A decorative graphic consisting of nine colored squares arranged in a descending staircase pattern from left to right. The colors are: gold, orange, red, purple, magenta, blue, green, and olive green.

Manual de Inducción para  
**Directivos Públicos**



# INSTITUCIONES QUE COLABORARON EN LA PRESENTE EDICIÓN DEL MANUAL DE INDUCCIÓN PARA DIRECTIVOS PÚBLICOS

- Contraloría General de la República
- Comisión Asesora para la Promoción y Respeto de los Derechos de las Personas en la Administración del Estado
- Consejo para la Transparencia
- Dirección de Compra y Contratación Pública
- Dirección de Presupuestos
- División de Organizaciones Sociales
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género
- Subsecretaría de Derechos Humanos
- Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo
- Unidad de Análisis Financiero
- Unidad de Modernización del Estado y Gobierno Digital

### **Manual de Inducción para Directivos Públicos**

Dirección Nacional del Servicio Civil, septiembre 2017

[www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl)

Registro de propiedad intelectual N° 282799

Edición de textos: Katherine Ross y Sonia Ortiz.

Diseño y diagramación: Yankovic.net

Todos los derechos reservados.

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este Manual. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar -en la mayor parte de los casos- el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

# GLOSARIO

- AE:** Administración del Estado
- BCA:** Balance Cíclicamente Ajustado
- CPR:** Constitución Política de la República
- CGR:** Contraloría General de la República
- DD.HH.:** Derechos Humanos
- DIPRES:** Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
  - EA:** Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo
- FNDR:** Fondo Nacional de Desarrollo Regional
  - MEI:** Metas Anuales de Eficiencia Institucional
  - MDS:** Ministerio de Desarrollo Social
  - LOC:** Ley Orgánica Constitucional
- LOCM:** Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades
- LOGGAR:** Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional
- Ley de Bases:** Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
  - OGP:** Open Government Partnership – Alianza para el Gobierno Abierto
  - PMG:** Programas de Mejoramiento de la Gestión
  - SIN:** Sistema Nacional de Inversiones
- SUBDERE:** Subsecretaría de Desarrollo Regional
  - TIC:** Tecnologías de la información y la comunicación

# ÍNDICE



## EL ESTADO

17

1. NOCIONES BÁSICAS SOBRE EL ESTADO	19
2. ESTADO DE DERECHO Y ESTADO DEMOCRÁTICO	24
3. BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD CHILENA	26
4. DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS CONSTITUCIONALES	27
5. PODERES DEL ESTADO	32
6. OTRAS INSTITUCIONES QUE COLABORAN CON LA FUNCIÓN EJECUTIVA	39
<b>ANEXO N° 1: EL PROCESO LEGISLATIVO</b>	<b>43</b>

# MÓDULO 2

## EL GOBIERNO

51

1. IDEAS GENERALES SOBRE EL GOBIERNO	53
2. CARACTERÍSTICAS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CHILE	56
3. CENTRO DE GOBIERNO	65
4. BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	66
5. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA CHILENA	68
<b>ANEXO N° 1: ATRIBUCIONES ESPECIALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA</b>	<b>72</b>
<b>ANEXO N° 2: DEFINICIONES DE INTERÉS</b>	<b>74</b>
<b>ANEXO N° 3: MATERIAS DE LEY DE INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA</b>	<b>76</b>

# GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES

79

- |   |    |
|---|----|
| 1. DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN | 81 |
| 2. GOBIERNOS REGIONALES                 | 83 |
| 3. GOBIERNOS LOCALES Y MUNICIPIOS       | 88 |



MÓDULO

## MARCO NORMATIVO PARA EJERCER LA FUNCIÓN PÚBLICA

93

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO Y DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS | 95  |
| 2. | REGULACIÓN DEL LOBBY Y GESTIÓN DE INTERESES PARTICULARES   | 113 |
| 3. | LEY 20.880 SOBRE PROBIIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES                         | 117 |
| 4. | CÓDIGOS DE ÉTICA Y SISTEMA DE INTEGRIDAD PÚBLICO   | 127 |
| 5. | SISTEMA DE PREVENCIÓN DE LAVADO DE ACTIVOS, FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y DELITOS FUNCIONARIOS                     | 132 |
| 6. | NO DISCRIMINACIÓN E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES  | 135 |

## GOBERNANZA

143

- |  |     |
|--|-----|
| 1. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA | 145 |
| 2. GOBIERNO ABIERTO  | 151 |
| 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA   | 158 |
| 4. RENDICIÓN DE CUENTAS  | 166 |
| 5. PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO                 | 173 |

# GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PERSONAS EN EL ESTADO Y EL SERVICIO CIVIL

181

1.	MODERNIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO	183
2.	SERVICIO CIVIL: GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PERSONAS DEL ESTADO	185
2.1	Sistema de Alta Dirección Pública	186
2.2	Gestión y Desarrollo de Personas en la Administración Central del Estado	202
3.	RELACIONES LABORALES	211
4.	FORMACIÓN DIRECTIVA EN EL ESTADO	214
	<b>ANEXO N° 1: PRINCIPALES LEYES Y NORMAS QUE RIGEN LA GESTIÓN DE PERSONAS EN EL ESTADO</b>	<b>218</b>



# SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO 221

- |   |     |
|---|-----|
| 1. INSTRUMENTOS DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA         | 223 |
| 2. INSTRUMENTOS DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO            | 227 |
| 3. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES            | 228 |
| 4. MECANISMOS DE INCENTIVO AL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL | 229 |



# ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

233

1. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO	235
2. POLÍTICA FISCAL: REGLA DE BALANCE ESTRUCTURAL	236
3. PRESUPUESTO DE LA NACIÓN	238
4. INGRESOS GENERALES DE LA NACIÓN	244
5. LOS GASTOS DE LA NACIÓN	247
6. CONTRATACIÓN Y COMPRAS PÚBLICAS	250

## PRESENTACIÓN

En las últimas décadas, Chile ha dado pasos sustantivos hacia un Estado acorde a sus nuevos y progresivos desafíos, en un escenario de crecientes demandas ciudadanas por mayor equidad, mejores prestaciones, profundización de la democracia y la participación, transparencia, ética y rendición de cuentas en los asuntos públicos, junto con la eficaz protección de derechos y promoción del emprendimiento y el crecimiento económico.

Marca un hito en este proceso la dictación de la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato Laboral, el año 2003, en el marco de un acuerdo nacional para la probidad, transparencia y modernización de la gestión pública. Esta normativa creó el Servicio Civil, con el objetivo de implementar una política de gestión estratégica de las personas que trabajan en la Administración Central del Estado, sentando las bases de una gestión pública fundada en los principios de excelencia, probidad, transparencia y equidad. Asimismo, estableció el Sistema de Alta Dirección Pública para profesionalizar los altos cargos del Estado, priorizando el mérito, la idoneidad, y las competencias como elementos centrales en el reclutamiento y selección de cargos de primer y segundo nivel jerárquico, previamente designados por confianza.

A lo largo de esta última década, las mediciones internacionales revelan que la gestión pública chilena ha logrado avances sustantivos, con un razonable nivel de efectividad del gobierno, disciplina fiscal, bajos índices de corrupción y un tamaño del

Estado relativamente acorde a sus necesidades. Sin embargo, nuevas demandas al Estado han surgido en el marco de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y la mayor presencia ciudadana en la gestión de lo público.

Uno de los elementos que han sido foco de críticas es la necesidad de dar mayor transparencia a los procesos de selección de personas en el Estado, junto con construir un nuevo trato para el empleo público, elementos que han demandado un mayor protagonismo a la Dirección Nacional de Servicio Civil. Es así como, en octubre del año 2016, se dicta la Ley N° 20.955 que fortalece al Servicio Civil y perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública. Este cambio implica, por una parte, el mejorar la transparencia y efectividad de los procedimientos asociados al reclutamiento, selección y acompañamiento de Altos Directivos Públicos, pero también asumir un rol rector en materias de gestión y desarrollo de personas, preservando derechos, condiciones y ambientes laborales que fortalezcan y dignifiquen el empleo público, además de velar por la ética y probidad de los funcionarios en el desarrollo de tareas públicas.

La gestión de personas en el Estado aparece entonces como una oportunidad y como una variable imprescindible para acelerar la senda modernizadora, lo que ciertamente requiere de la voluntad, el compromiso y el liderazgo directivo, puesto que la correcta implementación de políticas y prácticas de gestión de personas

en una institución, permite que las instituciones públicas puedan cumplir sus metas y objetivos estratégicos y, en definitiva, mejorar los servicios que se entregan a la ciudadanía y fortalecer la calidad del Estado.

Pese a los enormes avances, estamos ciertos de que Chile precisa perfeccionar la gestión de personas del sector público en general, y mejorar el ejercicio del liderazgo directivo en particular. Se requiere contar con servidores públicos y líderes de excelencia, capaces de enfrentar con éxito los innumerables desafíos que conlleva la gestión pública.

Muchos son los aspectos que deben afrontar los directivos públicos para avanzar en esta tarea, pero sin duda, gran parte de estos se presentan cuando asumen sus nuevas funciones. Se hace imprescindible conocer y dar cumplimiento a las leyes que rigen el ejercicio público, saber enfrentar las crecientes demandas ciudadanas; una compleja estructura de relaciones y coordinación; atender los requerimientos del Gobierno Central que incluyen desde el ciclo presupuestario hasta las diversas herramientas de gestión pública, y asumir la responsabilidad primordial de conducir y gestionar a sus equipos de trabajo, todo lo cual les imprime enormes exigencias para lograr calidad y resultados de gestión.

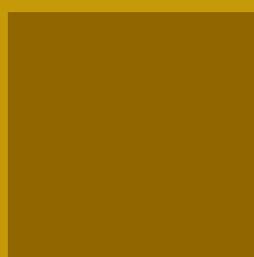
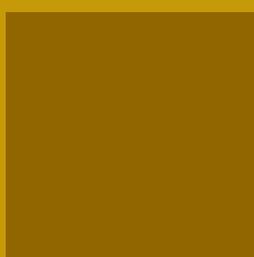
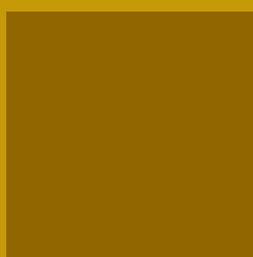
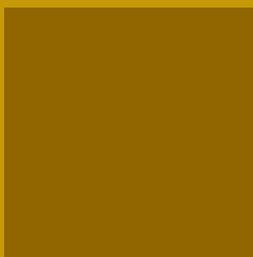
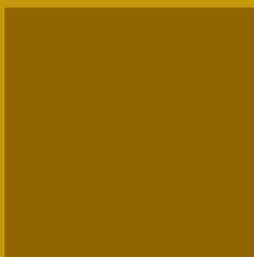
Para enfrentar de mejor manera estos desafíos, la inducción cumple un rol fundamental. Este proceso de ajuste entre la persona, el funcionamiento del

Estado y la cultura de cada institución es complejo y debe tener tiempos adecuados y acciones específicas. La evidencia señala que la calidad, la oportunidad y la pertinencia de los procesos de inducción determinan el ajuste de la persona con la organización, al mismo tiempo que se transforman en un importante predictor de desempeño futuro.

El proceso de inducción también incluye un componente amplio de gestión, y es allí donde se enmarca esta publicación del Servicio Civil, cuyo propósito es entregar a los directivos públicos un contexto general del funcionamiento del Estado chileno que les facilite comprender y gestionar sus instituciones y equipos de trabajo, y apoyar el despliegue de sus habilidades y talentos al servicio de la ciudadanía.

Esperamos que este Manual sea una contribución para enfrentar de mejor manera sus nuevos desafíos y conducir a sus respectivas instituciones con calidad, eficacia y eficiencia, en coherencia con las definiciones estratégicas y lineamientos programáticos impartidos por los gobiernos y con un foco central en la gestión de las personas.

**DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**



MÓDULO

1

# EL ESTADO

## CONTENIDO

1. NOCIONES BÁSICAS SOBRE EL ESTADO
2. ESTADO DE DERECHO Y ESTADO DEMOCRÁTICO
3. BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD
4. DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS CONSTITUCIONALES
5. PODERES DEL ESTADO
6. OTRAS INSTITUCIONES QUE COLABORAN CON LA FUNCIÓN EJECUTIVA

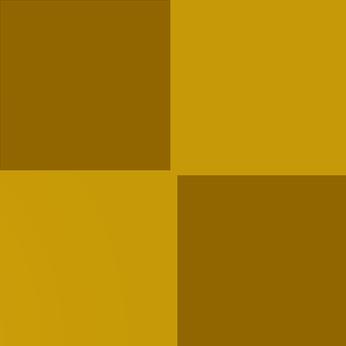
ANEXO N° 1: EL PROCESO LEGISLATIVO



# INTRODUCCIÓN

El presente módulo tiene por objetivo dar a conocer los elementos básicos de la organización del Estado, así como también comprender la importancia de sus funciones desde una óptica global y de los poderes que el Estado ostenta, particularmente del Poder Ejecutivo, mediante el cual el Presidente de la República cumple sus funciones y atribuciones.

De esta forma, se busca que quien revise este material logre un acercamiento al concepto de Estado, considerando cuáles son sus elementos, a qué nos referimos cuando hablamos de Derechos Humanos, qué se entiende por Estado de Derecho, cuáles son sus poderes y funciones, qué normas lo regulan, entre otros temas relacionados y de interés.



## 1

# NOCIONES BÁSICAS SOBRE EL ESTADO

El hombre es un “animal político”, según lo señalaba Aristóteles y, como tal, necesita relacionarse con sus semejantes. Para ello ha adoptado, desde los primeros tiempos de la Humanidad, diversas formas de organización que van desde las más básicas –la familia– hasta las más complejas y omnicomprensivas, como el Estado.

El concepto de Estado se instala en el siglo XVI en la época del Renacimiento con la obra *El Príncipe*, de Maquiavelo, quien expresó: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres han sido o son repúblicas o principados”. En esta obra el concepto de Estado se asocia a la idea de poder y dominación; sin embargo, a lo largo de los años, este concepto fue evolucionando hasta llegar a un momento clave a fines del siglo XVIII con la Revolución Francesa, donde se produce un giro esencial en la relación de los ciudadanos con el Estado, comenzando a esbozarse lo que hoy llamamos Estado Moderno.

## 1.1 EL ESTADO MODERNO

Existen múltiples definiciones de Estado. Con el objetivo de simplificar su alcance y solo a modo de ejemplo, entregaremos la definición dada por el destacado constitucionalista chileno Alejandro Silva Bascuñán, quien señala: “El Estado es un fenómeno colectivo que se expresa en la existencia de un grupo de personas que, residiendo en un territorio determinado, vive sometido a un poder que provee al bienestar de los asociados, ajustándose estos y la autoridad a reglas de derecho”<sup>1</sup>.

De esta definición se desprenden los elementos esenciales y característicos del Estado, como son el colectivo que integran todas las personas o pueblos, el territorio, el poder, la organización jurídica y el bienestar o bien común.

A continuación revisaremos cada uno de estos elementos y su expresión en el ordenamiento jurídico chileno.

<sup>1</sup> Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*. Santiago, Editorial Jurídica. Segunda edición, 1997, p. 74.

### 1.1.1 Población

Es el componente sociológico del Estado. Se entiende por pueblo o población al conjunto de personas que habitan el territorio del Estado, sin atender a su edad, género, condición económica, social o cultural, etnia, credo o lengua.

El pueblo o población comprende, por tanto, a las personas nacionales como a las extranjeras que transitan por el territorio del país.

La Constitución Política de la República, en adelante CPR, distingue dentro del pueblo a los ciudadanos.

A continuación revisaremos qué se entiende por nacionalidad y ciudadanía.

#### Nacionalidad:

Es el vínculo jurídico que une a una persona con un Estado determinado. De acuerdo con el artículo 10 de la CPR, son chilenos:

- a. Los nacidos en el territorio de Chile (ius solis).
- b. Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero (ius sanguinis).
- c. En el caso de los extranjeros, la nacionalidad puede ser otorgada por ley o por carta de nacionalización.

#### Ciudadanía:

Nuestra legislación no entrega una definición específica de lo que es ciudadanía, sin embargo, esta se desprende de los requisitos que la Constitución

Política de la República señala para detentar tal calidad, a saber, según lo establece el artículo 13:

- a. Ser chileno (tener la nacionalidad chilena).
- b. Haber cumplido 18 años de edad.
- c. No haber sido condenado a pena aflictiva<sup>2</sup>.

La calidad de ciudadano otorga diversos derechos políticos, entre los cuales se destacan:

- i) Derecho al sufragio<sup>3</sup>;
- ii) Derecho a optar a cargos de elección popular, y
- iii) Los demás que la CPR o la ley confieran.

#### TABLA 1: LA CALIDAD DE CIUDADANO SE PIERDE:

1º.- Por pérdida de la nacionalidad chilena

2º.- Por condena a pena aflictiva

3º.- Por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista y los relativos al tráfico de estupefacientes y que hubieren merecido, además, pena aflictiva (artículo 17 de la CPR).

### 1.1.2 Territorio

El territorio es el segundo de los elementos constitutivos del Estado y puede ser entendido

<sup>2</sup> Tres años y un día de privación de libertad o pena superior.

<sup>3</sup> Para mayor información, revisar Ley de la República N° 20.568, que regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones. Publicada en el Diario Oficial el día 31 de enero de 2012.

como el espacio geográfico y jurídico en el que este ejerce su poder.

El territorio comprende: i) el espacio terrestre; ii) el espacio marítimo; iii) el espacio aéreo, y iv) el espacio jurídico.

El siguiente cuadro presenta una breve descripción de cada uno de ellos.

**TABLA 2: DESCRIPCIÓN DE LOS ESPACIOS QUE COMPRENDEN EL TERRITORIO\***

Territorio físico	Incluye el suelo y el subsuelo del casco del planeta delimitado por los límites jurídicos del país, que es Chile, y que se extiende bajo las aguas nacionales como subsuelo marino y de las aguas internas de lagos, fiordos e islas.
Mar territorial	Es la prolongación del espacio terrestre hacia el mar. Comprende el mar territorial, o zona de extensión de la soberanía de un Estado a una franja llamada de mar adyacente comprendida entre la costa y las 12 millas marítimas; la zona contigua, o del mar jurisdiccional o contiguo, zona donde el Estado ejerce su jurisdicción hasta las 24 millas; y el mar patrimonial, o zona económica exclusiva, que se extiende hasta las 200 millas e incluye las aguas, el suelo y el subsuelo respectivo.
Espacio aéreo	Es la columna de atmósfera que se proyecta hacia el espacio exterior de la Tierra contenida dentro de los límites políticos del territorio y del mar territorial.
Espacio jurídico territorial	Son los lugares que los tratados y las costumbres internacionales reconocen como parte de la jurisdicción estatal (naves y aeronaves de guerra y comerciales en alta mar, embajadas y legaciones acreditadas).

\* Si desea obtener más información acerca del territorio del Estado chileno, visite el sitio de la Biblioteca del Congreso Nacional [http://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle\\_guia?h=10221.3/45679](http://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45679)

### 1.1.3 Poder

El Estado, para cumplir su finalidad, necesita estar dotado de poder, lo que puede ser entendido como “una fuerza de la voluntad social destinada a conducir al grupo en la búsqueda del bien común y capaz de imponer a los miembros la actitud que ella ordena”<sup>4</sup>.

El poder es lo que permite al Estado:

- I. Dictar normas que sean vinculantes (obligatorias) para todos los miembros de la población, cuestión que se concreta a través de la función legislativa, ejercida por el Congreso Nacional y el Presidente de la República como órgano colegislador.
- II. Aplicar las normas dictadas por los órganos legislativos competentes, lo que se materializa a través del Gobierno, que es el que ejerce la función ejecutiva.
- III. Resolver los conflictos que se producen en su interior a través de resoluciones que son exigibles, aun por la fuerza, potestad denominada facultad de imperio, la que se encuentra radicada principalmente en los Tribunales de Justicia legalmente establecidos, que son los llamados a ejercer la función judicial; y en otros organismos, tanto de la administración autónoma como de la central del Estado, a los que la ley les faculta para ejercer funciones jurisdiccionales y fallar contiendas de relevancia jurídica administrativa o tributaria entre partes, así como a los árbitros.

<sup>4</sup> Citado por Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Cumplido Cereceda en 'Derecho Político: Introducción a la Política y Teoría del Estado', Santiago, Editorial Universidad Andrés Bello, 1993, p. 172.

### 1.1.4 Organización basada en valores y principios jurídicos fundamentales

La Organización Jurídica es la institucionalidad que surge a partir del conjunto de normas jurídicas, valores y principios fundamentales del derecho vigentes en un determinado Estado y que regulan las relaciones entre los diferentes miembros e instituciones de la sociedad. Dichas normas jurídicas se encuentran jerarquizadas y son: la Constitución Política de la República, las leyes, los decretos con fuerza de ley, los decretos supremos y los reglamentos. Todas ellas deben respetar las normas fundamentales del derecho internacional público que conforman el sistema internacional de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, organización de la que Chile es parte integrante, y que se incorporan al orden interno como si fueran ley de la República, cumplidos los requisitos. Tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los pactos internacionales y protocolos facultativos de derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, los derechos al medio ambiente sano y al desarrollo, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, entre numerosos otros tratados complementarios y especiales.

Dentro del derecho se distingue:

- I. **Derecho Público:** regula las relaciones existentes entre los órganos del Estado y las personas.
- II. **Derecho Privado:** regula las relaciones entre los particulares, y entre particulares y el Estado cuando este último actúa como particular.

Un ejemplo de esto último ocurre cuando el director de un hospital público, en representación de este,

decide contratar a una empresa de aseo. Este contrato se registrará por las normas de Derecho Privado, dado que dichos servicios provienen del sector privado.

Es importante detenernos brevemente en el Derecho Público. Existe un conocido aforismo que dice: "En Derecho Público se puede hacer solo lo que la ley permite". Por el contrario, en Derecho Privado los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido. En este sentido se pronuncia la CPR cuando señala en su artículo 6° lo siguiente:

*"Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República (...)"*.

Como complemento de lo anterior, el artículo 7° agrega:

*"Los órganos del Estado actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley."*

*"Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes."*

*"Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale"*.

En resumen, se establece que ningún integrante de los órganos del Estado puede, ni aun por circunstancias extraordinarias, ejercer otros derechos o funciones que los que expresamente se le hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

### 1.1.5 Finalidad: el bien común

El fin del Estado es el bien común. Ello se encuentra reconocido en la Constitución, al establecerse en su artículo 1º que “el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común”.

En este mismo artículo, el texto constitucional define lo que ha de entenderse por bien común, esto es, el deber del Estado de “contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

## 2 ESTADO DE DERECHO Y ESTADO DEMOCRÁTICO

### 2.1 ESTADO DE DERECHO

Estado de Derecho significa que el Estado está sometido a un ordenamiento jurídico que cumple con los estándares establecidos por el sistema internacional de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. En otras palabras, consiste en la sumisión del poder político a las normas fundamentales que protegen y respetan la dignidad inherente de la persona humana.

Sus normas cubren integralmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales como condición de la felicidad, el bienestar y la realización plena e integral del ser humano. Esta concepción de Estado se impuso después de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de los horrores que se conocieron. Entonces son un efecto de los esfuerzos desplegados por la Humanidad desde los albores de la historia conocida en contra de la tiranía y la opresión y que se comenzó a plasmar en su forma contemporánea en el Estado Nacional, con la revolución que lleva a la Independencia de los Estados Unidos de 1776 y la Revolución Francesa de 1789.

Esto tiene directa relación con la forma en que se establecieron los equilibrios entre las relaciones de

los gobernantes y los gobernados, en quienes se radicó el antiguo poder de los reyes o soberanos, de donde viene la expresión “soberanía popular”, y que constituye el primer derecho humano reconocido en los pactos internacionales bajo el nombre de *libre determinación del pueblo*, para elegir el tipo de Estado y de Gobierno.

El Estado de Derecho es democrático cuando se genera sobre la base de una asamblea constituyente del pueblo, y sus autoridades se eligen en elecciones periódicas, universales, públicas e informadas.

Las bases del Estado de Derecho son<sup>5</sup>:

- I. El imperio de la ley: las normas deben ser expresión de la voluntad popular y deben someterse a ella tanto gobernantes como gobernados.
- II. Distribución del poder estatal en diferentes órganos: de esta manera el poder del Estado no se concentra en una sola institución,

---

5 Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional:  
<http://www.bcn.cl>

sino que se distribuye y permite mayor eficiencia y los debidos controles, lo que evita arbitrariedades y abuso de poder.

- III. Legalidad de la administración y responsabilidad de las autoridades: sea penal, civil, administrativa y política.
- IV. Respeto, realización y garantía de los derechos humanos: a través del ordenamiento jurídico, que también contempla los mecanismos o recursos que se pueden interponer en caso de atropello o violación.
- V. Juridicidad de los órganos y autoridades públicas: se refiere a que todos los órganos y autoridades del Estado solo pueden crearse por el procedimiento establecido en la ley. Una vez creados, deben someter su acción rigurosamente a las leyes, las que obligan igualmente a gobernantes y gobernados.
- VI. Soberanía popular: el origen y propiedad del poder reside en el pueblo. Las autoridades son mandatarias del pueblo y se debe consultar periódicamente por elecciones o plebiscitos que permitan a este expresar sus preferencias.
- VII. Probidad: el artículo 8º de la CPR establece que “el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”.

## 2.2 ESTADO DEMOCRÁTICO

Estado Democrático es aquel cuya forma de gobierno es la democracia.

La democracia es “una doctrina política favorable a

la intervención del pueblo en el gobierno”<sup>6</sup>, tanto para los actos legislativos como para la elección de autoridades. En palabras de Abraham Lincoln, “la democracia como forma de gobierno, es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, y se opone al absolutismo, a la dictadura y a toda clase de autoritarismo.

Las definiciones de democracia se basan en tres supuestos:

- El gobierno del pueblo por sí mismo, o gobierno de todos.
- La soberanía del pueblo, expresada en su participación en las decisiones de asuntos de interés general o públicos, y materias específicas no delegadas a otras autoridades o que son resueltas por elecciones de autoridades, consultas, referéndum y plebiscitos.
- Representación política del pueblo por medio de representantes.

Es necesario precisar que cuando hablamos de Gobierno hacemos referencia a uno de los poderes del Estado, el Poder Ejecutivo. Existen variados tipos de gobiernos, los cuales estudiaremos con mayor profundidad en el Módulo 2.

<sup>6</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española <http://www.rae.es>

## 3 BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD CHILENA

Las bases de la institucionalidad se encuentran establecidas en el Capítulo I de la Constitución Política de la República, la que constituye la norma de mayor jerarquía dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Esta establece la organización del Estado y la forma de gobierno, fija las competencias de los órganos estatales, la separación de funciones (Poderes) del Estado, además de establecer los deberes y derechos de las personas, y garantizar el respeto de estos últimos mediante diversos mecanismos llamados recursos constitucionales<sup>7</sup>.

En primer término, la CPR establece, respecto de la persona humana, que:

*“Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...) El Estado está al servicio de la persona humana” (artículo 1°).*

En segundo término, determina expresamente que la finalidad del Estado es el bien común.

En tercer lugar, estipula que el Estado chileno es unitario (artículo 3°), es decir, existe un solo centro político y jurídico, lo que se traduce en la existencia de solo un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial.

En cuarto lugar, define a Chile como una república democrática (artículo 4°).

---

7 Ver más adelante, en Recursos Constitucionales.

## 4 DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS CONSTITUCIONALES

Los Derechos Humanos (DD.HH.) son *“el conjunto de atribuciones reconocidas en los instrumentos internacionales y en las Constituciones para hacer efectiva la idea de la dignidad de todas las personas y, en consecuencia, que puedan conducir una existencia realmente humana desde los ámbitos más diversos, los que se imbrican, como el individual, el social, el político, el económico y el cultural”<sup>8</sup>*.

Sin embargo, no existe una definición única de DD.HH., sino que un cuerpo jurídico de derecho internacional compuesto por distintos instrumentos políticos y jurídicos como son los tratados, directrices, principios y jurisprudencia, entre otros.

Según lo anterior, los DD.HH. son garantías jurídicas universales que protegen a todas las personas de acciones y omisiones que puedan interferir con el goce y ejercicio de tales derechos, obligando a los Estados a hacer ciertas cosas y a abstenerse

de hacer otras. Los principales instrumentos con carácter vinculante (obligatorio) son los Tratados Internacionales de DD.HH., que cada Estado ratifica.

Caracterización de los DD.HH.

- **Universales:** existen en todas las culturas y países.
- **Inderogables:** nadie puede renunciar a sus derechos.
- **Indivisibles:** no se pueden establecer jerarquías entre los derechos, solo priorizar intervenciones.
- **Interdependientes:** el disfrute de un derecho está relacionado con el de otros derechos.

En el caso de Chile, el Estado ha ratificado numerosos tratados de DD.HH. que, por tanto, entran al ordenamiento jurídico. Además, la actual Constitución vigente también reconoce un catálogo de derechos en el artículo 19<sup>9</sup>.

8 Carpizo, Jorge (2011) “Los DD.HH.: naturaleza, denominación y características”.

9 El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona; La igualdad ante la ley; La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos; El respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia, etc.

