Nacional de Educación Pública	Servicio Auditoría Interna de Gobierno (reemplaza al CAIGG)	
	Servicios Locales de Educación Pública (70)	Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas	
	Dirección General de Concesiones de Obras Públicas	Servicio Sistema de Empresas Públicas	
	Instituto Nacional de Desarrollo de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala (INDESPA)	Servicio Nacional Forestal y De La Conservación de la Naturaleza (reemplaza a CONAF)	
	Superintendencia de Educación Superior (Proyecto de ley en el Tribunal Constitucional)	Administradora de cotización adicional pensiones	
	Servicio de Promoción de Relaciones Económicas Internacionales (reemplaza a ProChile) (Proyecto de ley en el Tribunal Constitucional)	Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (reemplaza parte del SENAME)	
		Servicio de protección de la Infancia (reemplaza parte del SENAME)	
		Servicio INGRESA administrador del Crédito Estatal para la Educación Superior (reemplaza a Comisión INGRESA)	

*Continuación Anexo 1.*

	<b>Ley aprobada</b>	<b>Proyecto en trámite legislativo</b>	<b>TOTAL</b>
Empresas públicas	Fondo de Infraestructura S.A.	AFP Estatal	3
		Empresa Intermediación financiera SA (INFISA)	
Otros creados por ley	Consejo de Estabilidad Financiera	Consejo Nacional de Pueblos Indígenas	37
	Universidad estatal de la Región del Libertador General Bernardo O´Higgins	Consejos de Pueblos Indígenas (9)	
	Universidad estatal de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	Consejo de Artes Escénicas	
	Centros de Formación Técnica Estatales (15)	Consejo de ahorro colectivo	
	Gobierno Regional de Ñuble	Instituto Araucanía	
	Gobernación provincial de Diguillín		
	Gobernación provincial de Punilla		
	Gobernación provincial de Itata		
	Defensoría Derechos de la Niñez		
	Consejo para la Calidad de la Educación Superior		
<b>TOTAL</b>	<b>113</b>	<b>29</b>	<b>142</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de DIPRES.

**ANEXO 2**  
**Reajustes de remuneraciones del sector público 1990-2017,**  
**nominales y reales**

Ley	Año	Reajuste Nominal	Inflación (nov/nov)	Reajuste Real
Ley N° 19.007	1990	25,0%	29,4%	-4,4%
Ley N° 19.104	1991	18,0%	17,8%	0,2%
Ley N° 19.185	1992	14,0%	14,0%	0,0%
Ley N° 19.267	1993	15,0%	12,1%	2,9%
Ley N° 19.355	1994	12,2%	8,8%	3,4%
Ley N° 19.429	1995	11,0%	8,2%	2,8%
Ley N° 19.485	1996	9,9%	6,5%	3,4%
Ley N° 19.533	1997	6,0%	6,3%	-0,3%
Ley N° 19.595	1998	5,0%	4,3%	0,7%
Ley N° 19.649	1999	4,9%	2,6%	2,3%
Ley N° 19.703	2000	4,3%	4,7%	-0,4%
Ley N° 19.775	2001	4,5%	3,1%	1,4%
Ley N° 19.843	2002	3,0%	3,0%	0,0%
Ley N° 19.917	2003	2,7%	1,0%	1,7%
Ley N° 19.985	2004	3,5%	2,5%	1,0%
Ley N° 20.079	2005	5,0%	3,6%	1,4%
Ley N° 20.143	2006	5,2%	2,1%	3,1%
Ley N° 20.233	2007	6,9%	7,4%	-0,5%
Ley N° 20.313	2008	10,0%	8,9%	1,1%
Ley N° 20.403	2009	4,5%	-2,3%	6,8%
Ley N° 20.486	2010	4,2%	2,6%	1,6%
Ley N° 20.559	2011	5,0%	3,9%	1,1%
Ley N° 20.642	2012	5,0%	2,1%	2,9%
Ley N° 20.717	2013	5,0%	2,4%	2,6%
Ley N° 20.799	2014	6,0%	5,7%	0,3%
Ley N° 20.883	2015	4,1%	3,9%	0,2%
Ley N° 20.975	2016	3,2%	2,9%	0,3%
Ley N° 21.050	2017	2,5%	1,9%	0,6%

*Nota:* El reajuste real se calcula respecto de la inflación acumulada en 12 meses al mes de noviembre previo a que rija el reajuste.