## 4.1 IMPORTANCIA DE LOS DD.HH. EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, sin discriminación, de todas las personas sujetas a su jurisdicción. Por lo tanto, como funcionarios y funcionarias del Estado, debemos desempeñar nuestras tareas teniendo siempre como marco el respeto y protección de los derechos humanos, de lo contrario podemos ser responsables directos o indirectos de vulneraciones de derechos, recordando lo establecido en el artículo 1° de la CPR: *“el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”*.

## 4.2 ¿CÓMO SE PROTEGEN LOS DD.HH.?

Cuando un Estado no cumple sus obligaciones internacionales, existen sistemas de protección en el derecho internacional de los DD.HH.

Los sistemas internacionales de protección son todos aquellos mecanismos que permiten dar cumplimiento a las obligaciones asumidas, tienen un rol subsidiario y complementario al del Estado, y actuarán solamente en aquellos casos en que los Estados no otorguen la debida esfera de protección ante una violación de derechos. Es decir, las víctimas de violaciones a los DD.HH. deben acudir en primer lugar a la justicia de su propio país, y solo en caso de que no resulte efectiva, pueden denunciar ante el sistema internacional o regional de protección.

El derecho internacional de los DD.HH. está integrado por distintos sistemas de protección. Existe un Sistema Universal de Protección (de Naciones Unidas) y sistemas regionales (en América existe el Sistema Interamericano de DD.HH.).

La principal fuente de derecho internacional son los tratados internacionales (o convenciones), pero también reconoce otras fuentes como son la costumbre internacional<sup>10</sup>, los principios generales del derecho, la jurisprudencia<sup>11</sup> y la doctrina<sup>12</sup>.

A continuación se muestran ejemplos de derechos y tratados internacionales que los consagran.

---

10 Práctica constante y uniforme generalmente aceptada como derecho. Art. 38 Estatuto Corte Internacional de Justicia.

11 Sentencias judiciales.

12 Documentos académicos de publicistas destacados/as.

Derecho	Tratado Internacional
Derecho a la vida	Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ambos ratificados por Chile)
Prohibición de tortura	Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (ratificada por Chile)
Libertad de expresión y asociación, derecho a la igualdad ante la ley, derecho a la integridad física y psíquica, derecho de circulación y residencia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derecho a la vida privada.	Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ambos ratificados por Chile).
Derechos de los trabajadores migratorios.	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
Derecho a la vivienda adecuada, derecho al trabajo, derecho a la educación, derecho a la salud	Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto DESC); Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "protocolo de San Salvador".
Derechos del niño, niña y adolescente.	Convención Internacional de Derechos del Niño (ratificada por Chile), Protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño.
Derechos de personas con discapacidad.	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
Derechos de las mujeres.	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

El propósito de estos mecanismos es ayudar a garantizar que las normas internacionales sobre DD.HH. sean efectivamente respetadas, aplicadas y acatadas en cada país.

En el caso de Chile, nos corresponde el sistema interamericano de protección de DD.HH., aunque también tiene jurisdicción el sistema universal de DD.HH., que se revisará a continuación.

#### 4.5 FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS Y EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Tal como hemos señalado anteriormente, los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los DD.HH., sin discriminación, respecto de todas las personas sujetas a su jurisdicción y, por tanto, como funcionarios y funcionarias del Estado debemos cumplir nuestra función acorde a dicha obligación.

Para ello el sistema internacional ha desarrollado una herramienta conocida como el Control de Convencionalidad, que consiste en analizar si una situación donde se vean expuestos derechos de las personas se ajusta a los estándares internacionales de DD.HH., pues solo así se evitará vulnerar los derechos involucrados. En concreto, lo que se analiza es si las decisiones que se tomen en relación a esa situación están en concordancia con los derechos consagrados en la Convención Americana, en la jurisprudencia y en cualquier otro tratado de DD.HH.

Este Control de Convencionalidad debe ser realizado por todo funcionario o funcionaria público, razón por la cual todos y todas son convocados a conocer los DD.HH. de los tratados internacionales y, en general, en el derecho internacional (incluidas las sentencias

internacionales). Cabe mencionar que si bien el Estatuto Administrativo, en el artículo 61°, establece la obligación de obedecer las órdenes impartidas por la persona que sea su superior jerárquico, en el artículo 62° se reconoce la posibilidad de representar por escrito tal orden si es que el o la funcionaria la considera ilegal. En ese contexto, las normas del Estatuto Administrativo están en consonancia con el control de convencionalidad, pues el espíritu de ambos es propiciar la reflexión crítica en el quehacer del Estado a fin de proteger los derechos humanos.

#### 4.6 RECURSOS CONSTITUCIONALES

Para resguardar los derechos de todas las personas, la CPR establece diversos recursos, los que se hacen efectivos ante los tribunales de justicia y tienen por objeto el restablecimiento del Derecho. Los recursos constitucionales más importantes son el Recurso de Protección y el Recurso de Amparo, los que a continuación se describen.

**Recurso de Protección:** es aquella acción que la Constitución concede a todas las personas que, como consecuencia de actos u omisiones arbitrarias o ilegales, sufren “privación, perturbación o amenaza a sus derechos y garantías constitucionales”<sup>13</sup> (artículo 20° CPR). Por ejemplo, es posible interponer este recurso si a una persona se le intercepta una comunicación telefónica (derecho a inviolabilidad del hogar y a toda forma de comunicación privada, artículo 19 N° 5), si una persona está siendo impedida de ejercer libremente su culto religioso

<sup>13</sup> Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/recurso-de-proteccion>

(artículo 19 N° 6), o si a un grupo de personas se les impide asociarse (artículo 19 N° 15), etcétera.

**Recurso de Amparo:** es aquella acción que la Constitución concede a toda persona detenida, presa o arrestada con infracción a la Constitución o a la ley, que sufra cualquier otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual<sup>14</sup>. Por ejemplo, es posible interponer este recurso si una persona es detenida (artículo 21° CPR).

---

14 Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/recurso-de-amparo>

# 5 PODERES DEL ESTADO

Como hemos visto a lo largo de este módulo, uno de los elementos constitutivos del Estado es el poder que le permite cumplir con su finalidad específica, que es el bien común. Este poder se divide en tres ámbitos, a saber:

- A) Poder Legislativo,
- B) Poder Judicial y
- C) Poder Ejecutivo.

A cada uno de estos poderes les corresponde una función, pero lo cierto es que esta separación de poderes no es absoluta, sino relativa. Cada poder público ejecuta, junto con los actos que comprenden su específica función, otras acciones que por su naturaleza más bien corresponden a funciones diferentes. Ejemplo claro de esto lo constituye el proceso de formación de la ley (función legislativa), donde la iniciativa puede provenir no solo del Congreso Nacional (Poder Legislativo), sino también del Presidente de la República (Poder Ejecutivo).

## 5.1 PODER LEGISLATIVO (CONGRESO NACIONAL)

La función del Poder Legislativo<sup>15</sup> consiste, esencialmente, en participar en la creación, modificación o derogación (supresión) de la ley.

Respecto del Congreso Nacional, este se compone de dos ramas: el Senado y la Cámara de Diputados.

Los senadores son elegidos por votación directa, para ejercer por períodos de ocho años. La mitad del Senado se renueva alternadamente en elecciones realizadas cada cuatro años. La elección de senadores se realiza por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país.

Los diputados son elegidos por votación directa para ejercer el cargo por períodos de cuatro años, renovándose en cada elección la totalidad de la Cámara de Diputados. La elección se realiza por distritos electorales. Ni los senadores ni los diputados tienen limitaciones a la reelección.

---

15 El Congreso Nacional se encuentra especialmente reglamentado en la Ley Orgánica Constitucional N° 18.918 de 1990, disponible en el sitio web de la BCN: <http://www.bcn.cl/leyes/30289>

## Formación de la ley<sup>16</sup>

La ley se encuentra definida en el artículo 1° del Código Civil, que señala: “La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”.

Para que una ley sea válida y rija en todo el territorio de nuestro país, debe originarse en el proceso de formación de la ley, definido por la CPR y que a continuación revisaremos:

- I. **Origen:** un proyecto de ley puede originarse en la Cámara de Diputados o en el Senado. Excepcionalmente, solo pueden originarse en la Cámara de Diputados los proyectos sobre tributos, de Presupuesto de la Administración Pública y sobre reclutamiento. Por su parte, solo pueden iniciarse en el Senado los relativos a amnistía e indultos generales. La cámara en la cual se inicia la tramitación legislativa se denomina cámara de origen y la otra pasa a ser la cámara revisora.
- II. **Iniciativa:** la iniciativa legislativa le corresponde al Presidente de la República, quien la ejerce a través de mensaje, o a no más de 10 diputados o 5 senadores, quienes la ejercen a través de mociones dirigidas a la misma corporación a la que pertenecen. La CPR define aquellas materias que solo pueden ser objeto de iniciativa presidencial, denominadas como normas de iniciativa exclusiva presidencial (Art. 65° CPR).

III. **Discusión:** etapa en la cual se discute la iniciativa presentada hasta llegar a la aprobación de un texto definitivo. (Ver tabla 3 con las etapas del ciclo de discusión de una ley).

IV. **Aprobación:** las leyes deben ser aprobadas por una cantidad mínima de senadores y diputados, denominada quórum, el que varía según el tipo de ley: las leyes interpretativas de la Constitución deben ser aprobadas, modificadas o derogadas por los 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio; las orgánicas constitucionales requerirán de los 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio; las de quórum calificado demandarán de la mayoría de los mismos, y las leyes restantes de la mayoría de los miembros presentes de cada cámara.

V. **Sanción:** es la aprobación que hace el Presidente de la República del proyecto de ley ya aprobado por ambas cámaras.

VI. **Promulgación:** es un acto solemne mediante el cual el Presidente de la República reconoce el texto del proyecto de ley aprobado.

VII. **Publicación:** consiste en la publicación del proyecto de ley aprobado en el Diario Oficial. A partir de este momento, la ley entra en vigencia y se presume conocida por todos.

Respecto al tiempo de tramitación de un proyecto de ley, es necesario señalar que no existe un plazo definido, sino que dependerá de las dificultades que puedan surgir durante la discusión. Sin embargo, este periodo podrá reducirse en virtud de las prioridades que determine el Presidente de la República, a través de las llamadas “urgencias”.

<sup>16</sup> Si usted desea conocer con mayor detalle el proceso de formación de la ley y las distintas variables que intervienen en este procedimiento general, puede consultar el Anexo N° 1: El proceso legislativo.

Las urgencias son el mecanismo por medio del cual el Presidente de la República puede fijar el orden prioritario dentro de la tabla de discusión del Congreso. En estos casos, la cámara respectiva deberá pronunciarse en plazos máximos establecidos en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional: si la urgencia es simple, el proyecto debe ser conocido y despachado dentro de 30 días; si es de suma urgencia, el plazo se reduce a 15 días, y si es de discusión inmediata, el conocimiento y despacho del proyecto por la cámara respectiva deberá efectuarse dentro de 6 días.

Las materias de ley están consignadas en el artículo 63° de la CPR, las que deben sujetarse al procedimiento de formación descrito anteriormente.

## 5.2 PODER JUDICIAL

La función judicial consiste en resolver los conflictos que se producen al interior del Estado, a través de resoluciones exigibles incluso por la fuerza. Dicha función se encuentra exclusivamente radicada en los Tribunales de Justicia. Por tanto, al Poder Judicial<sup>17</sup> le corresponde la administración de justicia, para lo cual la Constitución le da “la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado”, tal como lo establece en su artículo 76°.

El Poder Judicial está compuesto por Tribunales de Justicia, los que se clasifican en ordinarios y

17 El Poder Judicial se encuentra especialmente reglamentado en el Capítulo VI de la Constitución Política de la República, en el Código Orgánico de Tribunales y leyes complementarias en la materia.

especiales, según las materias que conocen y las personas que pueden litigar ante ellos.

**Tribunales Ordinarios:** son los encargados de conocer la generalidad de las materias, o aquellas que no hayan sido entregadas para su conocimiento a otro tribunal de la República. Estos son:

- I. **Juzgados de Letras:** son tribunales unipersonales o presididos por un juez, quien decide sobre el asunto sometido a su conocimiento. Conoce respecto de todos los asuntos que no sean entregados a otros tribunales, por lo que constituyen la regla general.
- II. **Juzgados de Garantía:** son un tipo de tribunal ordinario, conformado por uno o más jueces, encargados de conocer los asuntos de orden criminal, previo al conocimiento de los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.
- III. **Tribunales de Juicio Oral en lo Penal:** son un tipo de tribunal ordinario colegiado, compuestos por más de un juez, encargados de conocer de todos los asuntos de orden criminal.
- IV. **Cortes de Apelaciones:** son tribunales colegiados, que conocen de casi la totalidad de los asuntos en segunda instancia<sup>18</sup> y se distribuyen en todo el territorio. En Chile existen 17 Cortes de Apelaciones.

18 La segunda instancia consiste en la revisión que realiza la Corte de Apelaciones respecto de las sentencias dictadas por tribunales inferiores, con el fin de garantizar la recta aplicación del Derecho y la unificación de los criterios judiciales, lo que tiene como resultado la corrección de la sentencia dictada. Esto se logra mediante la interposición de un recurso de apelación.

**V. Corte Suprema:** es el máximo tribunal de la República. Se encuentra ubicado en Santiago y se compone de 21 miembros denominados “ministros”, uno de los cuales es su presidente<sup>19</sup>.

**Tribunales especiales:** regidos por leyes particulares, y solo por expresa disposición de la ley, por las normas del Código Orgánico de Tribunales. Son creados en atención a la especificidad de la materia que deben atender. Entre los tribunales especiales se encuentran:

- I. **Juzgados de Familia:** judicatura especializada encargada de conocer y resolver los asuntos de familia. Utilizan un procedimiento oral, concentrado y desformalizado en el que priman los principios de la inmediatez, actuación de oficio y búsqueda de soluciones colaborativas entre las partes en conflicto. Los Juzgados de Familia trabajan con un sistema de mediación, especialmente apto para conflictos de tipo familiar, que es voluntario y gratuito para quienes lo necesiten. El mediador, que es un tercero imparcial, ayuda a las partes a resolver sus problemas respecto a determinadas materias, salvo aquellas que la ley prohíbe expresamente.
- II. **Juzgados del Trabajo:** judicatura especializada en materias del ámbito laboral, que busca asegurar el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores y la resolución de las controversias entre empleadores y trabajadores. Utiliza un procedimiento oral, público y expedito.

**III. Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional:** tribunales especializados en la cobranza de las cotizaciones previsionales que se adeuden a los trabajadores. Entre sus atribuciones está la aplicación de medidas cautelares para el pago oportuno de las cotizaciones adeudadas.

**IV. Tribunales Militares en Tiempo de Paz:** la judicatura especial de la justicia militar se justifica porque, por una parte, la complejidad de los fenómenos que trata no la hacen susceptible de ser eficientemente desarrollada por tribunales ordinarios y, por otra, porque la naturaleza de la función militar y los hechos que se generan en su ejercicio requieren de un órgano jurisdiccional especializado para analizar los elementos de hecho y de derecho que inciden en cada uno de los casos que deben ser juzgados y fallados.

**V. Tribunales Tributarios y Aduaneros:** dependientes directamente de la Corte Suprema, son órganos jurisdiccionales letrados de primera instancia que se dedican a resolver los reclamos que personas naturales o jurídicas presentan en contra de las decisiones administrativas adoptadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII) o el Servicio Nacional de Aduanas, al estimar que son infringidas las disposiciones legales tributarias o aduaneras, o bien, que son vulnerados sus derechos. Un total de 18 Tribunales Tributarios y Aduaneros (TTA) están funcionando desde 2013, catorce en las capitales regionales del país, y cuatro en la Región Metropolitana.

**VI. Tribunales Ambientales:** su creación forma parte del rediseño de la institucionalidad ambiental, que se inició en el año 2008 con el proyecto que dio forma al Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental

<sup>19</sup> La Corte Suprema conoce respecto de ciertos asuntos específicos que le señala la ley, como por ejemplo de los recursos de casación, interpuestos en contra de las sentencias, cuyo objeto es anular la sentencia dictada por un tribunal inferior. Conoce también de las apelaciones deducidas contra las sentencias dictadas por las Cortes de Apelaciones en los recursos de amparo y de protección.

y la Superintendencia del Medio Ambiente. Tienen como función resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la Ley N° 20.600 somete a su conocimiento. Dicha ley establece la instalación de tres tribunales ambientales, en el norte, centro y sur del país.

**VII. Juzgados de Policía Local:** dependen administrativamente de la municipalidad respectiva, pero el juez está sujeto a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones. Son competencia de los juzgados de policía local las infracciones de tránsito y transporte público, ordenanzas y reglamentos municipales y decretos alcaldicios, contiendas en base a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria, y de infracción a leyes especiales tales como la de Rentas Municipales y Ley General de Urbanismo y Construcciones, entre otras.

Las principales atribuciones o facultades del Poder Judicial son las siguientes:

- I. **Conocer:** los Tribunales de Justicia son los llamados a conocer los conflictos de relevancia jurídica que se suscitan dentro de la comunidad.
- II. **Resolver:** una vez que los Tribunales hayan ponderado los diferentes antecedentes que estén en su poder, pueden tomar una decisión a través de lo que se conoce como “resoluciones judiciales”.
- III. **Hacer ejecutar lo juzgado:** se conoce como facultad de imperio y se refiere a la posibilidad que tienen los Tribunales de Justicia de hacer cumplir sus decisiones por la fuerza, si fuere necesario.

### Principios y normativa constitucional referida a la función judicial

La función judicial ha de ejercerse de acuerdo a ciertos principios, que se encuentran establecidos en la propia Constitución, y que se describen brevemente a continuación.

**TABLA 4: BASES CONSTITUCIONALES DEL PODER JUDICIAL**

Independencia	De los otros poderes del Estado para el cumplimiento de sus funciones.
Legalidad	Los tribunales deben estar establecidos por ley.
Inamovilidad	Los jueces permanecen en sus cargos aunque no de manera absoluta, y permiten que los tribunales actúen libres de presiones y con imparcialidad.
Inexcusabilidad	Los jueces deben resolver siempre los asuntos de su competencia, sometidos a su consideración aun cuando no exista una ley respectiva.
Responsabilidad	De los actos que se ejecutan dentro de las funciones como jueces.

### 5.3 PODER EJECUTIVO

Consiste en la actividad concreta y práctica que el Estado realiza, dentro del marco de la ley, para satisfacer de manera inmediata y directa las necesidades colectivas.

La función ejecutiva comprende dos grandes tareas:

- I. **Gobernar:** consiste en la actividad directiva, que señala fines, propone rumbos y ordena.

**II. Administrar:** consiste en la actividad realizadora, que sirve a los fines propuestos, actúa para su logro y ejecuta. La administración está integrada por ministerios, intendencias, gobernaciones y servicios públicos, tanto del nivel nacional como de la administración desconcentrada<sup>20</sup>.

En primer término, es necesario señalar que en nuestro país “el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado”, lo que se explicita en el artículo 24° de la CPR. Esta afirmación es sumamente importante porque da cuenta de que es el Presidente quien asume la potestad de gobierno y administración, y pasan a ser el resto de los organismos sus colaboradores para cumplir con dicha función.

Esta categoría de “colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado” es la que otorga la CPR a los ministros de Estado, en su artículo 33°, y que pueden ser removidos a voluntad del Presidente como lo expresa el numeral 7 del artículo 32° de la CPR, entre las “atribuciones especiales del Presidente de la República<sup>21</sup>”.

El Gobierno y la administración serán los temas principales del Módulo 2, por lo que en esta ocasión solo esbozaremos un breve marco introductorio, con el fin de tener un panorama general del Gobierno en Chile de acuerdo a lo establecido en nuestra Constitución.

Sin perjuicio de la condición de “Estado unitario” consagrada en el artículo 3° de la CPR, el Estado, para ejercer su labor y en función de un desarrollo territorial equitativo, posee distintos órganos del gobierno y la administración en los diversos espacios, producto de la división político-administrativa del territorio nacional en regiones, provincias y comunas.

El gobierno de cada región reside en el Intendente, que será de exclusiva confianza del Presidente de la República y además es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción. La administración regional radica en un gobierno regional, constituido por el Intendente y el Consejo Regional, cuyo objetivo es el desarrollo social, cultural y económico de la región (artículo 111° CPR).

<sup>20</sup> La administración desconcentrada consiste en el traspaso o delegación permanente de poderes que hace un órgano superior hacia uno inferior sometido al primero. Así, el aparato público deja de estar concentrado en un organismo o territorio, pero sigue existiendo un centro, por ejemplo, las Secretarías Regionales Ministeriales. En el Módulo 3 se revisará en detalle los elementos básicos de la organización y gestión del territorio de la República.

<sup>21</sup> Para revisar la totalidad de las atribuciones especiales del Presidente de la República, remítase al artículo 32 de la CPR.

En cada provincia existe una Gobernación, la que estará a cargo de un Gobernador de exclusiva confianza del Presidente, quien ejerce, de acuerdo con las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia para el cumplimiento de la función administrativa en la provincia (artículo 116° CPR).

Por su parte, la administración local de cada comuna o agrupación de comunas es el Municipio, constituido por un Alcalde (máxima autoridad), y por el Concejo. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar la participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna (artículo 118° CPR).

A continuación presentamos un cuadro resumen de la administración regional, provincial y comunal con sus autoridades y principales funciones.

TABLA 5: ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CHILE			
	REGIÓN	PROVINCIA	COMUNA
INSTITUCIÓN	Intendencia Gobierno Regional	Gobernación provincial	Municipalidad
AUTORIDAD	Intendente  CORE (Consejo Regional)	Gobernador  Consejo Económico Social Consultivo	Alcalde  Concejo
ALGUNAS FUNCIONES	Ejecutar el Plan de Desarrollo Regional	Seguridad  Emergencias  Elecciones	Desarrollo Social  Desarrollo Urbano  Salud  Educación

## 6

OTRAS INSTITUCIONES QUE COLABORAN  
CON LA FUNCIÓN EJECUTIVA

La Administración del Estado está conformada por aquellos órganos creados por la Constitución y la ley, y que no integran el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Justicia Electoral y el Tribunal Constitucional.

La regla general es que estos órganos se encuentran bajo la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República, en la medida que a este le corresponde el gobierno y la administración del Estado.

Existen determinados órganos que si bien forman parte de la Administración del Estado, gozan de autonomía, por lo que no quedan sujetos a la dependencia o supervigilancia del Presidente, exceptuándose de lo dispuesto en el artículo 24 de la Carta Fundamental. Esta autonomía puede ser de nivel constitucional, como sería el caso de la Contraloría o del Banco Central; o de nivel legal, como sucede con el Consejo para la Transparencia (artículo 65°, inciso cuarto, N° 2).

A continuación se realizará una breve descripción introductoria de algunas de estas instituciones.

### 6.1 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos.

El artículo 98°, inciso 1°, de la Constitución Política la define como un organismo autónomo que ejercerá el control de legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la Ley Orgánica Constitucional respectiva.

Cabe destacar que, no obstante la autonomía constitucional de la que goza, la Contraloría General no posee ni personalidad jurídica ni patrimonio propio. Dicho carácter autónomo supone que no se encuentra sometida ni a la supervigilancia ni al control del Presidente de la República.

La CGR está encabezada por el Contralor General de la República, quien para ejercer el cargo debe cumplir con una serie de requisitos establecidos en la misma Constitución, entre los que destacan el tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido 40 años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.

El Contralor será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado –adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio– y durará en sus funciones ocho años, sin poder ser designado para el periodo siguiente. Al cumplir 75 años de edad cesará en el cargo.

El Contralor, junto con el Subcontralor, gozan de las prerrogativas e inamovilidad que se establecen para los miembros de los Tribunales Superiores de Justicia. Lo anterior significa que solo pueden cesar por remoción, como consecuencia de un juicio de movilidad –de acuerdo a las causales señaladas para los Ministros de la Corte Suprema– y por renuncia.

#### **Funciones de la Contraloría General de la República<sup>22</sup>**

1. Ejercer el control de legalidad de los actos de la Administración, a través del trámite de toma de razón, entre otros mecanismos.
2. Llevar la contabilidad general de la Nación.
3. Examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes o fondos de origen público, a través del examen y eventual juzgamiento de las cuentas.

<sup>22</sup> Información adicional de la Contraloría, así como los dictámenes e informes, se puede encontrar en la página web del organismo.

4. Fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes.
5. Las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

El ejercicio de las indicadas funciones se cumple mediante:

**La función jurídica.** Esta función consiste en ejercer el control de juridicidad de los actos de la Administración y conlleva dos tareas fundamentales:

- a. Dictaminar: facultad de interpretar las normas jurídicas que inciden en el ámbito administrativo, labor que se materializa en la emisión de pronunciamientos jurídicos obligatorios para los servicios sometidos a su fiscalización. Esta potestad permite la elaboración de una jurisprudencia que fija precedentes obligatorios para casos posteriores y que favorece la unidad del sistema normativo mediante su interpretación uniforme y consistente.
- b. Toma de razón: es aquel trámite de control preventivo mediante el cual la Contraloría General examina la constitucionalidad y legalidad de los decretos y las resoluciones que deben tramitarse ante ella, y de los decretos con fuerza de ley.

**Función de auditoría:** tiene el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y el respeto del principio de probidad administrativa. A través de auditorías se evalúan los sistemas de control interno de los servicios y entidades, se fiscaliza la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado,

se comprueba la veracidad de la documentación sustentadora, se verifica el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios y se formulan las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.

**Función contable:** su propósito es generar información estructurada y sistemática sobre los eventos económicos que modifican los recursos y las obligaciones del Estado. Está destinada a apoyar el proceso de toma de decisiones de los poderes del Estado, de las autoridades administrativas y de los órganos de fiscalización.

Le compete llevar la Contabilidad General de la Nación, que considera al Sector Público, Municipal, Empresas Públicas y Entidades de Educación Superior, mediante una descentralización de los registros y centralización de la información global.

**Función jurisdiccional:** se realiza a través del juicio de cuentas, procedimiento jurisdiccional contencioso destinado a hacer efectiva la responsabilidad civil extracontractual de las personas que tienen a su cargo fondos o bienes públicos.

En resumen, la función de la Contraloría es eminentemente fiscalizadora, de carácter jurídico, contable y financiero. Tiene un importante rol en la labor de interpretación administrativa, por lo que sus dictámenes son fuente del derecho administrativo.

Como funcionario público, es de vital importancia que usted tenga siempre presente que su labor diaria es de alta responsabilidad, ya que es ejercida con recursos que pertenecen a todos los chilenos. Por tanto, debe estar orientada hacia el bien común y enmarcarse dentro de los principios de legalidad, probidad y transparencia, que son los que la Contraloría General busca hacer cumplir.

## 6.2 BANCO CENTRAL<sup>23</sup>

Es un organismo autónomo, con patrimonio propio y de carácter técnico, cuyo objetivo principal es velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.

Entre las principales atribuciones del Banco Central se encuentran la emisión de billetes y monedas, la regulación de la cantidad de dinero en circulación y de crédito, entre otras.

La máxima autoridad del Banco Central es el Consejo, que tiene a su cargo la dirección y administración del banco. El Consejo está compuesto por cinco miembros designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado.

## 6.3 MINISTERIO PÚBLICO<sup>24</sup>

La CPR, en su artículo 83, señala que el Ministerio Público es un organismo autónomo, es decir, no pertenece a ninguno de los tres poderes del Estado, y jerarquizado, cuya función es dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delitos, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prescrita por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para

<sup>23</sup> Más información sobre el Banco Central se puede obtener en [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl), disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30216>

<sup>24</sup> Para obtener más información acerca del Ministerio Público visite su sitio web institucional [www.ministeriopublico.cl](http://www.ministeriopublico.cl) y en la Ley Orgánica Constitucional N° 19.640.

proteger a las víctimas y a los testigos, y no puede ejercer en ningún caso funciones jurisdiccionales.

El jefe superior es el Fiscal Nacional, a quien le corresponde fijar los criterios de actuación del Ministerio Público; crear, previo informe del Consejo General (órgano integrado por el Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales), unidades especializadas para colaborar con los fiscales a cargo de la investigación de determinadas categorías de delitos; ejercer la potestad reglamentaria que corresponda y resolver las dificultades que se susciten entre Fiscales Regionales.

# EL PROCESO LEGISLATIVO

## 1.1 INICIATIVA DE LOS PROYECTOS DE LEY

- La iniciativa es la facultad de presentar un proyecto de ley a tramitación legislativa.
- Los proyectos de ley pueden comenzar por iniciativa del Presidente de la República o de un grupo de parlamentarios: no más de 10 diputados ni de 5 senadores.
- El Presidente de la República ejerce su iniciativa legislativa a través de mensajes y los parlamentarios lo hacen mediante mociones.
- No todas las materias son susceptibles de ser reguladas por ley. La CPR determina las materias de ley en su artículo 63°.
- El Presidente de la República está facultado para iniciar proyectos de ley que versen sobre cualquier materia de ley. No obstante, algunas materias están reservadas a su iniciativa exclusiva. Respecto de dichas materias, los parlamentarios tienen vedado presentar cualquier moción o formular indicaciones.

## 1.2 CÁMARA DE ORIGEN

- Un proyecto de ley puede originarse en la Cámara de Diputados o en el Senado, denominándose cámara de origen a la rama del Congreso Nacional en que se inicia el trámite legislativo de un proyecto de ley. Sin embargo, existen proyectos que deben necesariamente ingresar por la Cámara o por el Senado, según corresponda.
- Los proyectos de ley pueden tener su origen en la Cámara de Diputados o en el Senado (Art. 65° CPR).
- Deben ingresar por la Cámara los proyectos sobre tributos, cualquiera sea la naturaleza de estos; los que versen sobre reclutamiento, y los que se refieran a los presupuestos de la Administración Pública.
- Deben ingresar por el Senado los proyectos relativos a amnistía e indultos generales.

### 1.3 DISCUSIÓN DE LA LEY

#### La Cámara de origen: primer trámite constitucional

- Presentado un proyecto en la Cámara respectiva, esta puede adoptar dos posiciones: aprobar en general o en particular el proyecto, o desecharlo en general.
- La aprobación en general de un proyecto de ley implica la discusión de sus ideas matrices y la decisión respecto a la conveniencia o no de legislar en esa materia.
- La discusión en particular de un proyecto supone el análisis pormenorizado de sus disposiciones.

Dentro de cada Cámara, los pasos reglamentarios para la aprobación de un proyecto son los siguientes:

- I. Presentado un proyecto a tramitación legislativa, se da cuenta a la Sala de la respectiva corporación, la que dispone su remisión a las comisiones que deberán conocerlo.
- II. Si el proyecto implica gasto, necesariamente deberá conocer de él la Comisión de Hacienda.
- III. La comisión respectiva debe analizar el proyecto y emitir su primer informe, proponiendo a la Sala la aprobación o rechazo de la idea de legislar. En este Primer Informe se consigna el objetivo y fundamento del proyecto, sus ideas matrices, la discusión celebrada en el marco de la respectiva comisión, las opiniones formuladas por quienes participaron del análisis y discusión del proyecto, los antecedentes tenidos a la vista, la determinación de si existen disposiciones orgánicas constitucionales, interpretativas o de quórum calificado y el articulado del proyecto.
- IV. El primer informe es conocido por la Sala. Si esta aprueba, el proyecto se remite nuevamente a la o las comisiones competentes para el análisis pormenorizado de su articulado, el que se plasmará en un segundo informe.
- V. El Segundo Informe incluye la consideración de las indicaciones formuladas al proyecto, la discusión sostenida en la comisión informante, el pronunciamiento de esta respecto de dichas indicaciones y sobre el articulado precisando los artículos aprobados, suprimidos, incorporados y modificados y la proposición de un texto de proyecto.
- VI. El segundo informe es enviado a la Sala para su análisis.
- VII. Con la aprobación del segundo informe por la Cámara de origen concluye el primer trámite constitucional del proyecto.
  - El proyecto aprobado es enviado a la Cámara revisora para dar inicio al segundo trámite constitucional.
  - Si el proyecto fuere desechado en general por la Cámara de origen, por regla general, no podrá ser renovado sino hasta después de un año de producido el rechazo. Dicho rechazo puede ser el resultado de una votación contraria al proyecto o ser la consecuencia de no reunirse el quórum correspondiente.
  - Excepcionalmente, el Presidente de la República, tratándose del rechazo en general de un proyecto de su iniciativa, puede solicitar que sea remitido a la otra Cámara. En este caso es necesario distinguir:
    - I. Si la Cámara revisora también lo desecha en general, el proyecto no prosperará y solo

podrá presentarse a discusión nuevamente transcurrido un año, contado desde el rechazo en la cámara de origen.

- II. Si la Cámara revisora lo aprueba en general, por los dos tercios de sus miembros presentes, la iniciativa volverá a la Cámara de origen, la que solo podrá rechazarlo por el mismo quórum de dos tercios de los parlamentarios presentes. Por lo tanto, el Presidente sólo requerirá del voto de más de un tercio de los miembros presentes para que el proyecto continúe su tramitación.

### La Cámara revisora: segundo trámite constitucional

La Cámara revisora es aquella que conoce de un proyecto de ley en su Segundo Trámite Constitucional.

Tras recibir el proyecto despachado por la cámara de origen en el Primer Trámite Constitucional, la Cámara revisora puede adoptar uno de las siguientes alternativas:

- I. Puede aprobar el proyecto en los mismos términos en que despachó la Cámara de origen. En este caso, el proyecto queda aprobado por el Congreso Nacional, debiendo comunicarse su aprobación al Presidente de la República. En este caso el proyecto tiene solo dos trámites constitucionales.
- II. Puede aprobar el proyecto incorporándole modificaciones. En este caso, el proyecto vuelve a la Cámara de origen para que esta se pronuncie sobre dichas adiciones o enmiendas. El proyecto tendrá aquí tres trámites.

- III. Finalmente, puede rechazar el proyecto. En este caso, se procede a formar una Comisión Mixta.

### Tercer Trámite Constitucional

- Corresponde al pronunciamiento de la Cámara de origen acerca de las modificaciones introducidas al proyecto de ley por la Cámara revisora, en el Segundo Trámite Constitucional.
- El Tercer Trámite solo tiene lugar en los casos en que la Cámara revisora incorpora cambios al proyecto despachado con ocasión del Primer Trámite Constitucional.
- Si la Cámara de origen acepta las modificaciones introducidas en el Segundo Trámite, el proyecto de ley queda aprobado por el Congreso Nacional y se comunica la aprobación al Presidente de la República.

### La Comisión Mixta

- La Comisión Mixta se forma en dos casos:
  - I. Cuando la Cámara revisora deseche en general un proyecto de ley aprobado por la cámara de origen.
  - II. En caso de que la Cámara de origen rechace las modificaciones incorporadas por la Cámara revisora en Segundo Trámite.
- La Comisión Mixta se conforma por igual número de diputados y senadores a fin de solucionar la discrepancia surgida entre ambas corporaciones, y su mandato se limita a conocer del proyecto de ley para el que se conforma.

- La propuesta de la Comisión Mixta debe ser votada separadamente en ambas Cámaras, como una proposición integral.
- En lo que sea rechazado o en aquello que no se reúna el quórum especial, se entiende que no habrá ley. Sin embargo, en este caso, procede el mecanismo de la insistencia.
- La insistencia consiste en que el Presidente de la República solicite que la Cámara de origen considere el proyecto aprobado en segundo trámite por la Cámara revisora. En esta situación, para que no haya ley, la Cámara de origen debe rechazar las adiciones o modificaciones incorporadas al proyecto, por los dos tercios de sus miembros presentes. Si existe una mayoría inferior, el proyecto pasa a la Cámara revisora, entendiéndose aprobado con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.
- El proyecto observado total o parcialmente, es devuelto a la Cámara de origen.
- Si las dos Cámaras aprueban las observaciones o veto, el proyecto tiene fuerza de ley y se devuelve al Presidente de la República para su promulgación.
- Si, en cambio, las dos Cámaras desechan todas o algunas de las observaciones e insisten por dos tercios de sus miembros presentes en todo o parte del proyecto aprobado por ellas, se devuelve al Presidente de la República para su promulgación.
- Si rechazan todas o algunas de las observaciones y no hay quórum para insistir en el proyecto del Congreso Nacional, no habrá ley sobre esos puntos.

## 1.4 TRÁMITES POSTERIORES

### La intervención del Presidente

- Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, es remitido al Presidente de la República.
- Si el Presidente aprueba el contenido del proyecto de ley despachado por el Congreso Nacional, ordena su promulgación como ley, dentro de los diez días siguientes a que le fuera comunicado.
- Si el Presidente rechaza, en todo o en parte, el proyecto remitido por la Cámara de origen, dentro de los 30 días siguientes a la remisión, puede vetar el proyecto.

## 1.5 LAS URGENCIAS

Durante la tramitación de un proyecto de ley, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, y en cualquiera de sus trámites constitucionales, el Presidente de la República puede hacer presente la urgencia en el conocimiento y despacho de un proyecto de ley. Los parlamentarios carecen de facultad de asignar urgencias.

Las urgencias pueden ser de tres tipos: simple, suma y discusión inmediata.

- I. La simple urgencia implica que el proyecto debe ser conocido y despachado dentro del término de 30 días.
- II. La suma urgencia implica que el proyecto debe despacharse en 15 días.
- III. La discusión inmediata, implica que el proyecto debe despacharse en 6 días.

Sin embargo, como estos plazos son breves, el Presidente puede retirar la urgencia poco antes de vencer y reponerla, renovando el plazo respectivo.

## 1.6 QUÓRUMS

- La Cámara de Diputados y el Senado no pueden sesionar ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio. Son parlamentarios en ejercicio aquellos que no se encuentran con permiso constitucional o que no han sido suspendidos de su cargo como consecuencia del levantamiento de su fuero.
- Los preceptos legales se aprueban, por regla general, con el voto favorable de la mayoría (más votos que cualquier otro) de los diputados o senadores presentes.
- Los proyectos que requieren quórum especial se votan tanto en la discusión en general como en particular, separadamente del resto de las disposiciones del proyecto.
- Las disposiciones que versen sobre materias de ley de quórum calificado deben aprobarse en cada Cámara con el voto favorable de la mayoría absoluta (más de la mitad de los votos) de sus parlamentarios en ejercicio.
- Las disposiciones que versen sobre materias de ley orgánica constitucional se aprueban con el voto favorable de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas que interpretan preceptos de la Constitución se aprueban con el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Un parlamentario tiene las siguientes alternativas respecto de un proyecto: aprobarlo, rechazarlo o abstenerse de votar. Esto último ocurre cuando se encuentra impedido de votar porque está pareado con otro parlamentario<sup>25</sup> o por tener interés directo en el asunto que se somete a su consideración.

## 2. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL<sup>26</sup>

El Tribunal Constitucional es el órgano encargado de cautelar el principio de “supremacía constitucional”, que reconoce el mayor valor normativo de la norma constitucional respecto de cualquier otro precepto jurídico, el que debe supeditarse a ella.

Su principal función es declarar la inaplicabilidad e inconstitucionalidad de un precepto legal y ejercer un control de constitucionalidad de proyectos de ley, proyectos aprobatorios de tratados internacionales, autos acordados de los Tribunales de Justicia, decretos con fuerza de ley, decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo, entre otros.

### 2.1 LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- En el caso de que un proyecto de ley incluya materias propias de ley orgánica constitucional o de ley interpretativa de la Constitución, dichas

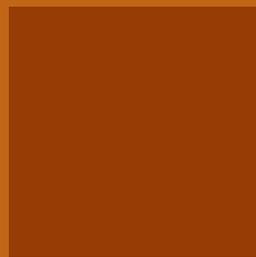
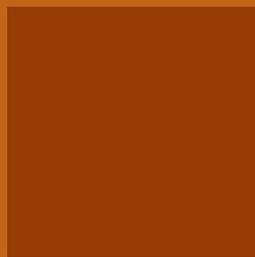
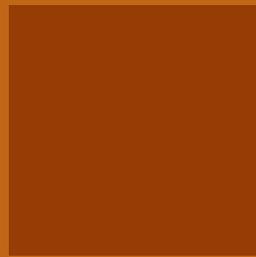
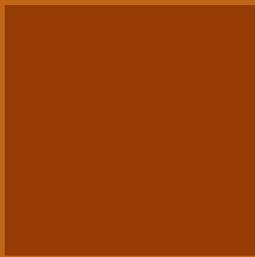
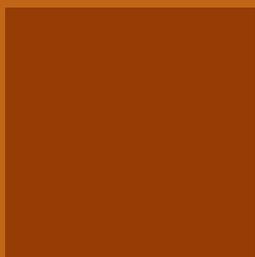
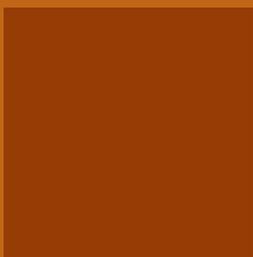
<sup>25</sup> Pareo es el acuerdo entre dos parlamentarios, de distintas bancadas o comités parlamentarios, a través del cual -durante un plazo determinado- se comprometen a no participar en ninguna votación si uno de ellos está ausente.

<sup>26</sup> Para obtener más información acerca del Tribunal Constitucional visite su sitio web institucional [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) y en la Ley Orgánica Constitucional N° 17.997

normas deben ser conocidas por el Tribunal Constitucional, antes de la promulgación del proyecto como ley. En consecuencia, en estos casos el Tribunal Constitucional ejerce el control de constitucionalidad de dichas normas *a priori*.

- Las normas respectivas deben ser enviadas por la Cámara de origen dentro de los cinco días siguientes a aquel en que quede totalmente tramitado el proyecto por el Congreso.
- En cualquier proyecto de ley, aunque no proceda el control obligatorio de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional puede intervenir a petición de parte.
- En estos casos tanto el Presidente de la República como un grupo de parlamentarios pueden recurrir ante el Tribunal Constitucional para que resuelva una cuestión de constitucionalidad suscitada durante la tramitación de una ley.
- Estos requerimientos deben formularse antes de la promulgación de la ley.





MÓDULO

2

# EL GOBIERNO

## CONTENIDO

1. IDEAS GENERALES SOBRE EL GOBIERNO
2. CARACTERÍSTICAS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CHILE
3. CENTRO DE GOBIERNO
4. BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
5. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA CHILENA

ANEXO N° 1: ATRIBUCIONES ESPECIALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

ANEXO N° 2: DEFINICIONES DE INTERÉS

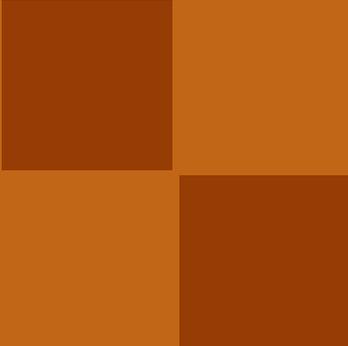
ANEXO N° 3: MATERIAS DE LEY DE INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



# INTRODUCCIÓN

Luego de haber conocido los tres poderes del Estado, el presente módulo se centrará en uno de ellos, el Poder Ejecutivo, el que como se señaló, tiene dos grandes tareas: gobernar y administrar.

Serán abordados como contenidos el concepto de Gobierno, los tipos de Gobierno existentes, con énfasis en el actual sistema, las funciones del Presidente de la República, de los ministros de Estado, las intendencias y las gobernaciones, entre otros. También se abordará el concepto de lo que se conoce como Centro de Gobierno en nuestra administración y los principales tópicos del proceso de modernización del Estado en Chile.



## 1

## IDEAS GENERALES SOBRE EL GOBIERNO

Como ya se abordó en el Módulo 1, el Estado posee tres poderes. Uno de estos es el Poder Ejecutivo que, en su función pública, realiza la actividad concreta y práctica del Estado, que es la de satisfacer de manera inmediata y directa las necesidades colectivas de los ciudadanos dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes.

La actividad del Poder Ejecutivo comprende a:

- El Gobierno.
- La Administración del Estado.

### 1.1. ¿QUÉ ES EL GOBIERNO?

Nuestro ordenamiento jurídico no otorga una definición de Gobierno, sino que se encarga de entregar una serie de características y funciones que le son propias. Sin perjuicio de lo anterior, en la doctrina encontramos diversos intentos por llegar a un concepto de Gobierno. Así, por ejemplo,

algunos lo entienden como “la dirección suprema y control de administración estatal, así como la conducción política global del Estado”<sup>1</sup>. Otros, por su parte, lo definen como “el ejercicio del poder supremo estatal y la forma de generación de los gobernantes”<sup>2</sup>. En otras palabras, el Gobierno es el órgano que dirige la administración y conduce la política general del Estado. De esta forma, tanto la dirección administrativa como la conducción política son producto de la estructura que el Gobierno adopte, y los deberes y responsabilidades que asuma. Es así como nos encontramos con distintos tipos de Gobierno.

1 Jorge Kammler (1971). Funciones de Gobierno, en “Introducción a la Ciencia Política”, por Wolfgang Abendrotl y Rurt Lerk. Barcelona, Edit. Anagrama, 1971, p. 183.

2 Ismael Bustos, Carlos Cruz-Coke, Salvador Mohor y Mario Verdugo (1993). “Manual de Educación Cívica”. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1993, p. 33.

## 1.2. ¿SON TODOS LOS GOBIERNOS IGUALES?

En la actualidad, los Estados han adoptado distintos sistemas por los cuales se gobiernan, que se diferencian entre ellos por el número de gobernantes, la forma de ejercer el poder o la estructuración de un órgano. Dentro de estos sistemas encontramos:

- La monarquía
- La autocracia
- La democracia

A continuación, revisaremos brevemente los sistemas políticos adoptados por diversos países en el mundo.

### i. Monarquía:

La monarquía es la forma de Estado donde el poder reside en un rey o monarca, quien lo ejerce de manera vitalicia. En esta forma de Estado, se distingue entre monarquía absoluta y monarquía constitucional. La primera es aquella en que el monarca ejerce en forma privativa las funciones (poderes) del Estado. En cambio, en la segunda participan otros órganos en el Gobierno que colaboran con el monarca.

Actualmente no encontramos casos de monarquías absolutas, ya que ellas se remontan al periodo del Medioevo; no ocurre lo mismo con las monarquías constitucionales, como es el caso de la monarquía británica.

### ii. Autocracia:

Es un sistema de gobierno autoritario que se caracteriza porque el poder lo concentra una persona, no sometida a regla ni autoridad alguna,

cuya voluntad es la ley suprema y que, generalmente, encuentra su apoyo en un único partido político existente. Ejemplo de ello lo constituyen los gobiernos de dictaduras militares que han existido en América Latina.

### iii. Democracia:

Como vimos en el Módulo 1, se entiende por democracia al gobierno del pueblo, y por el pueblo. Se caracteriza por la existencia de una clara separación de las funciones (poderes) en el Estado, un marcado respeto a los derechos fundamentales de la persona humana y la posibilidad de que la ciudadanía elija en forma periódica a sus representantes.

### La democracia admite dos tipos de Gobierno:

#### a. Gobierno presidencialista

Gobierno de una República donde, por medio de la Constitución, se establece una división de poderes, distinguiendo el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. El Jefe del Estado, además de ostentar la representación formal del país, actúa como Jefe de Gobierno. Como tal ejerce, pues, una doble función como Jefe de Estado y del Gobierno, al ser elegido de forma directa por los votantes y no por el Congreso o Parlamento.

Un ejemplo de esta forma de gobierno es el gobierno de nuestro país.

**b. Gobierno parlamentario**

Un Gobierno parlamentario se caracteriza porque la función (Poder) ejecutiva es ejercida por un monarca o presidente, quien es el Jefe de Estado, y un primer ministro que encabeza el Gobierno y que es responsable políticamente ante el Parlamento. Ejemplos de este tipo de gobierno son Italia y Grecia.

En este contexto, Chile posee un sistema democrático presidencialista, por cuanto se caracteriza en que el poder reside en el Presidente, quien es elegido libremente por la ciudadanía a través de elecciones periódicas y ejerce la función de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Este es el tipo de gobierno adoptado en la mayoría de los países latinoamericanos.

## 2 CARACTERÍSTICAS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CHILE

El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado. Este cuenta con una organización que colabora en distintos niveles al gobierno y/o administración del país: ministros y subsecretarios, en un primer nivel. Estas funciones y poderes se desglosan en órganos que van conformando una institucionalidad determinada por la Constitución y las leyes. Estas normas no solo crean estos órganos, sino que también determinan sus estructuras, funciones, límites y responsabilidades.

El Capítulo IV de la Constitución, denominado “Gobierno”, se dedica en forma exclusiva a tratar estas materias en el siguiente orden: i) el Presidente de la República; ii) los ministros de Estado; iii) las bases generales de la administración del Estado, y iv) los estados de excepción constitucional.

A continuación revisaremos los requisitos exigidos por nuestra Constitución para ejercer el cargo de Presidente o Ministro y las funciones asociadas a ambos. Respecto a las bases generales de la administración del Estado, estas serán tratadas poniendo especial atención a las normas contenidas en la ley que rige la materia (Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado).

### 2.1. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El artículo 24° de la CPR expresa que el Presidente de la República es el Jefe del Estado, y que en él residen el gobierno y la administración del Estado.

La norma recién citada agrega que “su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

En otras palabras, el Presidente de la República cumple dos funciones principales: *gobernar y administrar el Estado*. La función de gobernar –dirigir, señalar fines, ordenar– se traduce en la toma de decisiones respecto de todo lo que diga relación con el orden público interior<sup>3</sup> y la seguridad exterior de la República. Respecto a la función de administrar, esta comprende un conjunto de atribuciones que se orientan a la aplicación de las normas –ejecución de la ley– con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas

3 El orden público es, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el conjunto de “condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios” (libertad o una pena superior a ella).

de manera regular y continua, promoviendo el bien común. Ambas funciones son realizadas de acuerdo con lo que la Constitución y las leyes establecen.

### 2.1.1. Requisitos para ser Presidente de la República

¿Puede usted ser elegido Presidente? Para responder esta interrogante y otras, repasaremos brevemente los requisitos exigidos por nuestra Constitución.

**TABLA 1: REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE/A DE LA REPÚBLICA**

Requisitos para ser Presidente de la República	Tener nacionalidad chilena. Tener cumplidos 35 años de edad. Contar con los requisitos para ser ciudadano con derecho a sufragio*.
Elección	Ser elegido por votación directa y por mayoría absoluta (más de la mitad) de los votos válidamente emitidos (los votos blancos y nulos se considerarán como no emitidos).

\* Revisar Módulo 1.

El periodo de desempeño del cargo de Presidente de la República de Chile es de cuatro años, sin posibilidad de que sea reelegido para el periodo siguiente.

### 2.1.2. Atribuciones del Presidente de la República<sup>4</sup>

El Presidente de la República cuenta con atribuciones generales y especiales. Sus atribuciones generales

son gobernar y administrar el Estado. El artículo 32° de la CPR establece atribuciones especiales que le permiten concretar su función. Así, por ejemplo, la atribución general de gobernar se manifiesta o concreta en la atribución especial establecida por el artículo 32° N° 7: nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, delegados presidenciales regionales y delegados presidenciales provinciales, o 32° N° 19: declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional.

Tradicionalmente, las atribuciones especiales del Presidente de la República se clasifican en las siguientes categorías:

1. Atribuciones constituyentes
2. Atribuciones legislativas
3. Atribuciones gubernamentales:
  - a. De naturaleza política
  - b. De naturaleza internacional
  - c. De naturaleza militar
  - d. De naturaleza financiera
4. Atribuciones administrativas
5. Atribuciones judiciales

Entre las atribuciones gubernamentales de mayor trascendencia que posee el Presidente está la Potestad Reglamentaria<sup>5</sup> (artículo 32° N° 6, de la CPR), que se traduce en la facultad de dictar

<sup>4</sup> Para conocer mayor detalle acerca de cada una de estas funciones puede revisar el Anexo N° 1: Atribuciones especiales del Presidente de la República.

<sup>5</sup> Los reglamentos pueden entenderse como “una norma general, obligatoria y permanente, emanada de la autoridad administrativa y subordinada a la ley” (AYLWIN AZÓCAR 1996). Si desea profundizar respecto de lo que es un reglamento, un decreto, una resolución municipal u otros instrumentos como los memorándums (memo) u oficios, puede revisar el Anexo N° 2: Definiciones de Interés.

reglamentos destinados a hacer ejecutar las leyes o a cumplir la función de administrar el Estado.

En cuanto a las atribuciones constituyentes y legislativas, nos detendremos en la establecida en la CPR por el artículo 32° N° 1: “Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas”.

Como ya fuera indicado en el Módulo 1, la formación de la ley puede provenir desde el Presidente de la República –a través del mensaje– desde el Senado o la Cámara de Diputados, o desde alguno de sus integrantes. En este sentido, el Presidente de la República, respecto de determinadas materias, tiene la atribución exclusiva de iniciar el trámite de formación de la ley<sup>6</sup>, lo que se conoce como iniciativa exclusiva. Esta facultad, de gran importancia en nuestro ordenamiento jurídico, ocurre respecto de ciertas materias de ley expresamente enunciadas por el artículo 65° de la CPR, como lo son, por ejemplo, las relativas a la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones (artículo 65° N° 2).

### 2.1.3. Mecanismos de fiscalización y control de las funciones atribuidas al Presidente de la República

Las facultades que ejerce el Presidente de la República no son ilimitadas. Por el contrario, se encuentran sometidas a diversos mecanismos de control que son ejercidos por otros órganos del Estado.

6 Si desea conocer en mayor detalle estas materias de ley de iniciativa exclusiva de Presidente, puede revisar el Anexo N° 3.

A continuación revisaremos los diversos controles a los que está sometido el Presidente de la República y los organismos que están encargados de dicho control.

**TABLA 2: CONTROL Y FISCALIZACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Ámbito de control	Órgano encargado	Mecanismo de control
Administrativo	Contraloría General de la República (CGR)	Vela por la legalidad de los actos de la administración mediante la “toma de razón”, según lo establecido en el artículo 99 de la CPR.
Político	Cámara de Diputados (órgano encargado del control político)	Fiscaliza los actos de Gobierno y toda la actividad administrativa, según lo establecido en el artículo 52, N° 1 de la CPR.
Legalidad	Tribunal Constitucional	Vela por la aplicación del principio de supremacía constitucional*.
Jurisdiccional	Poder Judicial	Controla los actos del Gobierno a través de recursos como el de protección o de reclamo, de las personas lesionadas en sus derechos por la acción de la administración del Estado.

\* La supremacía constitucional es un principio teórico del Derecho constitucional, que postula que la Constitución de un país se ubica jerárquicamente por encima de todas las demás normas jurídicas, internas y externas, que puedan llegar a regir sobre ese país. Esto incluiría los tratados internacionales ratificados por el país.

### 2.1.4. Responsabilidad del Presidente de la República

El Presidente de la República, al igual que todos los funcionarios públicos, es responsable de todos los actos que realice en ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad podemos graficarla con el siguiente cuadro.

**TABLA 3: RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Como persona particular	El Presidente, como cualquier otro ciudadano, es responsable de su actuar en el ámbito privado y se aplica el principio básico de igualdad ante la ley. Es responsable civil y penalmente de su acción particular (artículo 1° de la CPR).
Responsabilidad civil	Corresponde a la responsabilidad sobre los actos patrimoniales que se tienen en la vida privada y que ocasionen daños y perjuicios. Puede ser reclamada por particulares afectados de conformidad a las reglas generales*.
Responsabilidad penal	Corresponde a la responsabilidad que los particulares tienen por la comisión de delitos. Puede ser reclamada por particulares afectados de conformidad a las reglas generales**.
Responsabilidad pública	El Presidente es plenamente responsable durante su gestión, así como seis meses después de terminada esta. El 01 de junio de cada año, el Presidente dará cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación ante el Congreso Pleno***.

\* Ej. El Presidente, como persona particular incumple cualquier contrato, por ejemplo, en la compra de una casa, si este no paga el precio en el plazo estipulado. La persona afectada podrá demandar su responsabilidad, entablado una demanda en contra del Presidente en los tribunales ordinarios de justicia.

\*\* Ej. El Presidente comete un homicidio. En ese caso será juzgado por los tribunales con competencia penal y se le aplicará la pena señalada por dicho delito.

\*\*\* Ej. Responsabilidad pública del Presidente. Puede ser acusado por la Cámara de Diputados, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación, que debe presentarse por no menos de diez ni más de veinte diputados, puede interponerse mientras el Presidente está en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Posteriormente, corresponde al Senado resolver la acusación, como jurado, limitándose a declarar si es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa. Por la declaración de culpabilidad, el Presidente en ejercicio queda destituido de su cargo y no puede desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años. Además, queda sujeto a los tribunales competentes para ser juzgado de acuerdo a las leyes, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares.

Como vimos al inicio de este módulo, el Presidente de la República está a cargo de la administración del Estado, pero esta función no puede ejercerla solo, por lo que cuenta con una serie de órganos que colaboran en esta tarea; así lo establece la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la que en su artículo 1° señala:

“El Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezca la Constitución y las leyes. La administración del Estado estará constituida por los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”.

Entendemos por órgano del Estado a aquellos “cuerpos colegiados o autoridades dotadas por la Constitución Política o la ley del poder de hacer manifestaciones de voluntad en nombre del Estado<sup>7</sup>”. Su rol es estar al servicio de la comunidad, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente<sup>8</sup>.

A continuación revisaremos algunos de estos órganos que constituyen la administración del Estado y que, como tales, colaboran en ella.

7 Aylwin Azócar, op. cit., p. 180

8 Conviene precisar en este punto que órgano y organismo no son lo mismo. El órgano es la autoridad, por ejemplo, el ministro, el contralor, mientras que el organismo es la organización de personas y bienes estructurados con vistas a alcanzar un fin; por ejemplo, el ministerio, la Contraloría General de la República, etc.

### 2.1.5. Los Ministros de Estado

La CPR define a los ministros de Estado como “los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado” (artículo 33° CPR).

Al igual que para ocupar el cargo de Presidente de la República, existen requisitos para ser ministro, los cuales revisaremos a continuación:

**TABLA 4: REQUISITOS PARA SER MINISTRO DE ESTADO**

Requisitos de nombramiento	<p>Ser chileno.</p> <p>Tener cumplidos 21 años de edad.</p> <p>Reunir los requisitos generales para ingresar a la Administración Pública, según lo establece el artículo 12 del Estatuto Administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Ser ciudadano.</li> <li>Haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización, cuando fuere procedente.</li> <li>Tener salud compatible con el desempeño del cargo</li> <li>Haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo exija la ley.</li> <li>No haber cesado en un cargo público como consecuencia de haber obtenido una calificación deficiente, o por medida disciplinaria.</li> <li>No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado por crimen o simple delito.</li> </ol>
Nombramiento y permanencia en el cargo	<p>Los ministros son de exclusiva confianza del Presidente de la República, lo que significa que debe designarlos y puede removerlos.</p>

Los ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tienen la responsabilidad de la conducción de sus respectivos ministerios, en conformidad a las políticas e instrucciones que aquel imparta (artículo 23° de la Ley de Bases).