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de DIPRES y Banco Central de Chile.



# AUTORAS Y AUTORES

## **Rodrigo Balbontín Miranda**

Ingeniero Comercial con mención en economía de la Universidad de Chile. Fue analista del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (2015-2018), y actualmente se encuentra cursando el MSc en Science and Technology Policy en Science Policy Research Unit, Universidad de Sussex, Reino Unido.

## **Andrea Bentancor Cazenave**

Licenciada en Economía de la Universidad de la República Oriental del Uruguay y MSc en Economía y PhD en Economía Aplicada, ambos de la Universidad de Wisconsin-Madison, EE.UU. Fue Coordinadora de Género del Ministerio de Hacienda (2014-2018). Actualmente es profesora de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Talca.

## **Heidi Berner Herrera**

Ingeniera comercial con mención en economía de la Universidad de Chile y Magíster en Administración Pública de la Kennedy School of Government, Harvard University, EE.UU. Fue Subsecretaria de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social entre marzo de 2014 y marzo de 2018. Entre abril de 2010 y marzo de 2014 fue profesora adjunta del Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile y Directora Académica del Diploma en Gestión Estratégica Gubernamental, Local y de Presupuesto en la misma universidad. Entre noviembre de 2006 y marzo 2010 fue Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Actualmente es Jefa de Gabinete del Decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile y Profesora en el Magíster en Políticas Públicas de la misma facultad.

### **Luis Díaz Silva**

Ingeniero Comercial con mención en economía de la Universidad de Chile, especialista en políticas sociales y en sistemas de protección social. Cuenta con un Posgrado en Ciencias Sociales del Trabajo del Programa de Economía del Trabajo-PET. Entre otros cargos en la administración pública, fue Jefe de la División Social del Ministerio de Planificación (2007-2010), y Jefe de la División de Información Social (2014-2015) y Jefe de la División de Políticas Sociales (2015-2018), ambos cargos en el Ministerio de Desarrollo Social. Actualmente es Investigador Senior Asociado del Observatorio del Gasto Fiscal y consultor independiente.

### **William García Machmar**

Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Chile, y LLM de la New York University, EE.UU. Fue Jefe de la División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2014-2018). Es autor de “La subvención en el derecho administrativo” (Librotecnia, 2011) y de artículos sobre la especialidad. Actualmente es consultor y docente de Derecho Administrativo en la Universidad Alberto Hurtado.

### **José Inostroza Lara**

Abogado de la Universidad de Chile, y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de Ingeniería Industrial de la misma universidad. Fue Director del Programa de Modernización del Ministerio de Hacienda (2015-2018). Fundador y director ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Ha sido investigador y es docente de pre y posgrado en cursos de análisis organizacional y estrategia en el sector público en la Universidad de Chile y en otras universidades. Es autor de varias publicaciones especializadas en gestión pública.

### **George Lambeth Vicent**

Abogado y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Es Magíster (LLM) de la University of California at Berkeley, EE.UU., y actualmente cursa estudios de Doctorado (JSD) en la misma casa de estudios. Se desempeñó como abogado senior en la Unidad de Mercados Regulados de la División de Investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica (2011 - Marzo 2014) y como asesor legislativo del Gabinete del Ministerio de Hacienda (Abril 2014 - Agosto 2017). Ha sido profesor ayudante y ayudante *ad honorem* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Impartió clases en la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez (2015-2017) y es profesor del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Dere-

cho de la Universidad Alberto Hurtado (desde el segundo semestre de 2015 a la actualidad).