Los ministerios son divisiones funcionales de la actividad administrativa que corresponde al Presidente de la República; el artículo 22° de la Ley de Bases los define como organismos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones. Para tales efectos, deberán proponer, ejecutar y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector (artículo 22° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado).

En cuanto a la estructura y organización básica de los ministerios, la Ley de Bases establece lo siguiente:

En cada ministerio habrá una o más subsecretarías, a cargo de un subsecretario, quien actuará como colaborador inmediato del ministro.

Sus funciones son:

- Coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector.

- Actuar como ministros de fe.
- Ejercer la administración interna del ministerio.
- Cumplir las demás funciones que señale la ley.

De acuerdo con el artículo 26° de la Ley de Bases, los ministerios, con las excepciones que contempla la Ley, se desconcentrarán territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales (SEREMI), que estarán a cargo de un secretario regional ministerial, quien representará al ministerio en la respectiva región y será designado oyéndose al intendente.

Las SEREMI deben ajustarse a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que impartan los correspondientes ministerios, y les corresponderá, entre otras atribuciones, las siguientes<sup>9</sup>:

- Elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos regionales, pudiendo adoptar las medidas de coordinación necesarias para dicho fin respecto de los órganos que integren el respectivo sector.
- Estudiar, conjuntamente con los organismos correspondientes, los planes de desarrollo sectoriales.
- Informar permanentemente al gobierno regional.
- Cumplir las demás funciones que contemplen las leyes y reglamentos.

En cuanto a la organización interna, en cada ministerio hay divisiones que identifican los grandes sectores funcionales que constituyen su ámbito de actividad; estas, a su vez, comprenden diversos departamentos, secciones y oficinas.

<sup>9</sup> Aylwin Azócar, op. cit., p. 231.

### A julio de 2017, existen 23 ministerios<sup>10</sup>:

1. Ministerio del Interior y Seguridad Pública
2. Ministerio de Relaciones Exteriores
3. Ministerio de Defensa Nacional
4. Ministerio de Hacienda
5. Ministerio Secretaría General de la Presidencia
6. Ministerio Secretaría General de Gobierno
7. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
8. Ministerio del Desarrollo Social
9. Ministerio de Educación
10. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
11. Ministerio del Trabajo y Previsión Social
12. Ministerio de Obras Públicas
13. Ministerio de Salud
14. Ministerio de Vivienda y Urbanismo
15. Ministerio de Agricultura
16. Ministerio de Minería
17. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
18. Ministerio de Bienes Nacionales
19. Ministerio de Energía
20. Ministerio del Medio Ambiente
21. Ministerio del Deporte
22. Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género
23. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

10 Sugerimos visitar el sitio web oficial del Gobierno [www.gob.cl](http://www.gob.cl)

Un ejemplo de la relación entre el ministerio, las subsecretarías y los servicios públicos podría ser el siguiente: el Ministerio del Interior cuenta con tres subsecretarías (colaboradoras inmediatas de los ministros), a saber, la Subsecretaría del Interior, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la Subsecretaría de Prevención del Delito, a cargo de sus respectivos subsecretarios.

Por su parte, existe una serie de servicios públicos que dependen del Ministerio del Interior, como por ejemplo la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) y los gobiernos regionales.

### 2.1.6. Intendencias y Gobernaciones<sup>11</sup>

En la legislación vigente, las Intendencias constituyen el gobierno de cada región. Su máxima autoridad es el intendente, funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República. Sus funciones principales son: dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e

11 La Ley N° 20.990, publicada el 05 de enero de 2017, que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional, establece que el Presidente de la República elegirá como su representante en la región a un Delegado Regional Presidencial, a quien le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un ministerio. A su vez, en cada provincia existirá una delegación provincial, a cargo de un delegado provincial, encargado de supervigilar y coordinar los servicios públicos existentes en la provincia que no dependan del gobierno regional.

Esta reforma entrará en vigencia en la oportunidad que señale la ley orgánica constitucional a que aluden los incisos cuarto y quinto del artículo 111 y una vez promulgada la ley que establezca un nuevo procedimiento de transferencia de las competencias a las que se refiere el artículo 114 de dicha ley.

instrucciones que les imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior, y velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes.

Por su parte, las Gobernaciones existirán en cada provincia y su máxima autoridad es el gobernador, funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República. Su principal función es supervigilar, de acuerdo con las instrucciones del intendente, a los servicios públicos existentes en la provincia.

### 2.1.7. Servicios Públicos

Según el artículo 28° de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado, los servicios públicos son los órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Están sometidos a la dependencia o supervisión del Presidente de la República a través de los respectivos ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponde aplicar.

Los servicios públicos están a cargo de un jefe superior, generalmente denominado Director, quien es el funcionario de mayor jerarquía dentro del respectivo servicio.

#### Los servicios públicos se clasifican en<sup>12</sup>:

**a. Centralizados:** son aquellos que actúan bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos

del Fisco. Están sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente.

**b. Descentralizados:** son aquellos que actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigna, y están sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo.

#### Los servicios públicos se pueden desconcentrar según los siguientes criterios:

**a. Desconcentración territorial:** se realiza mediante direcciones regionales a cargo de un Director regional, quien depende jerárquicamente del Director Nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el gobierno regional, estarán subordinados al intendente a través del correspondiente SEREMI.

**b. Desconcentración funcional:** se realiza mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio.

Los servicios públicos centralizados o descentralizados que se creen para desarrollar su actividad en todo o parte de una región, están sometidos a la dependencia o supervigilancia del respectivo intendente. Sin embargo, esos servicios quedan sujetos a las políticas nacionales y normas técnicas del Ministerio respectivo.

La organización interna de los servicios públicos solo puede establecer los siguientes niveles:

<sup>12</sup> Diccionario de Administración Pública Chilena (Ministerio del Interior, Santiago, octubre 2002).

- Dirección Nacional
- Direcciones Regionales
- Departamento
- Subdepartamento
- Sección
- Oficina

En conclusión, las tareas de gobierno y administración que posee el Presidente de la República se realizan a través de servicios públicos u órganos administrativos creados para la satisfacción de las necesidades colectivas de las personas. Estas instituciones se encuentran sometidas a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República, a través del respectivo ministerio y, excepcionalmente, pueden estar bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República. Dichos servicios lo conforman funcionarios públicos de la administración del Estado, la cual está dotada de una organización básica, determinada por la Ley Orgánica Constitucional (artículo 38° CPR).

# 3 CENTRO DE GOBIERNO

El Centro de Gobierno (CdG) es el conjunto de instituciones que apoyan al Presidente de la República en funciones de coordinación, planificación, monitoreo, comunicación y gestión estratégica. El CdG busca proveer una orientación estratégica a las acciones del gobierno, otorgar una mirada alineada de gobierno y asegurar un proceso de toma de decisiones de alta calidad.

## 3.1 ¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES DEL CdG?

Las funciones del CdG pueden catalogarse entre políticas y técnicas. La función política del CdG es la articulación de las acciones del gobierno para dar coherencia a su gestión política. Las funciones técnicas del CdG comprenden entregar apoyo estratégico para la toma de decisiones, coordinar las acciones dentro del gobierno, monitorear los compromisos y resultados de las políticas de gobierno y manejar la comunicación estratégica y entregar lineamientos para la rendición de cuentas a la ciudadanía.

## 3.2 CARACTERÍSTICAS

Las instituciones que conforman al CdG se caracterizan por su adaptabilidad a distintas situaciones y emergencias, por entregar una mirada transversal de gobierno y usualmente no se encargan de la provisión de servicios a la ciudadanía. Adicionalmente, el funcionamiento del CdG tiende a modificarse con cada administración, ya que depende, entre otros, del estilo de liderazgo del Presidente y de la experiencia de su equipo cercano.

## 3.3 EL CdG EN CHILE

En Chile, el Ministerio del Interior, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio Secretaría General de Gobierno y el Ministerio de Hacienda han participado del CdG desde el retorno a la democracia en los años 90. Adicionalmente, los asesores directos del Presidente, denominados como “el segundo piso”, también han formado parte del CdG. El rol y el peso relativo de las distintas instituciones que conforman el CdG, ha cambiado durante cada mandato presidencial.

# 4

## BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

La Ley N° 18.575, denominada de Bases de la Administración del Estado, establece los principios generales que regulan toda la Administración del Estado y a los servicios públicos.

Dicho cuerpo legal define a los servicios públicos como órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua; establece la organización básica de la Administración Pública; garantiza la carrera funcionaria y la igualdad de oportunidades para el ingreso a la Administración.

Esta normativa contiene tres títulos:

- **El título I**, sobre normas generales, consagra los principios jurídicos aplicables a toda la Administración del Estado, la que está conformada por los organismos que señala su artículo 1°.
- **El título II**, sobre normas especiales, trata sobre la organización y funcionamiento de los órganos que componen la Administración y la carrera funcionaria.
- **El título III**, sobre la probidad administrativa, regula el ejercicio de la labor funcionaria bajo la exigencia de “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular” (artículo 52° de la Ley N° 18.575).

### 4.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

Los órganos del Estado tienen como fin promover el bien común, atendiendo a las necesidades públicas en forma continua y permanente, fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución y las leyes. Para ello, tienen a su cargo la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

Para alcanzar estos fines, existen principios fundamentales que rigen el actuar de los órganos del Estado y que la misma ley obliga a observar:

**TABLA 5: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO**

Legalidad	La acción de los órganos del Estado debe ajustarse estrictamente a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. En consecuencia, no pueden exceder las atribuciones que se encuentren contempladas en ellas, bajo ninguna circunstancia, ni siquiera extraordinaria, so pena de ser considerada nula dicha acción (artículo 7° de la Constitución).
Responsabilidad	El Estado es responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieren afectar al funcionario que los hubiere ocasionado (artículo 4° de la Ley N° 18.575).
Control	Los actos y omisiones de los órganos del Estado son enjuiciados por órganos internos y externos. Con ello, se mira tanto a su regularidad jurídica como su conveniencia y mérito. En tal sentido el artículo 11° de la Ley N° 18.575, dispone que las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.
Eficiencia y eficacia	Las autoridades y funcionarios deben velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.
Coordinación	Los diversos servicios y organismos del Estado deben actuar de modo que sus actividades no se perturben recíprocamente y, por el contrario, exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, de manera que no se multipliquen inútilmente los esfuerzos. La actividad de cada organismo administrativo debe adecuarse con la que sobre el mismo particular realicen otros, teniendo ellos mutuo conocimiento del quehacer de cada uno cuando convergen sobre un mismo asunto o materia.
Impulsión de oficio del procedimiento	Los órganos de la administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites.
Impugnabilidad de los actos administrativos	Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar.
Probidad*	Consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular (artículos 52 de la Ley N° 18.575 y 1° de la Ley N° 20.880).
Transparencia y publicidad**	La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella. Los actos de la administración del Estado son públicos, así como los documentos que sustentan dichas decisiones***.

\* Este principio se encuentra contenido en las siguientes normas: el artículo 8 de la Constitución; el título III de la Ley N° 18.575; los artículos 61, 64 y 84 del Estatuto Administrativo; los artículos 4 a 17 de la Ley N° 19.880; el artículo 1° de la Ley N° 20.880; el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción; el artículo 1° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y la Ley N° 19.653.

\*\* Este principio se encuentra contenido en las siguientes normas: artículos 8 y 19 de la Constitución; artículos 3, 13 y 14 de la Ley N° 18.575; artículos 16 y 17 de la Ley N° 19.880; la Ley de Transparencia N° 20.285; en los artículos 13 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos; artículos 10 y 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

\*\*\* Este principio se refleja en la Ley de Transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, aprobada por el artículo primero de la Ley N° 20.285.

# 5 MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA CHILENA

## 5.1 CONCEPTUALIZACIÓN

La frontera conceptual entre reforma y modernización del Estado no es clara y las interpretaciones que ofrece la literatura no son unívocas. Mientras en algunos contextos se utilizan como sinónimos, en otros son categorizados como distintas jerarquías de un mismo proceso, o como procesos de distinta naturaleza. Para clarificar este punto, se establece que tanto la reforma como modernización del Estado presuponen un proceso de adaptación del aparato estatal a las realidades políticas, económicas y sociales de un país, entendiéndose como una política estratégica orientada al fortalecimiento de los servicios públicos y la función pública, con el propósito final de garantizar el desarrollo de una nación.

Como primer alcance, definiremos el concepto “reforma” como cambios discontinuos en la estructura y funcionamiento del Estado, basados en componentes políticos y técnicos, desarrollados gracias a la existencia de procesos de negociación y acuerdo en el sistema político. Los cambios discontinuos que presuponen los procesos de reforma alteran el modo de razonamiento y carácter del Estado, aportando nuevos valores y principios

que obligan a cambios en el comportamiento de los actores.

Analizando con mayor profundidad este concepto, distinguiremos entre reformas destinadas a enfrentar crisis del ámbito económico o social, y aquellas que proponen la reestructuración del aparato público a partir de desafíos políticos actuales. Estos procesos de reforma se fundamentan en paradigmas que definen el rol del Estado en la sociedad. A modo de ejemplo, la reforma del Estado puede significar reducir el accionar del Estado en el mercado, mediante privatizaciones o desregulación, pudiendo significar también la expansión selectiva del accionar público, o transformaciones de las relaciones de poder entre el sistema político y la institucionalidad pública.

## 5.2 NIVELES EN EL PROCESO DE REFORMA

Se distinguen diversos niveles en el proceso de reforma. En un primer nivel identificamos reformas sustantivas –las cuales transforman el contenido de la acción pública, redefiniendo su alcance y objetivos–, y reformas institucionales –que afectan la manera en que los poderes públicos se articulan para la



elaboración e implementación de políticas públicas—. Estas últimas pueden desagregarse en reformas políticas y administrativas, siendo los primeros cambios discontinuos en lo político –por ejemplo, cambios en las formas de Estado y de Gobierno–, y las segundas, modificaciones en la forma como la administración pública realiza sus tareas. Dentro de las reformas administrativas se reconocen dos tipos: reformas continuas y discontinuas.

Entenderemos a las reformas continuas como aquellas que apuntan a cambios en la relación entre la administración y el resto del Estado, en donde se asume un fuerte vínculo entre lo político y lo administrativo. Por su parte, las reformas discontinuas a la administración se denominan "modernización de la gestión pública", caracterizándose por la mejora de procesos rutinarios, apuntando al rejuvenecimiento físico y organizativo de las instituciones públicas, y la

introducción de nuevas tecnologías para la gestión.

Por tanto, y desde esta perspectiva, la modernización es comprendida como un proceso de mejora continuo en el aparato público, con el propósito de responder de mejor manera a las demandas ciudadanas, mejorando los servicios provistos por el Estado para lograr así una gestión más eficiente, efectiva, transparente y de calidad. Los cambios continuos no cuestionan la lógica dominante o la identidad del Estado en sus formas y actuaciones, apuntando más bien a un proceso adaptativo.

### 5.3 ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LA MODERNIZACIÓN

Los ámbitos de acción apuntarán a la adecuación de la institucionalidad a las necesidades de un Estado Moderno. Entre estos esfuerzos se pueden

mencionar los procesos de descentralización de recursos y autoridad para acercar el Estado a las personas y sus necesidades; los esfuerzos por adecuar la institucionalidad y crear nuevos mecanismos de gestión del aparato público, mejorando el uso de los recursos públicos; los procesos de planificación y control de gestión que fomenten un enfoque de atención de cara a los ciudadanos, apuntando a servicios públicos más eficientes, eficaces y de calidad; iniciativas para profundizar la rendición de cuentas y participación de los ciudadanos y ciudadanas en el Estado, promoviendo la probidad y transparencia, junto con impulsar la profesionalización del Estado, avanzando en la consecución de una gestión pública moderna y sostenible, basada en principios de meritocracia.

#### **5.4 PRINCIPALES INICIATIVAS DEL PROCESO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE**

Respecto al proceso de reforma y modernización del Estado en la historia reciente de Chile, se puede establecer que la primera generación de reformas se realiza durante los años ochenta, con el propósito de disminuir el déficit fiscal, para lo cual se reduce el tamaño del sector público y el gasto público, apuntando también a la privatización de empresas públicas.

La segunda generación de reformas transcurre a inicios de los noventa, mediante iniciativas marcadas por la necesidad de avanzar hacia la democratización del sistema político mediante acuerdos. Durante este periodo se busca frenar el proceso de reducción del Estado, regular de mejor manera el sector privado y crear nuevos organismos gubernamentales, que respondieran a los requerimientos de los nuevos tiempos. Entre estos se puede mencionar la

creación de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), el Ministerio de Planificación, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

La tercera generación de reformas respondió a la necesidad de renovar y recuperar las instituciones públicas. Es así que en este periodo se instituye el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y el Plan Estratégico de la Modernización 1997-2000, el cual da un impulso decidido a la Administración del Estado, incorporando nuevos mecanismos para fortalecer la gestión de recursos financieros y humanos, incentivando la planificación estratégica de los servicios públicos, los controles de gestión y la cultura de evaluación, y mejorando la accesibilidad, calidad y oportunidad de los servicios públicos, para lo cual se incorporan incipientemente tecnologías de la información.

Llegados los años 2000, periodo que podría denominarse “cuarta generación de reformas”, el foco de la Modernización ha estado en promover el perfeccionamiento institucional, la profesionalización de la función pública basada en principios de meritocracia, la transparencia y probidad, la participación ciudadana, y también la instalación de reformas políticas e institucionales que hagan frente a las necesidades planteadas por la ciudadanía, poniendo fin al proceso de transición a la democracia.

Es así que en el periodo 2000-2006 se crea el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), cuyo propósito fue la generación de una nueva institucionalidad en áreas de relevancia del gobierno central y la gestión pública. Gracias al

impulso dado por el Acuerdo de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)-Gobierno sobre Nuevo Trato del año 2001, y el Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento del año 2003, se realizan reformas en cuatro ámbitos: gestión pública, gestión de recursos humanos, gestión financiera y descentralización. Grandes innovaciones desarrolladas en este periodo son la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, la Dirección Nacional de Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública, junto con el fortalecimiento de la carrera funcionaria y el mejoramiento del sistema de remuneraciones con incentivos al desempeño y bonificaciones al retiro, la instalación del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), la creación del Consejo Ciudadano para el fortalecimiento de la sociedad civil y el fondo para iniciativas de la sociedad civil, además de la aprobación de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo y la Ley de Contrataciones y Compras Públicas.

Durante el periodo 2006-2010 se crea el Consejo para la Competitividad y la Innovación, el Ministerio de Energía, el Instituto de Derechos Humanos, el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación, la Red de Protección Social y una nueva institucionalidad para reforma previsional, entre otros. En materia de descentralización se crean los fondos especiales de decisión regional, las Agencias Regionales de Desarrollo, las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos, además de establecer la elección directa de Consejeros Regionales. En materias de transparencia se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y se crea el Consejo para la Transparencia, mientras en materias de modernización a la gestión pública, se crean el fondo de modernización

de la gestión pública, el Portal de Trámites del Estado y el Código de Buenas Prácticas Laborales del año 2006, entre otros.

En el periodo 2010-2014 se mejora en la atención a los usuarios del Estado con la red Chile Atiende, se simplifican además los trámites para crear empresas, y se crean el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Deporte, reorganizando el Ministerio del Interior y Seguridad Ciudadana. Además, se norma la elección de Consejeros Regionales, se legislan las elecciones primarias, se fortalece la institucionalidad de defensa del consumidor con el SERNAC financiero, y se regula mediante la Alta Dirección Pública el sistema de reclutamiento y selección para la educación municipal (Ley 20.501).

Finalmente, en el periodo 2014-2018 se realizan importantes reformas en materias de Probidad y Transparencia. Al respecto se promulga la ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos, se aprueba proyecto que fortalece el Servicio Civil y perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública, además de desarrollar códigos de ética para 256 servicios de la Administración Central del Estado, reforzando además los mecanismos de la Ley de Lobby y la Declaración de Intereses y Patrimonio de autoridades públicas. Desde una perspectiva institucional, se crean el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, universidades estatales en la VI y XI Región, además de centros de formación técnica estatales en cada región, poniendo en discusión la creación de Servicios Locales de Educación. En materias de derechos civiles y protección social, se crea la Ley de Unión Civil, se moderniza la Ficha de Protección Social, se financian enfermedades de alto costo y se establece gratuidad progresiva en la educación superior, entre otras medidas. Por su parte, en este periodo se promulga el voto de chilenos en el extranjero y el fin del sistema binominal por uno proporcional e inclusivo.

ANEXO N° 1:

# ATRIBUCIONES ESPECIALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

## ATRIBUCIONES CONSTITUYENTES

Convocar a plebiscito en los casos previstos por la CPR (artículo 128).

## ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS

- Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la CPR, sancionarlas y promulgarlas.
- Solicitar que se cite a sesiones extraordinarias a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional.
- Dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley respecto de materias específicamente señaladas por la Constitución.
- Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.

## ATRIBUCIONES GUBERNAMENTALES

### De naturaleza política

- Nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores.
- Nombrar y remover a los funcionarios que la ley denomina como de su exclusiva confianza y proveer los demás empleos civiles en conformidad a la ley.
- Declarar los estados de excepción constitucional en los casos y formas que se señalan en esta Constitución.

### De naturaleza internacional

- Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 N° 1 de la CPR.
- Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante

organismos internacionales. Tanto estos funcionarios como los señalados en el N° 7 precedente de la CPR serán de la confianza exclusiva del Presidente de la República y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella.

### **De naturaleza militar**

- Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, así como disponer de los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de estas instituciones.
- Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional.
- Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas.
- Declarar la guerra.

### **De naturaleza financiera**

- Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. Los ministros o funcionarios que autoricen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto, serán responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos.
- Conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes.

### **Atribuciones administrativas**

- Nombrar al Contralor General de la República con acuerdo del Senado.
- Nombrar a los magistrados y fiscales judiciales de las cortes de Apelaciones y a los jueces letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las cortes de Apelaciones, respectivamente; a los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponde designar, y a los magistrados y fiscales judiciales de la Corte Suprema y al Fiscal Nacional, a proposición de dicha Corte y con acuerdo del Senado, todo ello conforme a lo prescrito en esta Constitución.
- Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial.

### **Atribuciones judiciales**

- Otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley.

ANEXO N° 2:

## DEFINICIONES DE INTERÉS

**a) Reglamento o Reglamento Supremo:** es un documento normativo escrito que emite el Presidente de la República, con la firma del ministro de Estado, en virtud de su potestad reglamentaria y ciñéndose a la Constitución y a la ley, con el fin de detallar una ley, un decreto con fuerza de ley, o un decreto ley.

Los reglamentos se pueden clasificar en:

- **Reglamento de ejecución:** aquel que dicta el Presidente de la República para poner en ejecución una ley. Deben dictarse reglamentos de ejecución en caso de leyes muy generales que resultan poco precisas y muy inexactas. Este tipo de reglamentos está subordinado a la ley y solo se limita a facilitar su cumplimiento.
- **Reglamento autónomo:** aquel que dicta el Presidente de la República para regular materias que están fuera de la competencia del legislador. Este tipo de reglamentos es independiente de la ley, pues son complementarios a ella, es decir, tienen competencias distintas<sup>13</sup>.

**b) Decreto:** consiste en una resolución dictada por cualquier autoridad sobre asuntos de su competencia. Cuando esta resolución es dictada por el Presidente de la República toma el nombre de Decreto Supremo que, según sea su mayor o menor generalidad, se denomina decreto reglamentario o simple decreto supremo. Cuando lo dictan los jefes de servicios, se denomina habitualmente "resolución" (Enrique Silva Cimma, "Derecho Administrativo Chileno y Comparado"). En otras palabras, se puede decir que un decreto es un acto normativo de una autoridad ejecutiva, dictado ya sea en carácter de ejecutor de la ley, ejerciendo la potestad reglamentaria autónoma o por delegación legislativa.

**c) Decreto Supremo:** es una orden escrita, sometida a un régimen jurídico de Derecho público, en virtud del cual el Presidente de la República ejerce la potestad reglamentaria establecida en la Constitución, cuyo fin es formalizar actos administrativos o aprobar, modificar o derogar reglamentos. Todo decreto supremo debe llevar la firma del Presidente de la República y el o los ministros que corresponda, según sea la materia sobre la que verse.

Los decretos supremos reciben distintas denominaciones según el tipo de normas que contengan:

13 "Diccionario de Administración Pública Chilena", LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002.

- Decreto supremo simple o simple decreto: cuando el decreto supremo contiene normas que se aplican a una o más personas determinadas o bien una situación concreta.
- Reglamento o decreto reglamentario: cuando el decreto supremo contiene normas generales, es decir, normas que se aplican indistintamente a cualquier persona que cumple con los requisitos que establece el mismo decreto<sup>14</sup>.

**d) Decreto con Fuerza de Ley (DFL):** es un cuerpo normativo de carácter legal que emana del Presidente de la República para regular materias propias de ley, en virtud de una delegación de facultades legislativas que el Congreso hace en su favor mediante una ley delegatoria<sup>15</sup>.

**e) Decreto Ley (DL):** decreto que emana de un gobierno de facto para regular materias que son propias de ley, sin que exista delegación de facultades legislativas por parte del Congreso<sup>16</sup>.

**f) Memorándum:** medio escrito de comunicación interna que se usa entre dependencias o al interior de ellas para remitir algún documento, solicitar alguna gestión o manifestar alguna instrucción. Se traduce en una nota escrita, con encabezamiento de la persona que lo envía y a quién lo remite; puede tener, o no, número correlativo con fecha y firma de la persona que lo emite y, eventualmente, copias informativas a otros destinatarios.

**g) Oficio:** es un tipo de documento que sirve para comunicar disposiciones, consultas, órdenes, informes, o también para llevar a cabo gestiones

de acuerdos, de invitación, de felicitación, de colaboración, de agradecimiento, etcétera. Estas redacciones se utilizan en instituciones como ministerios, servicios públicos, embajadas, municipios, colegios profesionales, sindicatos y oficinas de gobierno, entre otras.

#### Se clasifican en:

**Secreto,** serán conocidos solo por las autoridades o personas a las cuales vayan dirigidos y por quienes deban intervenir en su estudio o resolución.

**Reservado,** serán los que traten de materias que, atendida su naturaleza, deban ser conocidas únicamente en el ámbito del departamento, sección u oficina a que sean remitidos.

**Ordinario,** serán aquellos que puedan ser de dominio público y abarcarán la correspondencia no comprendida en las definiciones anteriores (decreto N° 291, de 15 de febrero de 1974 Ministerio del Interior)<sup>17</sup>.

**h) Resoluciones municipales:** las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones.

**i) Ordenanzas:** normas generales y obligatorias aplicables en el territorio comunal. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes.

14 "Diccionario de Administración Pública Chilena" LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002.

15 Ídem.

16 Ídem.

17 "Diccionario de Administración Pública Chilena" LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002.

ANEXO N° 3

## MATERIAS DE LEY DE INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Las que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país.

- Las que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones a la Ley de Presupuesto.
- Las que tengan relación con las materias señaladas en el artículo 63 N° 10 y 13 de la CPR:

**N° 10:** Las que fijen normas sobre enajenación de bienes del Estado y las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión.

**N° 13:** Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempos de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él.

- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.
- Creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos

o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.

- Contratar empréstitos o celebrar cualquier otra operación que pueda comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado. Condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras establecidas a favor del Fisco.
- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro de la administración pública. Fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus beneficios económicos o alterar las bases para su determinación.
- Establecer las modalidades, procedimientos y materias de negociación colectiva.
- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social, tanto del sector público como privado.





MÓDULO

3

# GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES

## CONTENIDO

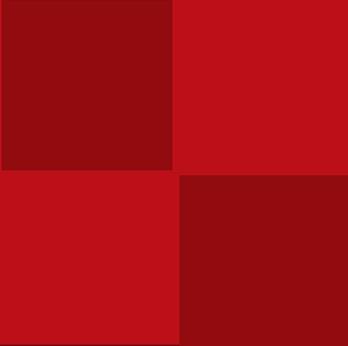
1. DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN
2. GOBIERNOS REGIONALES
3. GOBIERNOS LOCALES Y MUNICIPIOS



# INTRODUCCIÓN

El presente módulo tiene por objetivo dar a conocer los elementos básicos de la organización y gestión del territorio de la República, para efectos del gobierno y la administración del Estado en su nivel regional y local, considerando cuáles son los elementos distintivos del desarrollo territorial.

De esta forma, se busca que quien revise este material logre un acercamiento al concepto descentralización y desconcentración, de desarrollo territorial, comprender cómo se estructuran los Gobiernos Regionales y Locales, cuáles son sus funciones y atribuciones, entre otros temas relacionados y de interés.





## DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

La Constitución Política de la República señala en su artículo 3° que “El Estado de Chile es unitario”, que “La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”, y que “Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”, relacionándose los conceptos de descentralización y desconcentración con la capacidad de accionar de los órganos del Estado que describe el citado artículo.