### **Rodrigo Lavanderos Werner**

Psicólogo de la Universidad Diego Portales, Diplomado en Gestión de Políticas Públicas en Salud en la Escuela Andaluza de Salud Pública, y Master en Gestión de Personas en Instituto de Directivos Públicos de España. Fue Subdirector del Servicio de Salud Metropolitano Sur (2001-2004), Jefe de División de Gestión y Desarrollo de Personas del Ministerio de Salud (2005-2006), Subdirector de Alta Dirección Pública del Servicio Civil (2006-2008), Gerente de Recursos Humanos de CORFO (2008-2010), Coordinador de Proyectos del Instituto de Gestión Pública de la Universidad Central (2010-2013), Asesor del Ministerio de Hacienda en la Coordinación de Modernización del Estado (2014-2015), y Subdirector de Asuntos Corporativos del SII (2016-2018). Actualmente es consultor independiente en materias organizacionales, docente universitario de pre y posgrado, y Profesional Experto del Consejo de Alta Dirección Pública.

### **Randall Ledermann Molina**

Ingeniero Civil de Industrias mención Electricidad de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Director Nacional de Operaciones de la Fundación Integra (2011-2014). Ex Coordinador de Proyectos del Programa de Modernización del Ministerio de Hacienda (2015-2018), en particular del proyecto ChileAtiende-Digital, y miembro del Comité FONDEF de Educación y Ciencias Sociales en CONICYT (desde 2012). Actualmente es el coordinador de Estrategia Digital de la División de Gobierno Digital.

### **Macarena Lobos Palacios**

Abogada de la Universidad de Chile y Doctora en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, España. Fue Subsecretaria del Ministerio de Hacienda (sept. 2017 - marzo 2018), lugar en el que previamente (marzo 2014 - sept.2017) se desempeñó como Coordinadora Legislativa, correspondiéndole participar en el estudio, diseño, tramitación e implementación de las iniciativas legislativas impulsadas por esta cartera, destacando dentro de ellas la Comisión para el Mercado Financiero. Ejerció también como secretaria ejecutiva del programa legislativo de CIEPLAN (marzo 2010 - marzo 2014) y asesora jurídica de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (marzo 2006 - marzo 2010) y del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (1998 - marzo 2006). Actualmente se desempeña como consejera del Consejo Consultivo Previsional, asesora del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, docente del Magíster de Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de

la Pontificia Universidad Católica y consultora en materia de políticas públicas, tanto al sector público como privado.

### **Juan Felipe López Egaña**

Historiador de la Pontificia Universidad Católica de Chile y MPA in Public and Social Policies en The London School of Economics. Primer director ejecutivo del Laboratorio de Gobierno de Chile a cargo de su diseño conceptual y la puesta en marcha durante los años 2014-2018. Actualmente es asociado de NESTA para América Latina, director de Espacio Público, consultor en innovación pública para el BID y gerente general de UNIT, una unidad de diseño de servicios que crea experiencias y estrategias de innovación en organizaciones y empresas.

### **Valeria Lübbert Álvarez**

Abogada de la Universidad de Chile y Master in Law and Government de la American University, EE.UU. Fue Coordinadora de la División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2014-2018) y abogada asistente del Tribunal Constitucional de Chile (2010-2012). Autora de diversos artículos académicos en derecho público. Actualmente es profesora invitada del Diplomado en Regulación y Competencia de la Universidad de Chile y de la Universidad Adolfo Ibáñez.

### **Luis Madariaga Campusano**

Ingeniero Civil Electrónico y MBA de la Universidad Técnica Federico Santa María. Desempeñó cargos ejecutivos y de ingeniería en las empresas Banco de Chile, Scotiabank, LAN Airlines y VTR GlobalCom. En el sector público fue miembro de la secretaría técnica de Agenda Digital 2020, del Comité Interministerial de Ciberseguridad, consejero del Plan BIM, ex asesor del Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda y actual consejero del fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones.

### **Patricia Orellana Flores**

Abogada de la Universidad de Chile, Postitulada en Economía y Finanzas en la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Es Jefa del Subdepartamento Institucional Laboral de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda desde 2014.