Mientras la descentralización es la transferencia de parte del poder y recursos del Estado Central a las instancias del nivel regional o local, en donde la toma de la decisión se radica en el nivel regional o local respondiendo y dando cuenta ante ese mismo nivel, la desconcentración consiste en transferir algunas funciones administrativas y/o técnicas a niveles más bajos de administración pero manteniendo el poder de decisión a nivel central, es decir, aunque el decisor se radica en el nivel regional o local, sigue respondiendo ante el nivel central por el resultado de sus decisiones.

En el primer proceso, la transferencia de funciones y recursos a los niveles subnacionales requiere reforzar las competencias de dichos niveles, lo que demanda un proceso de creación y fortalecimiento de capital social. Ello evidencia que, si bien recurrentemente nos centramos en definir la descentralización como la transferencia de *competencias y recursos a comunas y/o regiones*, en este proceso están presentes tres formas de transferencia: por una parte, la de atribuciones (poderes); por otra parte, la de responsabilidades y, finalmente, la de capacidades.

### 1.1 MARCO NORMATIVO Y REFORMA DESCENTRALIZADORA

En nuestro país el avance en materias de descentralización ha sido lento; de hecho, Chile es uno de los más atrasados de la OCDE en esta materia, señalándose este factor como un elemento fundamental a la hora de señalar las causas de la enorme disparidad de calidad de vida y acceso a oportunidades que existe entre los diversos territorios del país.

En ese contexto, la descentralización administrativa, política y fiscal ha avanzado en términos legales de la siguiente forma.

- i. Descentralización Administrativa:** El año 2009, mediante la Ley 20.390, se realiza una reforma a la Constitución Política de Chile que supone, entre otros elementos, una definición muy importante en esta materia. En efecto, su artículo 114 determinaría que, a partir de ese momento, correspondería al Presidente de la República “transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural”.

Así, el país definía como su forma de descentralizar el Estado, la transferencia directa de atribuciones por el Presidente de la República a los Gobiernos Regionales, vía un procedimiento administrativo que la LOC de Gobiernos Regionales establecería.

Con tal propósito, el 16 de enero de 2015, se ingresa a trámite legislativo una indicación sustitutiva que planteaba modificaciones a la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que, entre otras materias muy relevantes y destinadas a avanzar en descentralización, establecería un procedimiento de traspaso de competencias desde ministerios y servicios a uno o más gobiernos regionales. Esta iniciativa legal ha sido largamente debatida en el Congreso

Nacional, actualmente se espera la sanción del texto definitivo.

## **ii. Descentralización Política-Reforma**

**Constitucional:** El 5 de enero de 2017 se publica la Ley N° 20.990 que reforma nuestra Constitución, permitiendo la elección popular del Gobernador Regional por sufragio universal en votación directa, por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto por un periodo adicional.

- iii. Descentralización Fiscal:** Actualmente la elaboración del correspondiente proyecto de ley que aborde esta materia se está desarrollando al interior del Ejecutivo.

## 2 GOBIERNOS REGIONALES

### 2.1 LA REGIÓN COMO ESPACIO TERRITORIAL PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO

El Desarrollo Territorial apunta a la expansión de las capacidades y condiciones asociadas a un área geográfica particular en donde viven personas que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, un ambiente con sus respectivos recursos naturales, medios productivos, económicos y de infraestructura que requieren ser encadenados para potenciar el desarrollo.

La utilización del término “desarrollo territorial” remite al territorio como escenario para el desarrollo. Se refiere a un proceso integral que conjuga variables económicas, políticas, ambientales, sociales, institucionales y culturales, que se pone en marcha en un espacio geográfico determinado para estructurar un proceso de desarrollo en forma sistémica. En este sentido, la unidad espacial trasciende la noción de territorio como unidad administrativa, lo que da lugar a la identificación más flexible de nuevas entidades territoriales de referencia, de acuerdo a la conceptualización del Programa de Buenas Prácticas Territoriales del programa Territorio Chile de SUBDERE.

El territorio de la República, para efectos del gobierno y la administración del Estado, se divide en regiones, que actualmente llegan a 15. La creación, supresión y denominación de estas; la modificación de sus límites, así como la fijación de sus capitales regionales, es materia de Ley Orgánica Constitucional.

El sistema de regiones exhibe una amplia diversidad, expresada en sus paisajes, demografía, historia, costumbres y actividades productivas. Las autoridades que las presiden deben dar cuenta de estas realidades, conforme lo establece la CPR, teniendo por objeto el desarrollo social, cultural y económico de las regiones. La gestión del territorio regional está a cargo de gobiernos regionales que, para el ejercicio de sus funciones, poseen personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y están investidos de atribuciones conferidas por la ley.

En la administración interna de las regiones, los gobiernos regionales observan como principio básico el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural. En el ejercicio de

sus funciones, se inspiran en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente, así como en los principios establecidos por el artículo 3° de la Ley N° 18.575.

## **2.2 FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES**

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) establece la estructura de los gobiernos regionales, sus funciones, atribuciones y competencias. Como principales funciones de estos distingue la elaboración y aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, ajustados a la Política Nacional de Desarrollo y al Presupuesto de la Nación. También deben resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y de aquellos que procedan de acuerdo con el artículo 74° de esta ley, en conformidad con la normativa aplicable.

Los gobiernos regionales dictan normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios, todas las cuales están sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicarán en el Diario Oficial. También asesoran a las municipalidades, en caso de que sean demandados por estas, especialmente

en la formulación de sus planes y programas de desarrollo. Además pueden adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre.

En materia de ordenamiento territorial, los gobiernos regionales establecen políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región. Además, participan en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura, y de equipamiento en la región.

Fomentan y velan por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región. Fomentan y velan por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región; coordinan con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades.

Los gobiernos regionales, según la normativa que los rige, deben fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.

La LOCGAR determina que los gobiernos regionales, en materia de fomento de las actividades productivas, deben contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, acorde a la realidad de cada región.

Pueden establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores, preocupándose especialmente por una explotación racional de los recursos naturales, coordinando a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado en los estamentos que corresponda.

Tienen un rol decisivo en la promoción de la investigación científica y tecnológica y deben preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región. En otro ámbito, están obligados a desarrollar acciones de fomento al turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales.

La ley también identifica las funciones de los gobiernos regionales en materia de desarrollo social y cultural, pudiendo establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza y participando, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial.

En su ámbito de decisiones está el determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del Consejo Regional, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen en conformidad a la normativa aplicable.

Asimismo, pueden distribuir, entre las municipalidades de la región, los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por estas, como también realizar

estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región.

En el área de fomento de las expresiones culturales, deben cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluido los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.

La LOCGAR distingue como atribuciones de los gobiernos regionales las siguientes:

- a) “Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes, no pudiendo establecer en ellas, para el ejercicio de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen;
- b) Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos, conforme a lo dispuesto por la ley;
- c) Convenir, con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional, de conformidad con el artículo 81°;
- d) Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto;
- e) Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo;
- f) Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y los planes reguladores comunales y seccionales, conforme a lo establecido en los párrafos segundo y tercero de la letra c) del artículo 36;

- g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas, cuando corresponda;
  - h) Proponer criterios para la distribución y distribuir, cuando corresponda, las subvenciones a los programas sociales, de acuerdo con la normativa nacional correspondiente;
  - i) Aplicar, dentro de los marcos que señale la ley respectiva, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional, y
  - j) Aprobar las banderas, escudos e himnos regionales, en conformidad con el reglamento que señala el artículo 2° de la ley sobre uso e izamiento de la Bandera Nacional”
- a) Dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior;
  - b) Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes;
  - c) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley;
  - d) Mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del gobierno interior en la región, como asimismo sobre el desempeño de los gobernadores y demás jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en ella;
  - e) Dar cuenta, en forma reservada, al Presidente de la República, para efectos de lo dispuesto en el N° 15 del artículo 32 de la Constitución Política de la República, de las faltas que notare en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial.

### 2.3 ROL DEL DIRECTIVO EN LOS GOBIERNOS REGIONALES<sup>1</sup>

La normativa vigente establece que el gobierno interior de cada región reside en el Intendente, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Es nombrado por este y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza. Le corresponde:

El artículo 22° de la LOCGAR establece que el Gobierno Regional estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional. Este último tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Está integrado por consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa. Entre sus principales funciones están:

<sup>1</sup> La Ley N° 20.990, publicada el 5 de enero de 2017, dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional. Esta reforma entrará en vigencia en la oportunidad que señale la ley orgánica constitucional a que aluden los incisos cuarto y quinto del artículo 111 y una vez promulgada la ley que establezca un nuevo procedimiento de transferencia de las competencias a las que se refiere el artículo 114 de dicha ley.

- i. La aprobación de los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales. Así mismo, tiene la facultad de aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, previamente acordados por las municipalidades, en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Ambas decisiones se adoptarán sobre la base del informe técnico que deberá emitir la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva.
- ii. La aprobación, modificación o sustitución del Plan de Desarrollo de la Región y el proyecto de Presupuesto Regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente; así como también resolver, sobre la base de la proposición del intendente, respecto a la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región.
  - a) Una división de administración y finanzas, encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación y ejecución del presupuesto y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional.
  - b) Una división de análisis y control de gestión, que colaborará en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del gobierno regional y en su seguimiento y control.

Si se considera que la región es el nivel intermedio de la administración territorial del Estado, que cuenta con un gobierno encargado de promover el desarrollo de su territorio en coordinación con el gobierno nacional y los municipios, los directivos regionales deben tener las competencias y habilidades necesarias para articular los actores institucionales, públicos y privados, que intervienen en su territorio, orientando su actuación hacia los objetivos de mediano y largo plazo contenidos en las respectivas estrategias regionales de desarrollo.

## 2.4 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El Intendente, como órgano ejecutivo en la región, cuenta con la siguiente estructura administrativa, que le estará directamente adscrita<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> El Congreso Nacional actualmente analiza un Proyecto de Ley que modifica la LOCGAR que establece, entre otras medidas, la creación de tres nuevas divisiones que se suman a las dos ya existentes. Estas serían la División de Fomento Productivo, División de Infraestructura y Transportes, y División de Desarrollo Social.

## 3 GOBIERNOS LOCALES Y MUNICIPIOS

### 3.1 LA COMUNA COMO TERRITORIO PARA LA PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO:

La división político-administrativa de Chile indica que actualmente el país se divide en regiones, provincias y comunas. Tal como ya se señaló, en el territorio nacional existen 15 regiones, 54 provincias y 345 municipios debido a que el municipio de Cabo de Hornos administra las comunas de Antártica y Cabo de Hornos.

El territorio nacional se caracteriza por su heterogeneidad en cuanto a superficie, a población y a su configuración socioeconómica, coexistiendo comunas y por consiguiente municipios, con características sociales, económicas y con una disponibilidad de recursos muy diversa.

Los municipios se definen en la CPR<sup>3</sup> como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación

en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”, y sus funciones y atribuciones se establecen en la LOCM<sup>4</sup>.

### 3.2 FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DE LAS MUNICIPALIDADES:

La LOCM distingue entre **funciones privativas** que corresponden al municipio en el ámbito de su territorio, y aquellas funciones que puede desarrollar con otros órganos de la Administración del Estado, a saber:

#### **Funciones privativas:**

- a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes.
- c) La promoción del desarrollo comunitario.

3 Art. 107° de la Constitución Política.

4 Texto refundido, coordinado y sistematizado. Fijado por DFL N° 1 de 2006, del Ministerio del Interior.

- d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
- e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
- f) El aseo y ornato de la comuna.

#### **Funciones relacionadas con otros órganos de la Administración del Estado:**

- a) La educación y la cultura.
- b) La salud pública y la protección del medio ambiente.
- c) La asistencia social y jurídica.
- d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.
- e) El turismo, el deporte y la recreación.
- f) La urbanización y la vialidad urbana y rural.
- g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.
- h) El transporte y tránsito públicos.
- i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.
- j) El desarrollo, implementación, evaluación,

promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas.

- k) La adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad.
- l) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- m) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

#### **Asimismo, la LOCM distingue las siguientes atribuciones esenciales:**

- a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.
- b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.
- c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado.
- d) Cierre o medidas de control de acceso a calles y pasajes, o a conjuntos habitacionales urbanos o rurales con una misma vía de acceso y salida, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos.

- e) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular.
- f) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.
- g) Adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles.
- h) Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones<sup>5</sup>.
- i) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de las normas que la ley establezca;
- j) Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura<sup>6</sup>.
- k) Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.
- l) Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte

5 Estas subvenciones y aportes no podrán exceder, en conjunto, al siete por ciento del presupuesto municipal. Este límite no incluye a las subvenciones y aportes que las municipalidades destinen a las actividades de educación, de salud o de atención de menores que les hayan sido traspasadas en virtud de lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063, de Interior, de 1980, cualquiera sea su forma de administración, ni las destinadas a los Cuerpos de Bomberos.

6 La participación municipal en estas corporaciones se regirá por las normas establecidas en el Párrafo 1° del Título VI.

de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal.

Las funciones y atribuciones de las municipalidades son ejercidas por el Alcalde o Alcaldesa, y por el Concejo Municipal, según se señala en la LOCM. Cabe recordar que los alcaldes son elegidos por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de la de concejales. Su mandato durará cuatro años y podrán ser reelegidos. Para ser candidatos deberán acreditar haber cursado la enseñanza media o su equivalente y cumplir con los demás requisitos señalados en el artículo 73° de la LOCM.

Por su parte, el Concejo Municipal estará integrado por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, en conformidad con la LOCM. Tendrán una duración de cuatro años en sus cargos y al igual que el alcalde, podrán ser reelegidos. Este Concejo posee un carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que indica la LOCM.

El año 2016, con la aprobación de la Ley N° 20.922, que modifica disposiciones relativas a los recursos humanos del sector municipal, se concreta una de las medidas descentralizadoras más importantes del país, ya que devuelve a los alcaldes la facultad de diseñar y aprobar –con el apoyo del Concejo y la participación de los funcionarios– la planta municipal, atribución que antes era exclusiva del Presidente de la República.

### 3.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS MUNICIPALIDADES

La LOCM define en su Art. 56° que “el alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento”, cuyo inciso segundo agrega que “el alcalde deberá presentar oportunamente y en forma fundada, a la aprobación del concejo, el plan comunal de desarrollo, el plan comunal de seguridad pública, el presupuesto municipal, el plan regulador, las políticas de las unidades de servicios de salud y educación y demás incorporados a su gestión, y las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos. Además, deberá presentar para aprobación del concejo la política de recursos humanos, la cual deberá contemplar, a lo menos, los mecanismos de reclutamiento y selección; promoción y capacitación, y egreso.

Respecto de la organización interna del municipio, la LOCM establece las unidades que obligatoriamente deben existir en cada Municipalidad, y que son las siguientes:

- i) Secretaría Municipal;
- ii) Secretaría Comunal de Planificación;
- iii) Desarrollo Comunitario;
- iv) Administración y Finanzas, y
- v) Unidad de Control.

Sin perjuicio de ello, el artículo 7° de la Ley N° 19.602 estableció que el cargo de Administrador Municipal también debía existir en cada Municipalidad.

En aquellas comunas que tengan más de cien mil habitantes deberán considerarse, además, las siguientes unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con:

- i) Obras Municipales;
- ii) Medio Ambiente, Aseo y Ornato;
- iii) Tránsito y Transporte Público;
- iv) Asesoría Jurídica.

Asimismo, es preciso señalar que existen cargos directivos de carrera y directivos nombrados por el Alcalde, denominados “de confianza”.

TABLA 1		
Cargos de Carrera	Cargos de Exclusiva Confianza	Cargos de Confianza
Posiciones relativas a respetar en la elaboración de Plantas.	Su nombramiento se realiza directamente por el alcalde, sin concurso previo, mediante la dictación de un decreto alcaldicio, y su cese se dispone de la misma forma.	Su nombramiento se realiza directamente por el alcalde, sin concurso previo, mediante la dictación de un decreto alcaldicio, y su cese se dispone de la misma forma o por acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio; sin perjuicio de que, a su respecto, rijan las demás causales de cesación de funciones aplicables al personal municipal.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretario(a) Municipal.</li> <li>• Administración y Finanzas.</li> <li>• Control.</li> <li>• Obras Municipales.</li> <li>• Aseo y Ornato.</li> <li>• Tránsito y Transporte Públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director (a) Jurídico.</li> <li>• Secretario (a) Comunal de Planificación.</li> <li>• Director (a) Desarrollo Comunitario.</li> <li>• Director (a) de Salud y Educación, y demás incorporados a su gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administrador (a) Municipal.</li> </ul>



# MARCO NORMATIVO PARA EJERCER LA FUNCIÓN PÚBLICA

## CONTENIDO

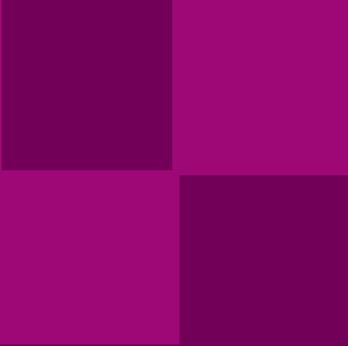
1. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO Y DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS
2. REGULACIÓN DEL LOBBY Y GESTIÓN DE INTERESES PARTICULARES
3. LEY 20.880 SOBRE PROBIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES
4. CÓDIGOS DE ÉTICA Y SISTEMA DE INTEGRIDAD PÚBLICO
5. SISTEMA DE PREVENCIÓN DE LAVADO DE ACTIVOS, FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y DELITOS FUNCIONARIOS.
6. NO DISCRIMINACIÓN E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES



# INTRODUCCIÓN

Cómo ya señalamos en el Módulo 2 y 3, el Presidente de la República está a cargo de la Administración del Estado. Para el cumplimiento de esta función, el Presidente se rodea de una serie de órganos y organismos, entre estos últimos: ministerios, intendencias, gobernaciones, servicios públicos. Además está regulado por una serie de leyes y normas que guían su accionar.

El Estado, para cumplir su finalidad propia, debe contribuir a crear las condiciones que permitan la mayor realización material y espiritual posible de los miembros de la comunidad nacional y es en este contexto que el presente módulo entrega un resumen de las principales leyes y normativas que amparan la función pública, desde la mirada de los principios de: probidad, transparencia, acceso a la función pública, responsabilidad de los funcionarios públicos, integridad pública y la no discriminación e igualdad de oportunidades, entre los más relevantes.



# 1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO Y DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

## 1.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

Los órganos del Estado tienen como fin “promover el bien común, atendiendo a las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y las

leyes, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal” (artículo 3° de la Ley de Bases).

Para alcanzar estos fines, existen principios fundamentales que rigen el actuar de los órganos del Estado y que la misma ley obliga a observar:

**TABLA 5: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO**

Legalidad	La acción de los órganos del Estado debe ajustarse estrictamente a lo dispuesto por la CPR y las leyes. En consecuencia, no pueden exceder las atribuciones que se encuentren contempladas en ellas, bajo ninguna circunstancia, ni siquiera extraordinaria, so pena de ser considerada nula dicha acción (artículo 7° de la CPR).
Responsabilidad	Los órganos del Estado deben hacerse cargo de todas las consecuencias que se deriven de su actuar. De esta manera, la responsabilidad administrativa surge cuando el funcionario público infringe los deberes que le impone la ley.
Control	Los actos y omisiones de los órganos del Estado son enjuiciados por órganos internos y externos. Con ello, se mira tanto a su regularidad jurídica como a su conveniencia y mérito.
Eficiencia	Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública. La eficiencia consiste en lograr los mismos resultados utilizando menos recursos.
Coordinación y eficacia	Los órganos de la administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

**TABLA 5: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO**

Impulsión de oficio del procedimiento	Los órganos de la administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites.
Impugnabilidad de los actos administrativos	Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley.
Probidad*	Consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular (artículo 52° Ley de Bases).
Transparencia y publicidad**	La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella. Los actos de la administración del Estado son públicos, así como los documentos que sustentan dichas decisiones***.

\* Este principio se encuentra contenido en las siguientes normas: el artículo 8° de la CPR, título III de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado; los artículos 61°, 64° y 84° del Estatuto Administrativo; los artículos 4° a 17° de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos; el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción; el artículo 1° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; la Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la administración del Estado, y la Ley 20.880 sobre Probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses.

\*\* Este principio se encuentra contenido en las siguientes normas: artículos 8° y 19° de la CPR; artículos 3°, 13° y 14° de la Ley de Bases de la Administración; artículos 16° y 17° de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos; la Ley de Transparencia N° 20.285; en los artículos 13° y 25° de la Convención Americana de los Derechos Humanos; artículos 10° y 13° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

\*\*\* Este principio se refleja en la Ley de Transparencia N° 20.285. Si desea conocer un resumen de esta ley visite <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/transparencia---acceso-a-la-informacion-publica>.

## 1.2 EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Los funcionarios públicos están sujetos a normas de diverso tipo y rango, que establecen deberes, prohibiciones y formas de comportamiento. Cuando no cumplen estas normas, se hacen responsables por su incumplimiento. La responsabilidad surge porque los funcionarios, en conocimiento de la existencia de deberes y prohibiciones, actúan de una manera diferente a la ordenada por ellos y esta actuación les es imputable. Por ello, el incumplimiento de sus deberes puede originar tres clases de responsabilidad: civil, penal y administrativa o disciplinaria.

Una misma actuación del funcionario puede dar lugar a una o a todas las responsabilidades indicadas, porque son independientes entre sí y compatibles. El artículo 120° del Estatuto Administrativo expresa al respecto que la sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal y, en consecuencia, las actuaciones o resoluciones judiciales referidas a esta, tales como el archivo provisional, la aplicación del principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento, los acuerdos reparatorios, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial no excluyen la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La Contraloría General de la República ha señalado que el proceso criminal y el sumario administrativo persiguen finalidades diversas y, por lo tanto, son procedimientos independientes cuyos resultados no tienen que ser necesariamente similares. También ha señalado que la autoridad administrativa puede y debe aplicar una medida disciplinaria al margen de lo que ocurre en el proceso penal que paralelamente instruye la justicia ordinaria, y aun cuando en el proceso no se hubiere dictado sentencia. También ha aclarado que en el sobreseimiento administrativo resuelto en un sumario solo importa la extinción de la responsabilidad administrativa, pero no así de la civil, puesto que son independientes entre sí.

### a) Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa es la consecuencia del ejercicio de una potestad denominada “disciplinaria”. Esta tiene como finalidad asegurar el mantenimiento del buen orden de la función pública, reprimiendo las contravenciones en que puedan incurrir los funcionarios públicos cuando vulneran las obligaciones y prohibiciones que les establece su función y que están dispuestas en sus estatutos administrativos.

La responsabilidad administrativa se funda en las normas de la Ley de Bases que señalan que los funcionarios de la Administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado (artículo 7°) y que las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia (artículo 11°).

Los principios que rigen la responsabilidad administrativa son:

- i) **El debido proceso** alude a que la autoridad debe atenerse a un justo y racional procedimiento. En consecuencia, para aplicar una medida disciplinaria es necesario que la autoridad sancionadora se atenga a un procedimiento que garantice la racionalidad y justicia de lo actuado, dando oportunidad para que quien es sometido a un procedimiento disciplinario interponga recursos contra las resoluciones, pueda solicitar la inhabilidad del fiscal y pueda hacer uso de un periodo de prueba.
- ii) **El derecho a defensa** es un principio básico que permite al funcionario sometido a proceso

disciplinario hacer valer sus posiciones, respondiendo a los cargos formulados, entregar información y disponer de medios de prueba, así como ser notificado de las resoluciones más importantes dictadas durante el proceso.

- iii) **La independencia de las sanciones** es un principio general del Derecho chileno por el cual, como ya se explicó, las responsabilidades administrativas, civiles y penales son independientes entre sí. Luego, también lo son las sanciones que origina cada una de ellas.
- iv) **La proporcionalidad de las sanciones** se refiere a que la medida aplicada por la autoridad administrativa debe guardar relación con la gravedad de los hechos acreditados en el procedimiento disciplinario, conforme a una recta razón. Esto implica que al aplicarse una sanción debe ser equivalente a la gravedad de la falta, y que su aplicación se encuentre debidamente fundada. El Estatuto Administrativo dispone al respecto que las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes.
- v) **La legalidad de las sanciones** significa que la medida aplicada debe ser precisamente una de las cuatro que contempla la ley estatutaria, y contenerse en una resolución o decreto dictado por la autoridad administrativa, sometido a toma de razón por la Contraloría General de la República. Las sanciones que pueden aplicarse son las de: censura, multa, suspensión del empleo desde 30 días a tres meses y destitución.

- vi) **El principio *pro reo*** está destinado a beneficiar a quien resultare declarado responsable de una falta administrativa, cuando existe una norma específica y posterior menos severa aplicable al caso. De este modo, si bien deben aplicarse al funcionario responsable las sanciones establecidas en la ley vigente al momento de la comisión de la infracción, puede aplicarse una ley posterior a ella cuando esta es más benigna.
- vii) **El principio de inexcusabilidad** consiste en que los funcionarios, al igual que los ciudadanos, no pueden alegar el desconocimiento de la ley en general, y de la ley administrativa en particular, para eximirse de responsabilidad administrativa. Una vez publicada la ley en el Diario Oficial, nadie puede alegar ignorancia del derecho.

### **Procedimientos para determinar la responsabilidad administrativa**

Los procedimientos asociados a la responsabilidad administrativa, denominados “procedimientos administrativos disciplinarios”, son aquellos a través de los cuales se pretende establecer la responsabilidad administrativa de aquellas personas sujetas a un vínculo funcionario con el Estado. Los procedimientos mediante los cuales se establece la responsabilidad administrativa son: la investigación sumaria y el sumario administrativo.

#### **i) Investigación sumaria**

La investigación sumaria es aquel procedimiento administrativo disciplinario, breve y concentrado, destinado a verificar la existencia de los hechos y la individualización de los responsables y su

participación. Lo instruye un funcionario del servicio denominado “investigador”, a quien corresponde proponer la sanción, mediante un informe o vista, a la autoridad que ordenó la investigación.

Las únicas sanciones disciplinarias que pueden aplicarse mediante este procedimiento son la censura, suspensión o multa. Solo excepcionalmente puede aplicarse la destitución cuando la ley lo permite u ordena expresamente, como ocurre con los atrasos y ausencias reiterados (artículo 72°, inciso final, del Estatuto Administrativo).

La investigación sumaria debe ordenarse mediante resolución por el jefe superior de la institución, secretario regional ministerial o el director regional de servicios nacionales desconcentrados, cuando aquél estime que los hechos son susceptibles de ser sancionados con una medida disciplinaria o en caso de disponerlos expresamente la ley.

El procedimiento es verbal, pero de lo actuado debe levantarse acta general que firman los que hayan declarado.

Es un procedimiento breve, que se extiende hasta por cinco días, al término de los cuales deben formularse los cargos. Vencido un periodo de prueba que no puede exceder de tres días, el investigador debe emitir una vista o informe en el término de dos días. En dicha vista o informe se debe contener una relación de los hechos, los fundamentos o conclusiones a que hubiere llegado, formulando la proposición que estime procedente. La proposición puede consistir en absolver al afectado o en aplicarle una sanción que no sea la destitución.

Las notificaciones en este procedimiento deben hacerse personalmente. Sin embargo, si el funcionario

no es habido por dos días consecutivos en su domicilio o en su lugar de trabajo, se le puede notificar por carta certificada, de la cual debe dejarse constancia.

Emitida la vista o informe del investigador, la autoridad tiene dos días como plazo para resolver si acoge la proposición del instructor o adopta una decisión diferente.

En contra de la resolución que aplica la sanción proceden los recursos de reposición y de apelación. Ambos deben interponerse en el término de dos días, y la apelación debe ir en subsidio de la reposición. El recurso debe interponerse ante quien emitió la resolución. La apelación solo cabe en caso de que la medida disciplinaria haya sido aplicada por otra autoridad. El plazo para resolver ambos recursos es de dos días.

Ahora bien, una investigación sumaria puede transformarse en un sumario administrativo si en el transcurso de la investigación se constata que los hechos revisten una mayor gravedad. En tal caso, la autoridad competente debe disponer que se ponga término a la investigación y se prosiga mediante un sumario.

## ii) Sumario administrativo

El sumario administrativo es aquel procedimiento administrativo disciplinario de lato conocimiento que busca establecer la existencia de los hechos, la individualización de los responsables y su participación, y la aplicación de la medida disciplinaria que corresponda en el caso de que el funcionario haya infringido sus deberes y obligaciones.

Debe ordenarse mediante una resolución por el jefe superior de la institución, el secretario regional

ministerial o el director regional de servicios nacionales desconcentrados, cuando la naturaleza de los hechos denunciados o su gravedad lo exijan. El sumario puede o no venir precedido de una investigación sumaria.

El sumario administrativo está a cargo de un fiscal, que es designado por la misma autoridad que ordena el sumario, debiéndole ser notificada su designación. Es importante destacar que el fiscal debe tener igual o mayor grado o jerarquía que el funcionario que aparezca involucrado en los hechos. De esta manera se proporcionan mayores garantías de eficacia al procedimiento.

Por su lado, el fiscal debe designar un actuario. En esta calidad puede ser designado cualquier funcionario de la administración, quien tendrá la calidad de ministro de fe y debe certificar todas las actuaciones del sumario. El actuario se entiende en comisión de servicio para todos los efectos legales.

A requerimiento del fiscal, también podrá encomendarse a un fiscal ad hoc la realización de diligencias y actuaciones del sumario que deben llevarse a cabo fuera de la ciudad en que esté instruyéndose. Asimismo, en casos calificados, el fiscal podrá disponer que las declaraciones se hagan por oficio.