### **Enrique Paris Horvitz**

Licenciado en economía y magíster en ciencia política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con vasta trayectoria en el sector público. Entre 2014 y marzo 2018 fue jefe de asesores y coordinador



de modernización del Estado del Ministerio de Hacienda. En el mismo periodo fue consejero del Sistema de Empresas Públicas (SEP). Entre 2008 y 2010 fue Subdirector de Racionalización de Función Pública, de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y secretario ejecutivo de la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado. Bajo el gobierno del presidente Ricardo Lagos se desempeñó como su jefe de Gabinete entre 2003-2006. Es académico de programas de posgrado en políticas públicas en la Universidad de Chile y en la Universidad Diego Portales y profesor y secretario (vicedecano) de la Facultad de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad Central de Chile (2012 - marzo 2014). Se ha desempeñado como consultor en el área de institucionalidad y gestión pública colaborando con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Internacional de la Comisión Europea y la Escuela Nacional de Administración de Francia. Actualmente es investigador y coordinador del área de modernización institucional de la sede en Chile de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

### **Jorge Rodríguez Cabello**

Ingeniero Comercial y Master en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Magíster en Administración Pública de la Kennedy School of Government, Harvard University, EE.UU. Fue Jefe de Estudios (2006-2010) y Subdirector de Racionalización y Función Pública (2014-2018), ambos cargos en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, e investigador senior de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) (2010-2014). Actualmente es miembro del Consejo Fiscal Asesor del Ministerio de Hacienda, Investigador Senior Asociado del Observatorio del Gasto Fiscal en Chile y consultor del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

### **Maximiliano Santa Cruz Scantlebury**

Abogado de la Universidad de Chile, y LLM International Transactions and Comparative Law, Concentration on Intellectual Property de la Universidad de San Francisco, EE.UU. Fue Director del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI) (oct. 2009 - oct. 2018). Anteriormente se desempeñó en la Misión de Chile ante la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual en Ginebra, Suiza, y en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales a cargo de los temas de propiedad intelectual. Actualmente es consultor en uso estratégico de la propiedad intelectual, transferencia tecnológica e innovación, y preside el Grupo Asesor de Expertos del Medicines Patent Pool desde su fundación en 2011.

**Alex Seemann Ibar**

Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile. Fue analista del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (2014-2018). Actualmente es consultor del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

**Felipe Welch Petit**

Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, MBA de la Universidad Alberto Hurtado, y diplomado en Emprendimiento y Nuevos Negocios de la Universidad Adolfo Ibañez (e-class). Es Jefe del Departamento de Estrategia Institucional del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI) desde 2011. Anteriormente se desempeñó como analista del Departamento de asistencia técnica de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Es profesor del Magíster de Dirección Pública del Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL) de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

## ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores.
ADP	Alta Dirección Pública.
AFIICH	Asociación de Fiscalizadores/as de Impuestos Internos, Chile.
AGESIC	Agencia de Gobierno Digital, Uruguay.
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo.
ANAMURI	Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas.
ANEF	Asociación Nacional de Empleados Fiscales.
ANEIICH	Asociación Nacional de Funcionarios/as de Impuestos Internos.
ANFINAPI	Asociación de Funcionarios INAPI.
APS	Aporte Solidario.
BAFIN	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Alemania.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CAS	Comités de Asistencia Social.
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.
CDI	Convenios de Desempeño Individual.
CEP	Centro de Estudios Públicos.
CGI	Capacidad Generadora de Ingresos.
CGR	Contraloría General de la República.
CMF	Comisión para el Mercado Financiero.
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre.

CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
CONAF	Corporación Nacional Forestal.
CORES	Consejo Regional.
CORFO	Corporación de Fomento y la Producción.
CS	Corte Suprema.
CSE	Calificación Socioeconómica.
CUT	Central Unitaria de Trabajadores.
CSP-UChile	Centro e Sistemas Públicos de la Universidad de Chile.
CVS	Comisión de Valores y Seguros.
DAEM	Departamento de Administración de Educación Municipal.
DC	Democracia Cristiana.
DFL	Decreto Fuerza Ley.
DL	Decreto Ley.
DIPRES	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
DT	Dirección del Trabajo.
ENAP	Empresa Nacional del Petróleo.
FIC	Fondo para la Innovación y la Competitividad.
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
FNE	Fiscalía Nacional Económica.
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
FPS	Ficha de Protección Social.
FUT	Fondo de Utilidades Tributables.
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
IMM	Ingreso Mínimo Mensual
INAPI	Instituto Nacional de Propiedad Industrial.
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario.
INDESPA	Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala.
INE	Instituto Nacional de Estadísticas.
IPS	Instituto de Previsión Social.

IPSA	Índice de Precio Selectivo de Acciones.
ISL	Instituto de Seguridad Laboral.
ISP	Internacional de Servicios Públicos.
IVA	Impuesto al Valor Agregado.
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles.
LBPA	Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos.
LGUC	Ley General de Urbanismo y Construcciones.
LOCBGAE	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
MDS	Ministerio de Desarrollo Social.
MEI	Metas de Eficiencia Institucional.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación.
MSP	Mesa del Sector Público.
NCG	Normas de Carácter General.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
PBS	Pensión Básica Solidaria.
PDC	Partido Demócrata Cristiano.
PEI	Plan Estratégico Institucional.
PIB	Producto Interno Bruto.
PGB	Producto Geográfico Bruto.
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile.
PPD	Partido por la Democracia.
PRODEMU	Fundación Promoción y Desarrollo de la Mujer.
PS	Partido Socialista.
RBMM	Remuneración Bruta Mensual Mínima.
RIS	Registro de Información Social.
RN	Renovación Nacional.

RSH	Registro Social de Hogares.
RUN	Registro Único Nacional.
RUT	Rol Único Tributario.
SADP	Sistema de Alta Dirección Pública.
SANNA	Seguro para el Acompañamiento de Niños y Niñas.
SBIF	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.
SDACOR	Subdirección de Asuntos Corporativos.
SEC	Securities Exchange Commission, EE.UU.
SEGPRES	Secretaría General de la Presidencia.
SENAME	Servicio Nacional de Menores.
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
SEP	Sistema de Empresas Públicas.
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica.
SEREMIS	Secretarías Regionales Ministeriales.
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer.
SERNAMEG	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género.
SERNATUR	Servicio Nacional de Turismo.
SERVEL	Servicio Electoral.
SII	Servicio de Impuestos Internos.
SQM	Sociedad Química y Minera.
SUBTEL	Subsecretaría de Telecomunicaciones.
SUSESOS	Subsecretaría de Seguridad Social.
SUF	Subsidio Único Familiar.
SVS	Superintendencia de Valores y Seguros.
TC	Tribunal Constitucional.
TIC's	Tecnologías de la información y la comunicación.
TT	Teletrabajo.
TTA	Tribunales Tributarios y Aduaneros.
UDI	Unión Demócrata Independiente.
UF	Unidad de Fomento.
ULDDECO	Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos y Crimen Organizado.



ISBN 978-956-11-2622-0



9 789561 126220

# APURANDO EL PASO

## 10 Experiencias de Reforma y Modernización del Estado en Chile

La falta de una respuesta adecuada del Estado a las demandas ciudadanas ha provocado una desconexión creciente entre las personas y las instituciones públicas. Impulsar la reforma del Estado adquiere, en consecuencia, una importancia política de primer orden para alcanzar el desarrollo y fortalecer y ampliar la democracia como espacio de convivencia.

Para ello se requiere repensar el Estado para hacerlo más robusto y competente, creíble, abierto e innovador, conectado con los cambios de la sociedad y capaz de responder ante una ciudadanía más exigente y consciente de sus derechos.

Este libro recoge diez experiencias específicas sobre procesos de transformación en el ámbito público del periodo 2014-2018 que han buscado esos objetivos, las que son descritas y analizadas por profesionales que tuvieron una participación directa en ellos, ya sea en sus etapas de diseño, de negociación y tramitación legislativa, o de implementación y ejecución. Es un ejercicio que se propone documentar, entender y extraer aprendizajes que faciliten a futuro la formulación de políticas públicas que agreguen valor a la sociedad.

En cuanto a los aprendizajes, por una parte surge la importancia de la economía política en la formulación de las políticas públicas, referida al conjunto de reglas y condiciones que determinan el modo en que los actores ejercen su poder e influencia en pos de ciertos resultados. Por otra parte, se resalta la importancia del liderazgo, la voluntad y capacidad de diálogo de la autoridad política para lograr la viabilidad y sostenibilidad de los cambios.



EDITORIAL  
UNIVERSITARIA



FLACSO  
CHILE