El fiscal y el actuario deben ser imparciales en el ejercicio de sus cargos, por lo tanto, ambos pueden ser implicados o recusados. Las causales de recusación son taxativamente las siguientes:

- Tener el fiscal o el actuario interés directo o indirecto en los hechos que se investigan.
- Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de los inculpados.

- Tener parentesco de consanguinidad hasta el tercer grado y de afinidad hasta el segundo, inclusive, o de adopción, con alguno de los inculpados.

El sumario administrativo debe llevarse en un expediente foliado en letras y números, y se forma con todas las declaraciones, actuaciones y diligencias, y con todos los documentos que se acompañan. Toda actuación debe llevar la firma del fiscal y del actuario.

Salvo que incidan en trámites que tengan influencia decisiva en los resultados del sumario, los vicios de procedimiento no afectan la legalidad de la resolución que aplique la medida disciplinaria.

Los plazos en el sumario son de días hábiles. Para estos efectos el día sábado es inhábil.

Las notificaciones deben hacerse personalmente; sin embargo, si el funcionario no es habido por dos días consecutivos en su domicilio o en su lugar de trabajo, se le puede notificar por carta certificada, de la que debe dejarse constancia en el expediente del sumario. En ambos casos debe entregarse copia íntegra de la resolución respectiva al notificado.

El fiscal tiene amplias facultades para realizar la investigación y los funcionarios están obligados a prestar la colaboración que se les solicite. Así, por ejemplo, puede suspender de sus funciones o destinar transitoriamente a otro cargo dentro de la misma institución y ciudad, al o a los inculpados.

Como una medida que favorezca la tramitación del procedimiento, el fiscal puede ordenar la suspensión preventiva del funcionario sometido a sumario. Esta medida la ordena directamente el fiscal y ella surtirá efecto desde que fuere notificada

al afectado, sin perjuicio de su tramitación posterior en la Contraloría General de la República. La suspensión preventiva podrá ser ordenada con o sin goce de remuneraciones y mientras ella durare. Solo excepcionalmente, cuando el fiscal propone en su dictamen la medida de destitución y prorroga la suspensión preventiva, el inculpado quedará privado del 50% de sus remuneraciones.

Al inculpado que fuere absuelto o sobreseído se le restituirá en el ejercicio de sus funciones y tendrá derecho a percibir los sueldos que no se le hubieren pagado a raíz de la suspensión, y se dictarán al efecto las resoluciones que procedan. Si la suspensión fuere decretada en un sumario administrativo en el que no esté comprometida la responsabilidad pecuniaria del inculpado, no se privará a este de parte alguna de su sueldo durante el periodo que dure la suspensión.

La destinación transitoria, que es otra medida aplicada al funcionario sometido a sumario, debe disponerse a requerimiento del fiscal por la autoridad superior del servicio. La resolución que al efecto se dicte deberá ser, en todo caso, fundada, y el alejamiento temporal del afectado terminará en la misma forma señalada para el caso de la suspensión preventiva.

En el sumario, la investigación de los hechos debe realizarse en el plazo de 20 días. En casos calificados, al existir diligencias pendientes decretadas oportunamente y no cumplidas por fuerza mayor, se puede prorrogar el plazo hasta completar 60 días. Tal ampliación la resuelve el jefe superior de la institución.

El sumario es secreto. Esta característica rige hasta la fecha de formulación de cargos, oportunidad en la cual deja de serlo solo para el inculpado

y para el abogado que asume su defensa. Ello permite al funcionario una debida defensa al tomar conocimiento de todos los hechos documentados en el proceso.

Terminada la investigación, y en el plazo de tres días de cerrada, deben formularse cargos al o a los afectados o solicitar sobreseimiento.

Si el fiscal propone el sobreseimiento, se envían los antecedentes al jefe superior de la institución, al secretario regional ministerial o al director regional. Dicha autoridad puede aprobar o rechazar la proposición. Si la rechaza, debe disponer que se complete la investigación dentro del plazo de cinco días.

Si el fiscal propone cargos, deben notificarse estos al inculpado, quien tiene cinco días desde la notificación para presentar descargos, defensas y solicitar y presentar pruebas. Dicho plazo puede prorrogarse por otros cinco días, siempre que la prórroga se solicite antes del vencimiento del plazo.

Si el inculpado solicita prueba, el fiscal debe señalar un plazo para tal efecto que no puede exceder de 20 días. Contestados los cargos o vencido el plazo de prueba, el fiscal debe emitir un dictamen dentro del plazo de cinco días. En él debe proponer la absolución o sanción que a su juicio corresponde aplicar. Dicha proposición debe contener todos los antecedentes de hecho y de derecho (como el grado de participación, las circunstancias atenuantes y agravantes) y la proposición que formule la autoridad. Si los hechos acreditados pudieren importar la perpetración de delitos, el dictamen debe solicitar que los antecedentes se remitan a la justicia ordinaria.

Emitido el dictamen, el fiscal debe elevar los antecedentes al jefe superior de la institución, al secretario regional ministerial o al director regional, quien debe resolver en el plazo de cinco días. En dicha resolución debe adoptar una de las siguientes posibilidades: lo absuelve, aplica la medida disciplinaria u ordena la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios de procedimientos, fijando un plazo para tales efectos. Si de las nuevas diligencias resultan nuevos cargos, se notifican al afectado sin más trámite, para que dentro de tres días haga sus observaciones.

En contra de la resolución procede tanto el recurso de reposición como el de apelación. El de reposición se interpone ante la misma autoridad que lo hubiere dictado. El de apelación se interpone ante el superior jerárquico de quien impuso la medida y en carácter de subsidiario de la reposición (esto es, en la medida que la reposición no sea acogida). Ambos recursos deben ser fundados, interponerse en el plazo de cinco días y fallarse dentro de los cinco días siguientes.

Acogida la apelación, se devuelve la resolución correspondiente con el sumario a fin de que se dicte en el plazo de cinco días la medida que corresponda.

Sin perjuicio de estos dos recursos, puede reclamarse ante la Contraloría General de la República si se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que el estatuto confiere a los funcionarios. El plazo para reclamar es, por regla general, de 10 días hábiles contados desde que tuvieron conocimiento de la resolución, situación o actuación que dio lugar al vicio que se reclama.

La Contraloría General de la República resuelve oyendo al jefe superior, secretario regional ministerial

o director regional, según el caso, quienes deben emitir su informe en el plazo de 10 días hábiles. Vencido este plazo, con o sin informe, la Contraloría General de la República resolverá en el plazo de 20 días hábiles.

### **b) Responsabilidad civil**

Junto con la responsabilidad administrativa, los funcionarios pueden incurrir en responsabilidad civil. La responsabilidad civil extracontractual surge como obligación que tiene una persona de indemnizar los daños ocasionados a otra, cuando existe una conducta del obligado por acción u omisión que, por ser contraria a derecho, lo obliga a la indemnización. En ambas denominaciones el funcionario civilmente responsable de un hecho ilícito, delito o cuasidelito civil está obligado a indemnizar los perjuicios ocasionados.

Esta obligación surge para los funcionarios por la vía del artículo 2.314° del Código Civil, que expresa que el que ha cometido un delito o cuasidelito que ha inferido daño a otro es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena que le impongan las leyes por el delito o cuasidelito.

### **Procedimiento para determinar la responsabilidad civil**

La responsabilidad de los funcionarios públicos no solo puede perseguirse administrativamente sino también civilmente, en la medida en que un patrimonio, sea este material o inmaterial, pueda verse afectado. Cuando el patrimonio afectado es el fiscal o estatal, existe el llamado Juicio de Cuentas.

En cambio, cuando el patrimonio es privado, se siguen las reglas generales de persecución de la responsabilidad civil extracontractual.

En materia de responsabilidad civil, la Contraloría lleva a cabo el llamado Juicio de Cuentas. Este es un procedimiento contencioso a través del cual se persigue la responsabilidad civil extracontractual de quienes intervienen en la administración, recaudación, custodia e inversión de los fondos o bienes sometidos a la fiscalización de la Contraloría. Se inicia con una demanda o reparo, que puede derivar en una investigación sumaria, un sumario o una observación no subsanada en una rendición de cuentas.

El examen de las cuentas tiene por objeto fiscalizar la percepción de las rentas del Fisco o de las demás entidades sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y la inversión de los fondos de esas corporaciones. En ambos casos se debe comprobar si se ha dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen su ingreso y su aplicación o gasto, y la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad.

Por su parte, los procedimientos de establecimiento de la responsabilidad civil extracontractual contenidos en el Código Civil implican la existencia de una serie de requisitos que permiten la atribución de la responsabilidad cuando se ha cometido un delito o cuasidelito con consecuencias patrimoniales. En primer lugar, la existencia de una acción imputable al funcionario; en segundo lugar, que ese funcionario exhiba capacidad civil para efectuar esa actuación; en tercer lugar, que esa actuación sea efectuada con culpa (o negligencia) o dolo (intención); que se haya

producido daño en el patrimonio ajeno y, por último, que exista una relación de causa-efecto entre la acción imputable al funcionario y el daño producido.

### **c) Responsabilidad penal**

La responsabilidad penal de los funcionarios surge como resultado de la posibilidad ya enunciada de que una misma conducta pueda constituir una infracción administrativa, un delito civil y un delito penal.

Existen delitos propios de los funcionarios públicos y que son denominados comúnmente “delitos funcionarios”. Estos están establecidos en el Código Penal y fijan sanciones para los funcionarios o servidores públicos involucrados.

Asimismo, en las legislaciones comparadas y en la nuestra en particular se ha advertido que existen bienes jurídicos relevantes y fundantes de la convivencia social, los cuales se ven gravemente amenazados por la ejecución de las conductas contrarias al correcto ejercicio de la función pública. De este modo, la correcta ejecución de la función pública por los empleados públicos se alza como un interés digno de protección penal, cuyo amparo no parece adecuado con los mecanismos civiles o meramente administrativos. Los delitos que pueden ser cometidos por los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones se encuentran en el Título V del Libro II del Código Penal. Muchos de ellos pueden ser a la vez infracciones graves a la probidad administrativa, que derivan a la vez en un delito, y pueden ser perseguibles de oficio por los órganos de justicia.

Los delitos del título mencionado han recibido profundas modificaciones a partir de la Ley N° 19.645

que modifica disposiciones del Código Penal que sancionan delitos de corrupción, de 1999, toda vez que, a raíz de casos particulares complejos y de la escasa regulación anterior, se hacía necesario una reforma integral de los delitos cometidos por los empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El delito paradigmático relacionado con la corrupción es el cohecho. Se entiende por cohecho la conducta activa o pasiva de un funcionario público destinada a recibir una retribución no debida en el ejercicio de su cargo, así como la conducta activa o pasiva de un particular destinado a dar a un funcionario público una retribución no debida en el ejercicio del cargo de este.

Para que exista cohecho (o soborno) no es necesario que se trate de recibir o solicitar dinero, sino que cualquier objeto apreciable en dinero. Este delito se verifica cuando un funcionario público solicita una suma de dinero o granjerías apreciables pecuniariamente a cambio de, por ejemplo, tramitar una causa, agilizar un procedimiento administrativo o alterar el curso de una decisión pública.

También se encuentra tipificado el tráfico de influencias, en relación a los delitos de cohecho y negociaciones incompatibles, entendido como el aprovechamiento que hace un funcionario de la posición de predominio o de la posición favorable que tiene en relación con determinados centros públicos de decisión, para obtener un beneficio particular. Esto ocurre, por ejemplo, cuando un funcionario presiona o influye en otro para que este decida una contratación a favor de un tercero.

El uso indebido de información privilegiada también es un delito grave, que consiste en la obtención de beneficios económicos a través de una información concreta y reservada de la que se haya conocido en

la ejecución del cargo. Este delito es particularmente grave en el ámbito de los organismos fiscalizadores y de los reguladores de la actividad económica de los agentes privados.

Por otra parte, existen conductas que afectan, al igual que la probidad administrativa o el correcto ejercicio de la función pública, el patrimonio fiscal o estatal. Tal es el caso de la **malversación de caudales públicos**, vale decir la situación del empleado público que, teniendo a su cargo caudales o efectos públicos o particulares en depósito, consignación o secuestro, los sustrajere o consintiere en que otro los sustraiga, o el **fraude al Fisco**, consistente en una forma especial de estafa en la cual se requiere que haya habido un engaño y un perjuicio para el Fisco.

Existe, asimismo, el delito de **negociación incompatible**, que consiste en la actividad de un funcionario público que directa o indirectamente se interese en cualquiera clase de contrato u operación en que debe intervenir por razón de su cargo. Esto sucede cuando, por ejemplo, un jefe de abastecimiento de una entidad pública interviene para que se adjudique a una empresa de su cónyuge un contrato de suministro de esa institución.

También podemos consignar el delito de enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento patrimonial relevante e injustificado de un empleado público durante el ejercicio de su cargo. Este delito puede ser precisamente esclarecido a través de las declaraciones de patrimonio e intereses tratadas en módulos anteriores.

Finalmente, también existen otros delitos de corrupción que afectan la confianza pública depositada en los ciudadanos y el buen funcionamiento de la Administración. Estos son, en

el primer caso, los de **infidelidad en la custodia de documentos, la violación de secretos y el abuso contra particulares**. En el segundo caso se encuentran los delitos de **nombramiento ilegal, usurpación de atribuciones, resistencia y desobediencia, y denegación de auxilio y abandono de destino**.

### Procedimiento para determinar la responsabilidad penal

La responsabilidad penal de un funcionario público está regida por los mismos principios que ciñen la persecución administrativa de sanciones, aunque esta vez reforzados por la gravedad de las sanciones aplicables.

Los delitos establecidos en el Título V del Libro II del Código Penal, esto es, los crímenes o simples delitos cometidos por los empleados públicos en el desempeño de sus funciones, son delitos de acción pública sometidos al procedimiento ordinario establecido en el Código Procesal Penal.

Este procedimiento exige al Ministerio Público, órgano autónomo y jerarquizado de rango constitucional, investigar los hechos constitutivos de delito funcionario, ejerciendo la acción penal pública, sin perjuicio de las posibilidades de otros intervinientes de ejercerla, como es, por ejemplo, el Consejo de Defensa del Estado, quien debe deducir querrela por estos delitos.

## 1.3 EL SERVICIO PÚBLICO Y LA CARRERA FUNCIONARIA

El Estado, para cumplir su finalidad, debe contribuir a crear las condiciones que permitan la mayor

realización material y espiritual posible de los miembros de la comunidad nacional.

Para la satisfacción de estas necesidades colectivas, el Estado se vale de los denominados "servicios públicos", que pueden ser entendidos como:

*"Una organización de personas y bienes creada por el Estado, sometida a un régimen jurídico especial de derecho público, que tiene por objeto satisfacer de manera regular y continua una necesidad pública"<sup>2</sup>.*

Podemos distinguir cuatro elementos comprendidos en esta definición:

- i. Organización de personas (personal);**
- ii. Bienes;**
- iii. Régimen jurídico especial, y**
- iv. Necesidad pública.**

**i. Personal:** está compuesto principalmente por las funcionarias y funcionarios públicos, personas que actúan a nombre del Estado y que se incorporan voluntaria y permanentemente a la organización jerárquica de una rama de la administración pública<sup>3</sup>.

### Existen dos tipos de cargos públicos:

**De planta,** definido en el artículo 3° letra b del EA, como: "(...) El conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, que se conformará de acuerdo a lo establecido en el

2 Aylwin Azócar, Patricio (1996). "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, p. 131.

3 Aylwin Azócar, Patricio (1996). "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, p. 131. Aylwin Azócar, op. cit., p. 135.

artículo 5°". Por su parte, el artículo 5° señala que "(...) Para los efectos de la carrera funcionaria, cada institución solo podrá tener las siguientes plantas de personal: 1. De directivos, 2. De profesionales, 3. De técnicos, 4. De administrativos, 5. De auxiliares".

**A contrata**, definido en el artículo 3° letra c del Estatuto Administrativo: "es aquel de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución". Por regla general, este tipo de empleo durará como máximo hasta el 31 de diciembre de cada año, y los empleados que lo sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley (artículo 10° Estatuto Administrativo).

Además, existen personas que colaboran con la función pública, pagadas a través de honorarios. Ellas no poseen la calidad de funcionarias o funcionarios públicos, puesto que realizan labores accidentales y no habituales a la institución (artículo 11° Estatuto Administrativo).

**ii. Bienes:** para la satisfacción de las necesidades de la comunidad, el servicio público debe disponer de los bienes suficientes. Para ello, el Estado cuenta con un presupuesto regido por un cuerpo normativo y procedimental, que regula la administración presupuestaria, tema que trataremos en el Módulo 8.

**iii. Régimen jurídico especial:** los funcionarios públicos se encuentran regidos principalmente por la CPR, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N° 18.575) y por el llamado Estatuto Administrativo (Ley N° 18.834). Este señala, en su artículo 1°: "Las relaciones entre el Estado y el personal de los ministerios, intendencias, gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados" creados

para el cumplimiento de la función administrativa, se regularán por las normas del presente Estatuto Administrativo, con las excepciones que establece el inciso segundo del artículo 21 de la Ley 18.575<sup>4</sup>.

**iv. Necesidad pública:** son las necesidades colectivas de interés general que los servicios públicos están llamados a satisfacer. Las necesidades públicas pueden ser experimentadas por el Estado (defensa nacional, finanzas públicas) o la población (comunicaciones, movilización, educación, higiene pública, etcétera<sup>5</sup>).

### Rol de los funcionarios públicos

El rol fundamental de los funcionarios públicos es trabajar en pos de la satisfacción de las necesidades públicas, con apego a las normas que regulan dichos ámbitos. En el Estado moderno, la eficacia de todo gobierno depende en gran medida de la organización y competencia de sus funcionarios.

Para comprender lo anterior, es fundamental tener presente las siguientes consideraciones:

i. Todos los funcionarios públicos deben someter su accionar a la CPR y a las normas dictadas conforme a ella. En consecuencia, solo pueden realizar aquellas tareas que la ley expresamente les permita.

4 Se aplica el Estatuto Administrativo a todos los funcionarios de la Administración Central y en la Administración Descentralizada se aplica únicamente a las instituciones o servicios públicos personificados.

5 Las excepciones son: Contraloría General de la República, Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, municipalidades, Consejo Nacional de Televisión y las empresas públicas creadas por ley. Otra excepción, según la jurisprudencia administrativa, la constituyen los estatutos especiales, como se verá más adelante en el punto "Otros estatutos".

ii. La labor de los funcionarios públicos debe orientarse con estricto apego a los principios de legalidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, probidad y transparencia, entre otros.

En síntesis, los servidores públicos realizan una función pública, entendida como "aquella actividad jurídica y material que compete realizar a los órganos estatales, ejerciendo el poder estático soberano, con el objeto de lograr el fin del Estado"<sup>6</sup>: el bien común.

### Carrera funcionaria

En Chile la función pública está organizada a partir de una clasificación de puestos y empleos. El interesado concursa para ingresar a un puesto determinado, según sus aptitudes. El acceso a un puesto superior está sujeto a la aprobación de un nuevo concurso y supone un nuevo vínculo entre la administración y el funcionario (artículos 17° y 53° del EA).

A continuación revisaremos las normas y el sistema de regulación que rige la vinculación entre la administración del Estado y los funcionarios públicos.

Como mencionamos en el Módulo 2, la CPR se refiere a las bases generales de la administración del Estado, y una Ley Orgánica Constitucional (LOC) garantizará la carrera funcionaria. Esta LOC es la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado que, en su artículo 43°, señala que el Estatuto Administrativo regulará la carrera funcionaria y considerará especialmente el

ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones. Es así como llegamos al EA que, en su artículo 3° letra f, define la carrera funcionaria como:

*"... Un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta<sup>7</sup>, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad".*

En otras palabras, la carrera funcionaria es un sistema de regulación de los empleados públicos que garantiza: i) igualdad de oportunidades para el ingreso, ii) estabilidad en el empleo, iii) capacitación y perfeccionamiento, iv) calificación (evaluación del desempeño y aptitudes de cada funcionario), v) remuneración igualitaria y vi) destinación a funciones propias del empleo para el cual han sido designados.

Estas garantías son a la vez derechos, por lo que los veremos en detalle a continuación.

<sup>6</sup> Aylwin Azócar (1965), op. cit., p. 133. Martins, Daniel Hugo (1965). "El Estatuto del funcionario. Montevideo", p. 40.

<sup>7</sup> Es el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, que se conformará de directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares (artículos 3° y 5° del EA).

## Derechos de los funcionarios

Como ha quedado enunciado precedentemente, la carrera funcionaria garantiza los derechos de sus funcionarios<sup>8</sup>, los cuales se encuentran consagrados en el título IV del EA (artículo 89° en adelante) y son, entre otros, los siguientes:

### 1. Igualdad de oportunidades para el ingreso:

el artículo 44° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado señala que el ingreso se hará por concurso público y la selección de los postulantes se efectuará mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de sus aptitudes y méritos. El artículo 17° del EA agrega: "Todas las personas que cumplan con los requisitos correspondientes tendrán el derecho a postular en igualdad de condiciones. Prohíbese todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o trato en el empleo".

### 2. Estabilidad en el empleo:

lo establece el artículo 46° de la Ley de Bases que señala: "este personal gozará

de estabilidad en el empleo y solo podrá cesar en el por renuncia voluntaria debidamente aceptada; por jubilación o por otra causal legal, basada en su desempeño deficiente, en el incumplimiento de sus obligaciones, en la pérdida de requisitos para ejercer la función, en el término del periodo legal por el cual se es designado o en la supresión del empleo (...). El desempeño deficiente y el incumplimiento de obligaciones deberá acreditarse en las calificaciones correspondientes o mediante investigación o sumario administrativo". De esta manera, se establece que la estabilidad en el empleo es la regla general, debiendo cumplirse con determinadas condiciones que ameriten su término.

### 3. Capacitación y perfeccionamiento:

el artículo 26° del EA los define como "el conjunto de actividades permanentes, organizadas y sistemáticas destinadas a que los funcionarios desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen los conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias". Acto seguido, expresa que existirán diferentes tipos de capacitación: i) capacitación para la promoción, ii) capacitación de perfeccionamiento y iii) capacitación voluntaria. Así se expresa la aspiración a contar con un perfeccionamiento constante para el ejercicio de la labor funcionaria.

### 4. Calificación y promoción:

la carrera funcionaria se funda en el mérito y la idoneidad. Los funcionarios públicos tienen la posibilidad de ser promovidos; por ello, tendrán derecho a someterse a procesos de calificación objetivos e imparciales (artículo 45° inciso 2 Ley de Bases, y artículos 32° y 53° del EA).

<sup>8</sup> La carrera funcionaria regula a personal titular de planta, por lo que los derechos funcionarios establecidos en el Estatuto Administrativo rigen respecto de ellos. En cuanto a los derechos del personal a contrata, estos ingresan ya sea por contratación directa o luego de pasar por un proceso de selección, gozando del derecho a estabilidad en sus empleos hasta el 31 de diciembre -oportunidad en la que pueden ser renovados por un nuevo periodo anual-. También cuentan con derecho a capacitación y perfeccionamiento; el derecho a ser calificados y a concursar a los cargos de jefe de departamento, cargos de jefatura y acceder a los cargos vacantes de personal de planta. Asimismo, tienen derecho a recibir remuneración igualitaria y a premiación, así como también a todos los derechos destinados a la preservación de la salud.

- 5. Remuneración igualitaria y premiación:** la Ley de Bases señala en su artículo 50° que: “Los regímenes legales de remuneraciones podrán establecer sistemas o modalidades que estimulen el ejercicio de determinadas funciones por parte de los empleados o premien la idoneidad de su desempeño, sin perjuicio de la aplicación de las escalas generales de sueldos y del principio de que a funciones análogas, que importen responsabilidades semejantes y se ejerzan en condiciones similares, se les asignen iguales retribuciones y demás beneficios económicos”. Como vemos, se reconoce el derecho a la retribución igualitaria, sin perjuicio de la asignación de premios o estímulos al ejercicio de la función.
- 6. Destinación a funciones propias del empleo para el cual han sido designados:** al respecto, el artículo 46° de la Ley de Bases señala: “Los funcionarios públicos solo podrán ser destinados a funciones propias del empleo para el cual han sido designados”.
- 7. Derechos destinados a la preservación de salud:** entre ellos encontramos: a) Feriado: descanso a que tiene derecho el funcionario con goce de remuneración (artículos 102° a 107° EA); b) Permisos: ausencia transitoria de la institución por motivos particulares (artículos 108° a 110° EA); c) Licencias Médicas: derecho que tiene el funcionario de ausentarse de su jornada con el fin de atender el restablecimiento de su salud (artículos 111° a 113° EA).

## Obligaciones funcionarias

Como sabemos, los funcionarios públicos cumplen una función pública, toda vez que deben trabajar en pos de la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Al respecto, la Ley de Bases señala en su artículo 52° que las autoridades de la administración del Estado y los funcionarios de la administración pública deberán: “(...) Observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general por sobre el particular”. Esta es la raíz de las obligaciones funcionarias, que el EA desarrolla pormenorizadamente en su título III artículo 61°.

Tradicionalmente, se distingue entre i) deberes positivos que implican hacer algo y ii) deberes negativos que implican una abstención. A continuación analizaremos algunos de los deberes de mayor relevancia contenidos en la referida norma.

## Deberes positivos

- a. Deber de desempeñar personalmente el cargo.** La persona que ha sido contratada para desempeñar una función determinada en la administración del Estado no puede delegarla en un tercero, debe desempeñarla personalmente. Se trata de lo que se denomina un cargo *intuitu personae* (artículo 61° letra a del EA).

El desempeño del cargo debe cumplir con dos principios fundamentales, a saber: el de regularidad y el de continuidad. El principio de regularidad se refiere a que el funcionario público debe desempeñarse en sus funciones mientras ocupe el cargo. El principio de continuidad, en cambio, dice

relación con dedicarse a sus funciones dentro de la jornada establecida para el servicio público de que se trate.

Finalmente, la letra c del artículo 61° del EA expresa que los funcionarios públicos deberán desempeñar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia.

**b. Deber de obediencia.** El funcionario público debe obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico, así como cumplir las destinaciones de servicio que disponga la autoridad competente (artículo 61° letras e y f). Sin embargo, este deber de obediencia no es absoluto: cuando el funcionario público esté ante un hecho que revista los caracteres de crimen o simple delito, debe ponerlo en conocimiento del Ministerio Público o ante la policía si no hubiera fiscalía donde él o ella presta servicios. De la misma forma, si observa hechos irregulares, especialmente aquellos que contravienen el principio de probidad administrativa contemplada en la Ley N° 18.575, debe hacerlos saber a la autoridad competente del servicio público en el que se desempeñe (artículo 61° letra k del EA).

**c. Deber dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa.** El EA es claro cuando señala que los funcionarios públicos deben: “Observar estrictamente el principio de la probidad administrativa que implica una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado” (artículo 61° letra g del EA).

Este deber es de suma importancia porque viene a plasmar y reiterar uno de los principios fundamentales de actuación de los órganos del

Estado, contenido en el artículo 8° de la CPR, que obliga a los funcionarios públicos a observar en el desempeño de sus funciones una debida probidad.

**d. Deber de dignidad.** Los funcionarios públicos, como ya lo hemos mencionado, desempeñan una función pública, para lo cual están investidos de autoridad. Es por esta razón que deben llevar una vida social digna, que no menoscabe el decoro del cargo que desempeñan (artículo 61° letra i).

### Prohibiciones (deberes negativos)

El artículo 84° del EA señala las prohibiciones a las que estarán afectos los funcionarios públicos. Estas tienen por objeto preservar el régimen institucional administrativo, el patrimonio estatal y la moralidad administrativa. Estas son:

- a. Ejercer facultades, atribuciones o representación para las que no esté legalmente investido, o no le hayan sido delegadas.
- b. Intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en los cuales el o la funcionaria, su cónyuge o sus parientes, tengan interés.
- c. Actuar en juicio ejerciendo acciones civiles en contra de los intereses del Estado o de instituciones estatales, salvo que se trate de un derecho que atañe directamente al funcionario, a su cónyuge o a sus parientes.
- d. Intervenir ante los tribunales de justicia como parte, testigo o perito, respecto de hechos que hubiere tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones, o declarar en juicio en que tenga interés el Estado o sus organismos, sin previa comunicación a su superior jerárquico.

- e. Someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución, o exigir para estos efectos documentos o requisitos no establecidos en las disposiciones vigentes.
- f. Solicitar, hacerse prometer o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros.
- g. Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal, material o información reservada o confidencial del organismo para fines ajenos a los institucionales.
- h. Realizar cualquier actividad política dentro de la administración del Estado o usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones.
- i. Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales; en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la administración del Estado<sup>9</sup>.
- j. Atentar contra los bienes de la institución, cometer actos que produzcan la destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o disminuyan su valor o causen su deterioro.
- k. Incitar a destruir, inutilizar o interrumpir instalaciones públicas o privadas, o participar en hechos que las dañen.
- l. Realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios. Entre otros: acoso laboral y sexual, maltrato laboral y discriminación arbitraria.

### Responsabilidad administrativa

Como acabamos de revisar, los funcionarios públicos tienen deberes y prohibiciones que les impone el ejercicio de la función administrativa.

Cuando el funcionario infringe esos deberes y prohibiciones puede ser objeto de sanciones como la aplicación de una medida disciplinaria. En consecuencia, la responsabilidad administrativa surge cuando se constata mediante un procedimiento administrativo (investigación sumaria o sumario administrativo) que ha habido una infracción de los deberes y prohibiciones de los funcionarios en el ejercicio de su función administrativa.

### Medidas disciplinarias

Existen diversos tipos de medidas disciplinarias; estas se aplicarán en consideración a la gravedad de la falta cometida y a las circunstancias atenuantes o agravantes que rodeen la falta.

Según el artículo 121° del EA, los funcionarios públicos podrán ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias:

- a. Censura:** reprensión por escrito que se hace al funcionario o funcionaria, de la cual se dejará constancia en su hoja de vida (artículo 122° EA), mediante nota de demérito.

<sup>9</sup> Sin perjuicio de ello, existe la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF.

- b. Multa:** privación de un porcentaje de la remuneración mensual (artículo 123° EA).
- C. Suspensión:** privación temporal del empleo con goce de un cincuenta a un setenta por ciento de las remuneraciones y sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo (artículo 124° EA).
- d. Destitución:** decisión de la autoridad facultada para hacer el nombramiento de poner término a los servicios de un funcionario. Esta medida procederá cuando los hechos constitutivos de la infracción afecten gravemente el principio de probidad y los demás casos contemplados en el EA (artículo 125° EA).

### Otros estatutos específicos en materia de personas en el Sector Público

Hasta ahora nos hemos referido al Estatuto Administrativo, entendiendo como tal al comprendido en la Ley N° 18.834; sin embargo, debe precisarse que por Estatuto Administrativo, según la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República, se entiende no solo la Ley N° 18.834, sino que **toda ley que regule la relación laboral de los empleados públicos con el Estado**<sup>10</sup>. Es así como nos encontramos con ciertos sectores públicos cuyo estatuto administrativo está constituido por las normativas que regulan el sector.

Ejemplos de ello son:

- La Administración Municipal (Ley N° 18.883 74).
- Secretaría y administración general del Ministerio de Relaciones Exteriores (Estatuto del Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, DFL 33/1979).
- Personal de profesionales de la Educación (Ley N° 19.070).
- Funcionarios de la Salud (Ley N° 15.076 y Ley N° 19.664).
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (Estatuto de Personal de la SBIF Decreto 1383/1975).
- Superintendencia de Valores y Seguros (Estatuto de Personal de la SVS (DFL 411/1981).
- Fuerzas Armadas (Ley N° 18.948), de Orden y Seguridad (Ley N° 18.961).
- La Contraloría General de la República (Ley N° 10.336).
- Banco Central (Ley N° 18.840 31), entre otras.

Por su parte, se rigen por las normas del Código del Trabajo las empresas del Estado (ENAP, Correos de Chile, Banco del Estado, ENAER, etc.), el Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS), la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), entre otros.

<sup>10</sup> V.gr. Dictámenes N° 15.412, de 1948; 27-438, de 1957, etc. (74) Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional, en adelante BCN: <http://www.bcn.cl>.

# 2

## REGULACIÓN DEL LOBBY Y GESTIÓN DE INTERESES PARTICULARES

En estrecha relación con los principios de probidad y transparencia y publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, señalados en el artículo 8° de la Constitución Política, se ha regulado en nuestro país la publicidad de la actividad del lobby o gestiones de intereses particulares.

El lobby es una manifestación del derecho de petición consagrado en el artículo 19° N° 14 de la Constitución Política, que reconoce a todas las personas el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes. Sin embargo, resulta fundamental dentro de un gobierno abierto, moderno y democrático, que la ciudadanía tenga pleno conocimiento sobre cómo las autoridades adoptan las decisiones y políticas públicas, y acerca de quiénes influyen sobre ellas, salvo cuando existan causales legales que impidan la divulgación de la información.

La Ley N° 20.730 que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios, fue publicada el 8 de marzo de 2014. Su objetivo es regular la publicidad

en la actividad de lobby y demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado. Su Reglamento fue dictado el 28 de agosto de 2014.

### DEFINICIONES MÍNIMAS DE LA LEY

La ley señala aquellas definiciones necesarias para mejor comprensión. En este sentido define “lobby” como aquella gestión o actividad remunerada ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos conforme a la misma ley. Si eliminamos el elemento de la remuneración se considera que se trata de una “gestión de intereses particulares”, con iguales consecuencias.

Por su parte, son también sujetos activos quienes realizan gestiones de lobby o gestión de intereses particulares no remunerados ante algunos de los sujetos pasivos establecidos en la ley.

## SUJETOS PASIVOS

De acuerdo con el artículo 3° y 4°, en la Administración Central del Estado se considera sujetos pasivos a: ministros, subsecretarios, jefes de servicios, directores regionales de los servicios públicos, intendentes, gobernadores, secretarios regionales ministeriales, embajadores, los jefes de gabinete de los anteriores, y las personas que, en razón de su función o cargo, tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración, y que hayan sido individualizadas por resolución del jefe superior del servicio respectivo.

- En el caso de la Administración Regional y Comunal, son sujetos pasivos: consejeros regionales, alcaldes, concejales, secretarios ejecutivos de los consejos regionales, directores de obras municipales, secretarios municipales.
  - En las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública se considerará a: Comandantes en Jefe, Director General de la PDI, General Director Carabineros de Chile, Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto, los encargados de las adquisiciones, individualizados cada año mediante resolución del jefe superior.
  - En el Congreso Nacional serán: los diputados y senadores, el Secretario General y el Prosecretario de la Cámara de Diputados, el Secretario General y el Prosecretario Tesorero del Senado, y los asesores legislativos que indique anualmente cada parlamentario, en la forma y con el procedimiento que determine la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria que corresponda.
- También se considera sujetos pasivos a: Consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Consejo Nacional de Televisión y del Instituto Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Asimismo, anualmente los jefe del servicio, mediante acuerdo o resolución fundada, determinarán que personas habrán de ser consideradas sujetos pasivos, cuando tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones.

Cualquier persona podrá solicitar la incorporación de un determinado funcionario o servidor público como sujeto pasivo en razón de su función o cargo. Dicha solicitud debe resolverse dentro de 10 días hábiles.

## ACTIVIDADES REGULADAS POR LA LEY

El artículo 5° establece que son aquellas destinadas a obtener las siguientes decisiones:

- Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos;
- Elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones;
- Celebración, modificación o terminación, a cualquier título, de contratos que realicen los

sujetos pasivos y que sean necesarios para su funcionamiento;

- Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos;
- Aquellas actividades destinadas a que no se adopten las decisiones y actos señalados en los puntos anteriores.

## LAS OBLIGACIONES DE REGISTRO DE LOS SUJETOS PASIVOS

El artículo 7° señala que los órganos y servicios deberán mantener un registro de agenda pública, un registro de viajes, un registro de donativos y un registro de “lobbistas” y gestores de intereses particulares.

En el caso de audiencias y reuniones, se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión; a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares; la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión; si se percibe una remuneración por dichas gestiones; el lugar, la fecha y la hora y la duración, y la materia específica tratada con referencia específica a la decisión que se pretendía obtener, en relación con el artículo 5° de la ley.

Se exceptuarán de esta obligación aquellas reuniones y audiencias cuando su publicidad comprometa el interés general de la nación o la seguridad nacional.

El órgano al que pertenezca el sujeto pasivo deberá publicar los registros de conformidad al artículo 7° de la Ley N° 20.285, actualizados al menos una vez al mes, en formato de datos procesables.

El Consejo para la Transparencia (CPLT) pondrá a disposición del público en un sitio electrónico<sup>11</sup> los registros de audiencia, viajes y donativos, debiendo asegurar un fácil y expedito acceso a los mismos.

Trimestralmente, el CPLT deberá poner a disposición del público, en un sitio electrónico, un registro que contenga una nómina sistematizada de las personas, naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que en tal período hayan sostenido reuniones y audiencias con los sujetos pasivos.

## DEBER DE INFORMAR DE LOBBISTAS Y GESTORES DE INTERESES PARTICULARES

Con el objeto de requerir a la autoridad audiencia o reunión, la solicitud deberá efectuarse mediante formulario elaborado para estos efectos por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, donde se deberá indicar aquella información señalada en la ley y reglamento.

Dicho formulario se encontrará disponible en papel en las oficinas de partes respectivas y en formato electrónico en el sitio web del órgano al que corresponda el sujeto pasivo.

## DEBER DE IGUALDAD DE TRATO

Los sujetos pasivos de lobby deberán mantener igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten audiencias sobre una misma materia.

11 Ver <http://www.infolobby.cl/>

Comprende el deber de los sujetos pasivos de considerar a los requirentes de audiencia o reunión con respeto y deferencia, concediendo a estos un tiempo adecuado para exponer sus peticiones.

En ningún caso se entenderá que se afecta la igualdad de trato si la autoridad o funcionario encomienda la asistencia a la respectiva audiencia o reunión a otro sujeto pasivo del mismo órgano.

## **SANCIONES**

En caso de no registrar o no informar dentro de plazo, la autoridad obligada será requerida por la Contraloría para que informe dentro de 20 días. La Contraloría propondrá una sanción al jefe del servicio o a quien haga sus veces, mediante resolución fundada. Dicha sanción equivaldrá a una multa de 10 a 30 UTM.

Si se trata de una omisión inexcusable o de la inclusión a sabiendas de información falsa, la multa será de 20 a 50 UTM, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponder.

## 3 LEY 20.880 SOBRE PROBIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES<sup>12</sup>

Esta nueva normativa fue publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 2016 y establece nuevas normas sobre: i) declaración de patrimonio e intereses, ii) mandato especial de administración de cartera de valores y iii) enajenación forzosa de bienes o valores.

La implementación de esta ley será una eficaz herramienta para transparentar la relación entre la política y los negocios, minimizando los riesgos de conflictos de intereses a través de declaraciones de intereses y patrimonio (DIP) exhaustivas y públicas, del deber de las más altas autoridades de constituir en determinados casos un mandato especial de administración de cartera de valores y de las obligaciones de enajenar ciertos bienes. Las infracciones a estas nuevas reglas serán sancionadas con severidad. La entrada en vigencia de esta norma y su reglamento releva la importancia de la imparcialidad en las decisiones que adoptan las autoridades, en las que debe prevalecer el interés general sobre el particular, valor que contribuye al mejor ejercicio de la democracia y se apunta a satisfacer el deber del Estado de velar por el bien común.

Es estacar los siguientes conceptos legales que establece la nueva normativa.

### **Principio de probidad en el ejercicio de la función pública:**

el artículo 1° de la Ley N° 20.880 define que el principio de probidad en la función pública consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y leal de la función o cargo con preeminencia del interés general sobre el particular.

**Conflictos de intereses:** la normativa señala que existen conflictos de intereses en el ejercicio de la función pública cuando concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce dichas funciones o de los terceros vinculados a él determinados por la ley, o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias.

<sup>12</sup> Contenidos extraídos del “Manual de la Ley N° 20.880 sobre Probidad en la Función Pública”, disponible en <http://dpi.minsegpres.gob.cl/files/Manual-ley-de%20probidad.pdf>

### 3.1 DECLARACIÓN DE INTERESES Y PATRIMONIO

#### ¿Quiénes deben declarar intereses y patrimonio en forma pública?

La ley distinguió dos categorías de sujetos, los que se señalan taxativamente: aquellos que estarán bajo el control de la Contraloría General de la República, y aquellos que tienen sistemas internos de control.

- a) El Presidente de la República, los ministros de Estado, los subsecretarios, los intendentes, los gobernadores, los secretarios regionales ministeriales, los jefes superiores de servicios, los embajadores, los ministros consejeros y los cónsules.
- b) Los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, los consejeros del Consejo Directivo del Servicio Electoral, los consejeros del Consejo para la Transparencia, los consejeros del Consejo de Alta Dirección Pública, los consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos y los consejeros del Consejo Nacional de Televisión.
- c) Los integrantes de los Paneles de Expertos o Técnicos creados por la Ley N° 19.940 y por la Ley N° 20.410.
- d) Los alcaldes, concejales y consejeros regionales.
- e) Los oficiales generales y oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y niveles jerárquicos equivalentes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
- f) Los defensores locales de la Defensoría Penal Pública.
- g) Los directores o las personas a que se refieren los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 37 de

la Ley N° 18.046, sobre Sociedades Anónimas; los directores y gerentes de las empresas públicas creadas por ley, y de las sociedades en que el Estado tenga participación accionaria, aun cuando la ley señale que es necesario mencionarlas expresamente para quedar sujetas a la regulación de otras leyes, tales como Televisión Nacional de Chile, la Empresa Nacional de Minería, la Empresa de Ferrocarriles del Estado, la Corporación Nacional del Cobre de Chile o Banco Estado.

- h) Los presidentes y directores de corporaciones y fundaciones que presten servicios o que tengan contratos vigentes con la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República, sea que perciban o no una remuneración, y los directores y secretarios ejecutivos de fundaciones, corporaciones o asociaciones reguladas en el DFL N° 1, del año 2006, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- i) Los funcionarios que cumplan funciones directas de fiscalización (artículo 2°, N° 9 del Reglamento).
- j) Las demás autoridades y personal de planta y a contrata, que sean directivos, profesionales y técnicos de la Administración del Estado y que se desempeñen hasta el tercer nivel jerárquico de la respectiva planta de la entidad o su equivalente.
- k) Las personas contratadas a honorarios que presten servicios en la Administración del Estado, cuando perciban regularmente una remuneración igual o superior al promedio mensual que la recibida anualmente por un funcionario que se desempeñe en tercer nivel

jerárquico, incluidas las asignaciones que correspondan.

- l) Los rectores y miembros de las juntas directivas de las universidades del Estado. Esta obligación recae en las autoridades de las dieciséis universidades del Estado, desde Arica a Magallanes, comprendidas en el decreto N° 31 del 7 de enero de 1994. Entre ellas se encuentran las universidades Tecnológica Metropolitana, de Chile, de La Serena, Arturo Prat, Playa Ancha, de Santiago, de Valparaíso, Metropolitana de Ciencias de la Educación y del Bío-Bío.

Asimismo, la ley regula como sujetos obligados a quienes pertenecen a otros poderes del Estado y a órganos con autonomía constitucional, para quienes la ley entrará en vigencia cinco meses después de publicado el reglamento, entre otros a los diputados y senadores, el Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos, los miembros de las directivas centrales de los partidos políticos, el Contralor General de la República, el Subcontralor General de la República y los contralores regionales.

### Oportunidad de la declaración

La declaración deberá efectuarse en tres oportunidades:

- i) Al inicio de la función pública: dentro de los treinta (30) días corridos siguientes a la fecha de asunción al cargo;
- ii) Durante el ejercicio de la función pública: como actualización obligatoria anual, durante el mes de marzo de cada año, y
- iii) Al término de la función: dentro de los treinta (30) días corridos siguientes al cese en sus funciones.

### Forma de la declaración

La declaración de intereses y patrimonio y sus actualizaciones se deberán efectuar a través de un formulario electrónico único. Tratándose de los sujetos afectos al control de la Contraloría, dicho formulario será puesto a disposición de los declarantes a través de un sistema de información determinado por la Contraloría General de la República, al que se accederá mediante la "Clave Única", otorgada por el Servicio de Registro Civil e Identificación en sus oficinas. En el caso de los demás sujetos obligados, será el respectivo organismo fiscalizador quien determinará el sistema que pondrá a disposición el formulario.

La declaración se dará por efectuada una vez que el declarante la suscriba mediante firma electrónica simple, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 19.799. Excepcionalmente, en caso de no estar implementado o habilitado el formulario electrónico, la declaración o actualización podrá efectuarse en papel y debidamente autenticado al momento de su recepción por el ministro de fe del organismo al que pertenezca el declarante, o en su defecto ante notario.

### Publicidad de la declaración

Las declaraciones serán públicas, sin perjuicio de los datos sensibles y datos personales que sirvan para la individualización del declarante y su domicilio, de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 19.628 sobre Protección de la Vida Privada, y revestirán, para todos los efectos legales, la calidad de declaraciones juradas (artículo 6°, inciso 2°, Ley N° 20.880).

Los datos reservados no podrán ser publicados ni divulgados y solo podrán ser conocidos por las personas que en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras o sancionatorias accedan a ellos, quienes deberán guardar reserva de tal información.

Además, se debe destacar que las declaraciones y actualizaciones correspondientes a las autoridades superiores de los órganos del Estado y de los sujetos que se desempeñen como jefes de servicio, se encontrarán disponibles en el sitio electrónico de la institución respectiva donde se dé cumplimiento a los deberes de transparencia activa, de acuerdo con el artículo 7° de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

### Contenido de la declaración de intereses y patrimonio

En el formulario único se indicará el tipo de declaración (primera declaración, actualización o declaración de cese de funciones), la fecha y lugar en que se realiza. Este deberá detallar:

- a) a Actividades profesionales, laborales, económicas, gremiales o de beneficencia que realice o en las que participe el declarante.
- b) Bienes inmuebles: situados en el país o en el extranjero.
- c) Derechos de aprovechamiento de aguas y concesiones.
- d) Bienes muebles registrables: vehículos motorizados, indicando su inscripción en el Registro Nacional de Vehículos Motorizados y avalúo fiscal, así como también las naves y aeronaves señalando su tasación, matrícula y los datos para su debida singularización (artículo 17° del reglamento).
- e) Toda clase de derechos o acciones, de cualquier naturaleza, que tenga el declarante en comunidades, sociedades o empresas, constituidas en Chile o en el extranjero.
- f) Valores: deben declararse los valores a que se refiere el inciso primero del artículo 3° de la Ley N° 18.04513, que tenga la autoridad o el funcionario declarante; sea que se transen o no en bolsa, tanto en Chile como en el extranjero, incluyendo aquellos emitidos o garantizados por el Estado, por las instituciones públicas centralizadas o descentralizadas y por el Banco Central de Chile, con indicación de su fecha de adquisición y de su valor corriente en plaza (para mayor detalle revisar artículo 20° del reglamento).
- g) Contratos de mandato especial de administración de cartera de valores. Se deberán indicar los siguientes antecedentes: individualización de la persona jurídica mandataria, la fecha de celebración de el o los contratos, la notaría pública o el consulado de Chile donde estos fueron otorgados, indicando el valor comercial global de la cartera de activos entregada en administración a la fecha en que se realiza la declaración. Lo anterior, conforme a lo informado por el mandatario en la última memoria anual realizada.
- h) Pasivo: se debe declarar el pasivo (conjunto de deudas del declarante), siempre y cuando la sumatoria total de este ascienda a un monto superior a 100 Unidades Tributarias Mensuales (UTM). En este caso, bastará con enunciar el

13 Dispone el artículo 3° que el concepto de valores comprende "cualquier título transferible, incluyendo acciones, opciones a la compra y venta de acciones, bonos, debentures, cuotas de fondos mutuos, planes de ahorro, efectos de comercio y, en general, todo título de crédito o inversión".

conjunto global del pasivo que mantenga, en su equivalente en pesos.

- i) Las actividades y bienes del cónyuge o conviviente civil: el sujeto obligado deberá incluir en su declaración las actividades y bienes del cónyuge si se encuentran casados bajo régimen de sociedad conyugal. También se deberán declarar los bienes y actividades del conviviente civil del declarante, si han pactado régimen de comunidad de bienes. Si el sujeto declarante está casado bajo cualquier otro régimen patrimonial o si siendo conviviente civil está sujeto al régimen de separación de bienes, realizar la declaración de los bienes del cónyuge o conviviente civil será voluntaria.
- j) Los bienes de los hijos sujetos a patria potestad y de personas sujetas a tutela o curatela del declarante.
- k) Individualización de parientes: el declarante deberá incluir el nombre completo de los parientes por consanguinidad, o lazo sanguíneo, que se encuentren vivos, en primer grado en toda la línea recta, es decir padre, madre, hijos e hijas del declarante. Además, deberá declarar a sus parientes por consanguineidad y afinidad y en la línea colateral en el segundo grado tanto por consanguineidad como por afinidad, hermanos/as, cuñado/a del declarante, siempre que se encuentren vivos.

- l) Declarar cualquier fuente de conflicto de interés: los sujetos obligados podrán declarar, voluntariamente, toda otra posible fuente de conflictos de intereses<sup>14</sup>.

### Obligaciones y atribuciones

Obligación del jefe de servicio de verificar la oportunidad de la declaración y de remitirla a la Contraloría General de la República El jefe superior del servicio tiene el deber de verificar que todos los sujetos obligados bajo su dependencia efectúen oportunamente la declaración de intereses y patrimonio, y sus respectivas actualizaciones, así como de remitirlas electrónicamente a la Contraloría en el plazo de 30 días corridos posteriores a que tome conocimiento de ellas. Asimismo, tiene obligación de informar a esa institución cuando dicho plazo se infrinja.

La Contraloría General de la República fiscalizará la oportunidad, integridad y veracidad del contenido de la declaración de intereses y patrimonio.

Para el ejercicio de esta facultad, podrá solicitar información a las superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras, de Valores y Seguros, y la de Pensiones. También podrá pedir antecedentes al Servicio de Impuestos Internos, a los conservadores de bienes raíces, al Servicio de Registro Civil e Identificación, y a cualquier otro órgano o servicio.

<sup>14</sup> El artículo 25 del reglamento señala a modo de ejemplo algunas de las posibles fuentes de conflicto de interés a incluir voluntariamente: i) actividades no comprendidas en el período de 12 meses anteriores a la declaración; ii) enunciación del pasivo contraído por el declarante por un monto igual o inferior a cien unidades tributarias mensuales; iii) individualización de parientes no comprendidos en el artículo 12 del reglamento, o iv) bienes muebles distintos de los comprendidos en el artículo 17 del reglamento.

### 3.2 MANDATO ESPECIAL DE ADMINISTRACIÓN DE CARTERA DE VALORES

El mandato especial de administración de cartera de valores es definido por la ley como “un contrato solemne en virtud del cual una autoridad encarga, a una o más personas autorizadas, la liquidación de valores que integren su patrimonio, la inversión del producto de la liquidación en un portafolio de activos y la administración del producto de dicha liquidación”. Se aplican de forma supletoria a las normas del mandato civil (Título XXIX del Libro III del Código Civil).

Los sujetos obligados que tendrán el deber de constituir mandato especial son: i) el Presidente de la República, ii) los ministros de Estado, iii) los subsecretarios, iv) los diputados y senadores, v) el Contralor General de la República, vi) los intendentes, vii) los gobernadores, viii) los consejeros regionales, ix) los alcaldes y x) los jefes superiores de las entidades fiscalizadoras en los términos del Decreto Ley N° 3.551.

Pueden someterse de forma voluntaria los candidatos a Presidente de la República, diputados o senadores, consejeros regionales y alcaldes al momento de inscribir la correspondiente candidatura en el Servicio Electoral.

Cuando los sujetos obligados sean titulares de 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, emitidos por entidades constituidas en Chile, inscritas en los registros de valores de las superintendencias de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras, debe constituirse el mandato, siempre y

cuando su valor total supere las 25.000 Unidades de Fomento (UF). Se debe constituir el mandato sobre la totalidad de dichos valores y acciones o, bien, vender aquellos valores y acciones que sobrepasen dicho límite.

Si el declarante es titular de acciones en los términos referidos en el punto anterior, por un valor que supere 25.000 UF, deberá optar por una de las alternativas presentes en la Ley N° 20.880, esto es, constituir un mandato sobre dichas acciones o vender aquellas que superen las 25.000 unidades de fomento, dentro de los 90 días corridos posteriores a la asunción del cargo y, en su caso, dentro del mismo plazo contado desde la actualización de la respectiva declaración de intereses y patrimonio.

#### Contenido del mandato<sup>15</sup>

La escritura de constitución del mandato deberá contener, al menos, las siguientes menciones:

- a) Individualización del mandante y del mandatario.
- b) El inventario detallado de los valores que conforman la parte del patrimonio del mandante sobre la que se constituye el mandato, así como el valor corriente de los mismos.
- c) Las instrucciones generales de administración, referidas al plan de liquidación y al riesgo y diversificación de las inversiones.

<sup>15</sup> Para revisar los aspectos tributarios del mandato, el rol de la Superintendencia de Valores y Seguros y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Derechos, obligaciones y prohibiciones del mandante y del mandatario, revisar “Manual de la Ley N° 20.880 sobre Probidad en la Función Pública”, disponible en <http://dpi.minsegres.gob.cl/files/Manual-ley-de%20probidad.pdf>

### ¿Quiénes pueden ser mandatarios?

Las autoridades pueden designar a uno o más mandatarios y solo podrán serlo las siguientes personas jurídicas:

- a) Las corredoras de bolsa, los agentes de valores, las administradoras generales de fondos, las administradoras de fondos mutuos y las administradoras de fondos de inversión, sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros;
- b) Las empresas bancarias autorizadas para operar en Chile, y
- c) Las entidades autorizadas para administrar activos de terceros, constituidas en el extranjero. Dichas entidades deberán designar a un apoderado en Chile con amplias facultades de representación.

### 3.3 OBLIGACIONES DE ENAJENAR

Aquello que debe enajenar cada autoridad varía según su cargo. El siguiente cuadro lo sintetiza:

SUJETOS OBLIGADOS	OBJETO DE ENAJENACIÓN
Presidente de la República, diputados, senadores y Contralor General de la República.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su participación en empresas proveedoras de bienes o servicios al Estado o a sus organismos.</li> <li>• Su participación en empresas que presten servicios sujetos a tarifas reguladas o que exploten, a cualquier título, concesiones otorgadas por el Estado, incluidas las concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción.</li> </ul>

SUJETOS OBLIGADOS	OBJETO DE ENAJENACIÓN
Ministros de Estado, subsecretarios, intendentes, consejeros regionales, superintendentes, intendentes de dichas superintendencias y jefes de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su participación en la propiedad de empresas proveedoras de bienes o servicios al Estado o sus organismos.</li> <li>• Su participación en la propiedad en empresas que presten servicios sujetos a tarifas reguladas o que exploten, a cualquier título, concesiones otorgadas por el Estado cuando estas o aquellas se encuentren vinculadas expresa y directamente con el ámbito de su competencia o, bien, sujetas, de acuerdo con la ley, a su fiscalización.</li> <li>• Su participación en las concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción y de radiodifusión sonora.</li> </ul>

La enajenación o renuncia deberá ser efectuada por la autoridad, dentro del plazo de 120 días corridos contados desde la fecha de su nombramiento o desde que legalmente le corresponda asumir en el cargo o, bien, dentro de los 120 días corridos siguientes a la fecha en que la autoridad o la empresa en que participe pase a tener alguna de dichas calidades.

### Sanciones aplicables por infracciones a la ley

#### i. Infracciones vinculadas a las declaraciones de intereses y patrimonio

Son constitutivas de infracción la no declaración dentro de plazo, la declaración incompleta y la declaración inexacta.

La Contraloría General de la República, de oficio o a petición fundada de cualquier interesado, apercibirá al infractor para que realice o rectifique la declaración en el plazo de 10 días hábiles, notificándolo mediante carta certificada. Si mantiene el incumplimiento, la Contraloría formulará cargos y el obligado tendrá 10 días hábiles para contestar. Podrá abrirse un término probatorio de ocho días hábiles.

La Contraloría propondrá al jefe de servicio la aplicación de multa a beneficio fiscal de 5 a 50 UTM, multa que se reiterará por cada mes adicional de retardo desde la notificación de la sanción.

Cabe señalar que si el incumplimiento se mantiene por un período superior a los cuatro meses siguientes a la notificación de la sanción, se considerará falta grave a la probidad y dará lugar a la destitución o cese de funciones del infractor.

Por regla general, corresponde imponer la sanción a quien, en conformidad con la Constitución o la ley, tenga la potestad disciplinaria o la facultad para remover al infractor.

Tratándose de los jefes de servicios, consejeros regionales, alcaldes y concejales, las sanciones serán aplicadas por la Contraloría.

Dentro del quinto día de notificada la resolución que determina la sanción, el sujeto infractor podrá reclamar ante la Corte de Apelaciones respectiva. La Corte de Apelaciones podrá pedir informe a la autoridad que dictó el acto o resolución recurrida, el que deberá ser evacuado dentro de los 10 días hábiles siguientes a tal requerimiento. La Corte podrá pedir informe a la Contraloría.

Para el conocimiento, vista y fallo de estas cuestiones se aplicarán las normas sobre las apelaciones de los

incidentes en materia civil, con preferencia para su vista y fallo.

Respecto de la resolución que falle este asunto, no procederán recursos ulteriores.

La interposición de la reclamación suspenderá la aplicación de la sanción impuesta por la resolución recurrida.

El cese del infractor en sus funciones no extingue su responsabilidad, la cual podrá hacerse efectiva dentro de los cuatro años siguientes al incumplimiento. De esta forma, se posibilita la imposición de la sanción correspondiente en caso de incumplimiento de realizar la declaración que debe hacerse al dejar el cargo.

## **ii) Infracciones a las normas de mandato y obligaciones de enajenar**

La entidad encargada de velar por el cumplimiento depende del sujeto obligado. Así, corresponde a la Contraloría fiscalizar a las autoridades obligadas de la administración del Estado. Por su parte, según corresponda, la Superintendencia de Valores y Seguros o la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras fiscalizarán a las personas jurídicas que se desempeñen como mandatarios.

Estas mismas entidades están facultadas para sancionar a las personas jurídicas que se desempeñen como mandatarios, aplicando una multa a la sociedad, directores o gerentes. En caso de reincidencia, se aplicará la cancelación de su inscripción en el registro para ejercer como mandatarios respecto de los contratos regidos por esta ley.

Las superintendencias de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras podrán requerir información al mandatario designado, para el eficaz ejercicio de las funciones.

El siguiente cuadro resume las multas aplicables respecto del mandato especial:

Infracción	Mandante	Mandatario
No constitución oportuna.	1.- Multa 10 a 1.000 UTM 2.- Falta al principio de probidad administrativa. 3.- Tratándose del Presidente de la República y los ministros de Estado, la Contraloría informa del incumplimiento reiterado a la Cámara de Diputados para los fines que sean pertinentes.	No aplica.
No observar prohibición de comunicación (art. 29). Constituir mandato con infracción a inhabilidades (art. 30).	1.- Multa 50 a 1.000 UTM 2.- Falta al principio de probidad administrativa.	No aplica.
Pérdida calidad de independiente/ inhabilidades (art. 31). Divulgar información (art. 33). Proporcionar cuenta anual (art. 36). Comunicarse, informar sobre inversiones (art. 37).	No aplica.	1.- Multa 50 a 2.000 UTM. 2.- Atendida la gravedad, podrá aplicarse la cancelación por un año de la inscripción en el registro para operar como mandatario.
No informar a la SVS o SBIF (art. 48).	No aplica.	Multa 10 a 1.000 UTM.
Reincidencia (art. 47).	No aplica.	En caso de reincidencia y atendida la gravedad, se podrá aplicar la cancelación de su inscripción en el registro para ejercer como mandatario.

Transcurridos los plazos para enajenar, sin que se haya cumplido o, bien, transcurridos los plazos sin que se haya constituido el mandato, la autoridad infractora será apercibida por la Contraloría o por la autoridad que corresponda, de conformidad con el artículo 46°, para que dé cumplimiento a dicha obligación. A partir de la notificación, la autoridad contará con un plazo de 10 días hábiles para subsanar su situación. Si se mantuviera el incumplimiento, la Contraloría formulará cargos y el obligado tendrá el plazo de 10 días hábiles para contestarlos. En caso de ser necesario, se abrirá un periodo probatorio de ocho días hábiles.

La autoridad infractora será sancionada con multa a beneficio fiscal de 10 a 1.000 UTM. La infracción a lo dispuesto en el inciso anterior será considerada, además, como una falta al principio de probidad administrativa. Corresponderá al Contralor ordenar la instrucción de los sumarios administrativos que procedan.

Tratándose del Presidente de la República y los ministros de Estado, la Contraloría deberá informar del incumplimiento reiterado a la Cámara de Diputados, para los fines que sean pertinentes.

Las sanciones serán reclamables ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante, dentro del quinto día de notificada la resolución que las aplique. La Corte pedirá informe a la autoridad que dictó el acto o resolución recurrida, el que deberá ser evacuado dentro de los 10 días hábiles siguientes a tal requerimiento. Para el conocimiento, vista y fallo de estas cuestiones se aplicarán las normas sobre las apelaciones de los incidentes en materia civil, con preferencia para su vista y fallo.

La reclamación deberá ser fundada y acompañar los documentos probatorios en que se base.

Las responsabilidades de las autoridades y funcionarios establecidas por infracción a las normas sobre mandato u obligaciones de enajenar se podrán hacer efectivas en el término de cuatro años desde la fecha de la infracción respectiva y no se extinguirán por el cese de funciones.

## 4 CÓDIGOS DE ÉTICA Y SISTEMA DE INTEGRIDAD PÚBLICO

### 4.1 CÓDIGOS DE ÉTICA Y ROL DEL SERVICIO CIVIL

La constatación de la necesidad de fortalecer los incentivos a los valores éticos y la probidad propios de la función pública y la irrupción de casos de corrupción que afectaron la confianza de la ciudadanía en las instituciones, fueron el marco de la formulación de la “Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y la Política”, que en el año 2015 generó el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Esta agenda consideró 14 medidas administrativas y 18 iniciativas legislativas<sup>16</sup>, respecto de las cuales le correspondió a la Dirección Nacional del Servicio Civil, por encargo emanado de la Contraloría General de la República al Ministerio de Hacienda<sup>17</sup>, proponer orientaciones y lineamientos generales de utilidad para los servicios públicos en la futura elaboración de sus códigos de ética.

Para realizar esta tarea, el Servicio Civil y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

firmaron un convenio de colaboración que les permitió desarrollar el proyecto encomendado, posibilitando la capacitación y asesoría técnica de más de 1.000 representantes de instituciones públicas, con la finalidad de orientarlos en la metodología participativa para la realización del diagnóstico de vulnerabilidades éticas y de probidad de sus respectivas organizaciones y para la posterior elaboración de su código de ética y el plan de difusión interna del mismo.

El Servicio Civil realizó el seguimiento de los procesos de implementación de estas herramientas que permiten convenir participativamente los estándares éticos y legales que caracterizan a cada institución, verificando la utilización de la metodología participativa provista por el PNUD<sup>18</sup>, a través de reuniones de trabajo a nivel ministerial como institucional. El proceso de implementación de este instrumento tomó en cuenta la historia y cultura de cada institución, así como la perspectiva territorial de cada una de ellas.

EL PNUD, por su parte, elaboró material de apoyo para facilitar la construcción de los códigos institucionales, generó una encuesta on-line para

---

16 Ver en <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl/>

17 Mandatado por el Ministerio de Hacienda, el Servicio Civil fue nombrado como institución coordinadora e implementadora de la ya citada octava medida administrativa presidencial, enmarcada en el contexto de la implementación en Chile de la “Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas” (*United Nations Convention against Corruption-UNCAC*).

---

18 Ver <https://www.serviciocivil.cl/codigos-de-etica/>

que los funcionarios aportaran su opinión sobre los comportamientos éticos, de probidad y los riesgos de corrupción en su institución, validando al finalizar el proceso que los códigos cumplieran con los estándares propuestos.

El proceso distingue los siguientes hitos en la elaboración de los códigos en cada servicio público:

- Nombramiento de un encargado de la implementación del código de ética.
- Generación del comité de ética en la institución.
- Elaboración de un informe de diagnóstico y definición de fechas acordadas para la generación de su código de ética.
- Diseño y/o edición (en el caso de tenerlo) de su código de ética, generando para ello una resolución aprobatoria firmada por el jefe superior de servicio.

Esta etapa releva la construcción y el trabajo participativo realizado por las instituciones, siendo el primer paso para el desarrollo de un Sistema de Integridad Público que consolide y refuerce estas materias en la administración pública chilena.

## 4.2 SISTEMA DE INTEGRIDAD PÚBLICO

La elaboración de códigos de ética en una misma etapa, para todas las instituciones públicas a nivel central, es inédita en el mundo y establece un marco de referencia claro y consensado en la administración del Estado respecto de los valores que deben inspirar el actuar de los funcionarios públicos. Es entonces necesario destacar que uno de los pasos

más importantes en el proceso de fortalecimiento de la ética y probidad pública, es verificar si los valores se han incorporado verdaderamente dentro de la filosofía de las instituciones públicas y si estos se han logrado convertir en principios reales de conducta.

La experiencia internacional y resultados de las investigaciones sobre comportamiento ético han concluido que un código de ética no es suficiente por sí solo para fomentar una cultura ética, por lo que es necesario integrarlo en una estructura y procesos que permitan implementar los estándares y orientaciones establecidos en el código.

Es así como surge la necesidad de pasar a una nueva etapa donde se trabaje en el desarrollo de los sistemas de integridad, que son un conjunto de prácticas proactivas que buscan asegurar que dentro de la institución se cumpla con los valores éticos compartidos y la normativa vigente. A través de estos sistemas, las instituciones establecen códigos de conducta, reglas y procedimientos que definen los principios y valores que deben guiar la actuación de sus miembros. Por ello representan una herramienta de prevención de la corrupción.

Basado en la construcción de los códigos de ética, el año 2017 el Ministerio de Hacienda imparte las siguientes orientaciones que faciliten la implementación del sistema de integridad en cada servicio público:

### Objetivos del sistema de integridad:

1. Contar con un código de ética institucional.
2. Garantizar estrategias que incluyan, en el ámbito

de la ética pública, el liderazgo del jefe superior de servicio.

3. Contar con una estructura de funcionamiento.
4. Velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el código de ética institucional.
5. Desarrollar canales de información.
6. Contar con canales de consulta y denuncias de inobservancias éticas.

#### **Estructura formal sugerida para el diseño e implementación del sistema de integridad de cada servicio:**

1. Jefe superior de servicio.
2. Asesores técnicos.
3. Coordinador de Integridad, quien debe además coordinar el cumplimiento de las tareas relacionadas con el Sistema de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.
4. Comité de Integridad.
5. Plataforma de Gestión de Integridad.

#### **Jefe/a superior de servicio: "Líder y ejemplo para el desarrollo del código de ética".**

El jefe/a superior de servicio es la máxima autoridad de la institución. Es quien representa al organismo y adopta las decisiones institucionales. El rol que tiene como referente ético lo transforma en una figura "movilizadora" para la organización y sus funcionarios. La visibilidad y escrutinio a que están sometidos provoca que su influencia vaya más allá de los funcionarios públicos, llegando a la ciudadanía.

Sus funciones principales en esta materia son:

1. Proporcionar las condiciones para dar respuesta a las consultas que en esta materia los funcionarios presentan a la institución.
2. Resolver conflictos y/o inobservancias de las normas éticas definidas institucionalmente, mostrando prudencia y criterio en la toma de decisiones.
3. Garantizar la ecuanimidad y transparencia en su actuar y en el fortalecimiento del código de ética.
4. Comunicar y difundir los valores entre los funcionarios de la institución.
5. Incentivar y adoptar acciones concretas para construir y fortalecer una cultura de buenas prácticas éticas.
6. Supervisar la existencia de una matriz de riesgos, previniendo situaciones de corrupción e inobservancia ética, planificando estrategias de resguardo en estas materias.

#### **Asesores técnicos: "Orientación técnica para la toma de decisión en materias de ética y probidad"**

La función de asesoría técnica se constituye como apoyo experto para el jefe superior de la institución en la toma de decisiones. Se sugiere considerar a las jefaturas del área jurídica y las jefaturas del área de Gestión y Desarrollo de Personas.

Sus funciones son:

1. Informar e instruir al jefe superior de servicio en materias de legalidad, políticas internas y jurisprudencia del ámbito ético, fortaleciendo la toma de decisiones.

2. Poner a disposición del servicio criterios y soluciones alternativas para la toma de decisiones eficiente y ecuaníme, en el ámbito de su competencia.
3. Participar en los proyectos y programas relacionados a buenas prácticas éticas de la organización.
5. Articular acciones de habilitación de los procedimientos del sistema de prevención de delitos funcionarios, lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
6. Reportar tanto al jefe superior de servicio como al comité de integridad el desarrollo y los indicadores de seguimiento, identificando los avances realizados en estas materias y generando credibilidad y confianza institucional.

### **Coordinador de Integridad: "Articulador del buen servir público"**

Es el encargado de crear estrategias de gestión para implementar acciones y herramientas que permitan fortalecer una cultura organizacional con altos estándares éticos y advertir riesgos, previniendo el daño a la reputación y la posterior sanción a sus funcionarios y a la institución.

Sus funciones son:

1. Implementar acciones que fomenten las mejores prácticas y actualicen el código de ética, incentivando el criterio ético en los funcionarios de la institución.
2. Coordinar la ejecución de los programas necesarios para difundir e instruir a los funcionarios públicos en la estructura de integridad, con foco en el uso adecuado de los canales de denuncia y consulta ética.
3. Velar por el eficiente funcionamiento de los canales de denuncia y consulta organizacional, garantizando su confidencialidad.
4. Facilitar acciones y procedimientos de acuerdo a la Ley 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, junto al administrador y revisor, implementado por la Contraloría General de la República.

7. Difundir el código de ética actualizado y materias afines en las páginas web del servicio o los medios de los que disponga el servicio para comunicarse con sus funcionarios.

El Servicio Civil capacitará al coordinador de integridad en materias relacionadas con las nuevas funciones de la estructura organizacional, certificando sus avances y conocimientos. A su vez, el jefe superior informará a la Dirección Nacional del Servicio Civil la persona que actuará como coordinador de integridad en su respectiva institución, mediante oficio.

### **Comité de Integridad: "Participación activa y restitución de confianzas públicas"**

El Comité de Integridad es el órgano de carácter propositivo y consultivo que representa a los funcionarios, incentivando la participación y el compromiso con la institución y robusteciendo confianzas en las relaciones laborales.

Está conformado por:

- Coordinador de Integridad.
- Representante de las asociaciones de funcionarios (un representante por cada asociación).

- Representante del área jurídica.
- Representante del área de gestión de personas.
- Representante del área auditora (opcional).

### Representante del área de comunicaciones (opcional)

Las funciones son:

1. Proponer al jefe/a superior de servicio programas y/o estrategias, impulsando el desarrollo participativo de la institución en materias de probidad y ética.
2. Incentivar a los funcionarios públicos de la institución, generando instancias de diálogo, interacción y participación, institucionalizando una cultura organizacional con altos estándares éticos.
3. Reforzar la responsabilidad funcionaria y los valores comunes para facilitar el abordaje de los dilemas éticos institucionales.
4. Participar en instancias y programas relacionados con el código de ética y temas afines de probidad y transparencia, como también en las sesiones de reporte del coordinador de ética.

### Plataforma de Gestión de Integridad: Seguimiento, evaluación e impacto

Se sugiere contar con una plataforma tecnológica que tenga como principales beneficiarios a los funcionarios públicos para su coordinación, capacitación y asesoramiento, así como también a la ciudadanía interesada.

Secciones de la plataforma interna:

1. Registro de las consultas realizadas.
2. Registro de las denuncias realizadas.
3. Registro de riesgos éticos de la institución.

Secciones de la plataforma externa o página web:

1. Publicación de código de ética institucional.
2. Publicación de preguntas frecuentes en el ámbito de ética y probidad.
3. Publicación de noticias relacionadas con el desarrollo del código de ética y datos estadísticos sistematizados de las consultas y denuncias recibidas.

Las funciones de la plataforma son:

1. Informar de manera periódica y actualizada a los funcionarios de la institución, implementando una base tecnológica que considere el desarrollo de los canales de denuncia y de consulta de inobservancia ética.
2. Reportar el desarrollo de los códigos de ética, a través de indicadores claros, obteniendo información actualizada y oportuna.
3. Facilitar la evaluación e impacto que el código de ética tiene en la organización.

El Servicio Civil, en virtud de las facultades otorgadas por la Ley 20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil, que dicen relación con la difusión y la promoción del cumplimiento de normas de probidad en la gestión pública, apoyará y fomentará la creación de capacidades para abordar el sistema de integridad, fortaleciendo diversos mecanismos y procedimientos tendientes a promover una cultura ética y de anticorrupción en las instituciones públicas, además de impulsar un ambiente de confianza al interior de las organizaciones.

## 5 SISTEMA DE PREVENCIÓN DE LAVADO DE DE ACTIVOS, FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y DELITOS FUNCIONARIOS

### PREVENCIÓN Y DETECCIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

Para prevenir e impedir que en Chile se cometan los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, la Ley N° 19.913, en su artículo 3°, señala las personas naturales y jurídicas, privadas y públicas, que están obligadas a informar a la Unidad de Análisis Financiero (UAF) sobre aquellas operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus actividades y/o funciones.

La Ley N° 19.913 define como operación sospechosa “todo acto, operación o transacción que, de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resulte inusual o carente de justificación económica o jurídica aparente o pudiera constituir alguna de las conductas contempladas en el artículo 8° de la Ley N° 18.314 (de conductas terroristas), o sea realizada por una persona natural o jurídica que figure en los listados de alguna resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sea que se realice en forma aislada o reiterada”.

Para que el sector público pudiera cumplir con lo establecido en la Ley N° 19.913, el Ministerio de Hacienda distribuyó, en mayo de 2015, a todos

los ministerios y servicios públicos del Estado, intendencias, gobernaciones y municipalidades, el oficio circular N° 20 con la “Guía de Recomendaciones para la Implementación de un Sistema Preventivo contra los Delitos Funcionarios, el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo”, elaborada en conjunto con la UAF.

Lo anterior, para evitar que el sector público pueda ser utilizado para la comisión de actos ilícitos, y reforzar el compromiso de sus instituciones y funcionarios con los más altos estándares de transparencia y probidad en la administración del Estado.

### ¿Por qué los servicios y órganos públicos forman parte del Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo?

Porque el inciso sexto del artículo 3° de la Ley N° 19.913 establece que las superintendencias y los demás servicios y órganos públicos señalados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, están obligados a informar a la Unidad de Análisis Financiero las

operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus funciones. Con ello, el sector público se integra a la etapa Preventiva del Sistema Nacional Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo, que coordina la UAF.

### ¿Cómo se informa una operación sospechosa a la UAF?

La UAF no puede iniciar investigaciones de oficio. Por tanto, para poder realizar inteligencia financiera, necesita que los sujetos obligados le envíen los denominados Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS).

Para poder reportar una operación sospechosa, las personas naturales y jurídicas a las que se refiere el artículo 3° de la Ley N° 19.913 deben estar inscritas en el Registro de Entidades Reportantes de la UAF, y designar un Funcionario Responsable, quien estará a cargo de relacionarse con la UAF, reportará las operaciones sospechosas y coordinará las políticas y procedimientos de prevención y detección de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos funcionarios.

Los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) se envían electrónicamente a la UAF, a través del Portal de Entidades Reportantes. Esto, debido a que el portal es un sitio seguro, que garantiza la confidencialidad de la información y de quien la reporta.

### ¿Cuándo se debe enviar un ROS a la UAF?

Para que el pilar de Prevención y Detección del LA/FT sea efectivo, es condición necesaria que las entidades informen a la UAF –en el menor tiempo posible–

las operaciones sospechosas de las que tengan conocimiento en el ejercicio de sus actividades/funciones, y acompañen la documentación fundante necesaria. El ROS no tiene una periodicidad o un monto monetario establecidos. Basta con la sospecha de buena fe que se tenga respecto de estar frente a una operación sospechosa (en los términos indicados en el artículo 3° inciso segundo de la Ley N° 19.913) para reportarla a la UAF.

EL ROS no es una denuncia, ni tampoco deriva en una denuncia. Solo es un reporte con información que permite que la UAF inicie sus procesos de inteligencia financiera, con el único objetivo de detectar indicios de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo. En el caso de detectarlos, la UAF envía un Informe de Inteligencia al Ministerio Público, única institución responsable de investigar y perseguir penalmente ambos delitos en el país.

Por ello, la obligación de reportar operaciones sospechosas a la UAF no exime de la obligación de denunciar al Ministerio Público o a los Tribunales de Justicia los delitos que se adviertan en el ejercicio de las funciones, o de emprender acciones para perseguir eventuales responsabilidades administrativas cuando corresponda.

### Derechos y deberes de las instituciones públicas como parte del Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo:

Las instituciones públicas, como entidades obligadas a reportar operaciones sospechosas, tienen derechos y deberes:

## DERECHOS

La información proporcionada de buena fe, en el marco de un Reporte de Operaciones Sospechosas, eximirá de toda responsabilidad legal a quienes la entreguen.

## DEBERES

**Información:** Informar a la UAF sobre los actos, transacciones u operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus funciones, a través de los denominados Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS).

**Confidencialidad:** A las instituciones públicas y a sus funcionarios les está prohibido expresamente informar al afectado o a terceras personas la circunstancia de haber remitido un Reporte de Operaciones Sospechosas a la Unidad de Análisis Financiero, como asimismo proporcionarles cualquier otro antecedente al respecto. La infracción a dicha prohibición podrá ser sancionada con pena de presidio menor en sus grados medio a máximo y multa de 100 a 400 unidades tributarias mensuales. La misma pena se aplicará a quienes, estando obligados de conformidad con la Ley N° 19.913 a proporcionar información a la UAF, maliciosamente destruyan, alteren u oculten los antecedentes o documentos que deban entregar, o entreguen antecedentes o documentos falsos.

## ¿Cómo puedo comunicarme con la UAF?

Para brindar soporte a las dudas y comentarios de las instituciones obligadas a reportar operaciones

sospechosas, la UAF ha definido los siguientes canales de comunicación:

Página web: Formulario de Contacto disponible en [www.uaf.cl](http://www.uaf.cl), sección "Contáctenos".

Correo tradicional: Correspondencia dirigida al director de la Unidad de Análisis Financiero, dirección: Moneda N° 975, piso 17, Santiago, Región Metropolitana.

## 6 NO DISCRIMINACIÓN E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La no discriminación es uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional que está consagrado en diversos instrumentos, tanto universales como de cada país.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 1º reconoce que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. El artículo 2º, en tanto, señala que: “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra condición”.

En el artículo 7º de esta Declaración aparece la prohibición explícita de la discriminación: “todos somos iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

De esta forma, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cláusula de no discriminación se ha incluido en todos los instrumentos de protección de derechos humanos, ya sea como obligación para los Estados partes de reconocer,

garantizar o satisfacer los derechos y libertades reconocidos en el respectivo instrumento, o como obligación de considerarlo en todo el ámbito del quehacer nacional.

En Chile, la calidad de valor jurídico fundamental del principio de no discriminación está resguardado en la Constitución Política de la República y en normativas y herramientas específicas del ordenamiento jurídico nacional.

De hecho, la Ley N° 19.882, que dio vida al Sistema de Alta Dirección Pública en el año 2003, prohíbe en los procesos de selección de altos directivos “todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos diferentes de los méritos, calificaciones, competencias y aptitudes exigidas para el desempeño del respectivo cargo”.

### 6.1 LEY ANTIDISCRIMINACIÓN N° 20.609

Uno de los avances importantes en este tema lo constituye la Ley N° 20.609 que establece medidas contra la discriminación (Ley Zamudio) y que fue promulgada el 12 de julio de 2012, luego de siete años

de tramitación parlamentaria. Esta normativa instaura un mecanismo judicial que permite restablecer eficazmente el imperio del derecho cuando se cometa un acto de discriminación arbitraria.

De acuerdo con la ley, discriminación arbitraria es toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Una discriminación es arbitraria cuando se funda en motivos tales como:

- La raza o etnia
- La nacionalidad
- La situación socioeconómica
- El idioma
- La ideología u opinión política
- La religión o creencia
- La sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas
- El sexo
- La orientación sexual
- La identidad de género
- El estado civil
- La edad
- La filiación
- La apariencia personal
- La enfermedad o discapacidad

La ley crea la acción de no discriminación arbitraria, la que puede ser presentada –por escrito, dentro de 90 días– por los directamente afectados por una acción u omisión que importe discriminación

arbitraria, o por un tercero si el afectado no puede hacerlo y no tiene representantes legales o personas que lo tengan bajo su cuidado o educación. La acción debe ser presentada ante el juez de letras de su domicilio o ante el del domicilio del responsable de dicha acción u omisión.

El tribunal declarará si ha existido o no discriminación arbitraria y, en el primer caso, dejará sin efecto el acto discriminatorio, dispondrá que no sea reiterado u ordenará que se realice el acto omitido, fijando, en el último caso, un plazo perentorio prudencial para cumplir con lo dispuesto.

Si hubiere existido discriminación arbitraria, el tribunal aplicará, además, una multa de 5 a 50 unidades tributarias mensuales, a beneficio fiscal, a las personas directamente responsables. La sentencia puede ser apelada ante la Corte de Apelaciones competente.

### **Mandato a los órganos de la Administración del Estado**

La Ley Antidiscriminación modificó el Estatuto Administrativo y el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, e incorporó el acto de discriminación arbitraria como causal de destitución.

El artículo primero de la ley, en su inciso segundo, establece que “le corresponderá a cada uno de los órganos de la Administración del Estado, dentro de su ámbito de competencia, elaborar e implementar las políticas destinadas a garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Esta disposición impone una obligación legal a todos los órganos de la Administración del Estado, sin excepción alguna, para que adecúen su actuar y el ejercicio de sus funciones, dentro de su ámbito de competencia, para garantizar a toda persona el goce y ejercicio de sus derechos y libertades sin discriminación alguna.

Los derechos y libertades a que se refiere este artículo son los reconocidos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados y vigentes, haciendo inmediata y directamente obligatoria la aplicación de estas fuentes formales del Derecho a los órganos de la administración del Estado para evitar casos de discriminación arbitraria dentro de su ámbito de competencia. Lo que en el fondo se señala es que el Estado no debe quedarse con un “no hacer”, con una obligación negativa; es decir, abstenerse de discriminar. Además de esto, debe hacer algo, pues tiene una obligación positiva. Esto implica, por ejemplo, generar instructivos internos, incorporar estas variables en la atención al público, capacitar a los jueces, a las empresas, a los sindicatos, e incluir algunas modificaciones a sus cuerpos armados disciplinados.

## 6.2 ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las iniciativas multilaterales, regionales y subregionales, desde la década de los setenta han reconocido la importancia de contar con instituciones nacionales y locales con capacidades efectivas para formular y coordinar políticas y programas, que fomenten la activa y plena participación social, política, económica y cultural de las mujeres, mejorando su posición dentro de la sociedad.

Se trata de avanzar hacia una efectiva y plena equiparación de derechos y condiciones de las mujeres y los hombres, asumiendo la tarea de superar el desequilibrio existente desde la corresponsabilidad.

Así, el compromiso con la equidad de género y la igualdad –principio básico de los estados democráticos– debe ser parte constituyente de las políticas públicas, aspecto que ha sido refrendado en diversos compromisos y convenciones internacionales; por ejemplo, la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer, Beijing 1995.

Cuando se habla de incorporar el enfoque de género, se hace referencia a tomar en consideración las diferencias entre mujeres y hombres.

Se trata de “(...) una herramienta de trabajo, una categoría de análisis que permite identificar los diferentes papeles y tareas que desarrollan hombres y mujeres en una sociedad, en una comunidad, en un proyecto, oficina, etc., así como también las asimetrías, las relaciones de poder y las inequidades. Ayuda a reconocer las causas que las producen y a formular mecanismos para superar estas brechas, ya que ubica la problemática no en las mujeres o en los hombres, sino en las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión. Contribuye también a explicar y ampliar aspectos de la realidad que antes no habían sido tomados en cuenta, y es aplicable a todos los ámbitos de la vida: laboral, educativo, personal, etc. También es una opción política, porque nos enfrenta al reconocimiento de que la realidad es vivida de manera diferente por hombres y mujeres, y nos compromete con la transformación de las inequidades”.

Las políticas públicas, los planes y los programas de un gobierno pueden fracasar cuando suponen iguales condiciones de vida y oportunidades para hombres y mujeres, y no tienen en cuenta las inequidades existentes en la sociedad. En general, las políticas públicas no son neutrales frente al tema del género, pues pueden mantener las desigualdades entre los sexos o, por el contrario, pueden contribuir a la reducción de las brechas de género existentes y mejorar la situación de las mujeres en una nación.

Los beneficios de incorporar el enfoque de género en las políticas públicas son, entre otros, la mejora en la comprensión de los procesos sociales, económicos y culturales; aumenta la eficacia y eficiencia de las mismas; redistribuye mejor los recursos y las oportunidades, y ayuda al fortalecimiento de la democracia.

En Chile, uno de los grandes avances en la materia es la creación, el 3 de enero de 1991, de la Ley N° 19.023, del Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, con la tarea de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Su misión es “promover en la sociedad la igualdad, autonomía, equidad, no discriminación y una vida libre de violencia para las mujeres en toda su diversidad, y la implementación de políticas, planes y programas que transversalicen la equidad de género en el Estado” ([www.sernam.cl](http://www.sernam.cl)).

Su creación permitió dar cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos por Chile al ratificar, en 1989, la Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), así como otros acuerdos que recomiendan a los países que

organismos de alto nivel se encarguen de impulsar el progreso de las mujeres.

El SERNAM ha desempeñado un importante rol en el impulso de políticas públicas y reformas legislativas para hacer frente a la discriminación y desigualdad de las mujeres, así como en la visibilización de la temática de género en la agenda pública.

Asimismo, a partir de la creación del SERNAM, se han ido estableciendo instrumentos transversales en materia de equidad de género:

- **Los planes de igualdad de oportunidades:** instrumentos elaborados con amplia participación de la sociedad civil, que formulan y articulan las políticas públicas orientadas a las desigualdades de género y las discriminaciones que afectan a las mujeres.
- **Las agendas de género:** expresan el mandato del gobierno y forman parte de su programa; definen las orientaciones y los compromisos de género (políticas, programas) que debe seguir la gestión de ministerios y servicios para consolidar políticas públicas que fortalezcan la igualdad de oportunidades y derechos para los hombres y las mujeres.
- **Compromisos ministeriales:** respecto a la incorporación del enfoque de género a las políticas y programas sectoriales.
- **Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG):** se aplican a nivel de la gestión para implementar el enfoque de género en los productos estratégicos de todos los servicios.

### Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

El 1 de junio de 2016 inició sus funciones el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Su misión es crear políticas, planes y programas que beneficien a las mujeres, y trabajar para eliminar cualquier tipo de discriminación de género, haciendo de Chile un país más equitativo.

Sus objetivos son:

- i. Diseñar, coordinar y evaluar las políticas, planes y programas destinados a promover la equidad de género, la igualdad de derechos y procurar la eliminación de toda forma de discriminación arbitraria en contra de las mujeres.
- ii. Promover y resguardar los derechos de las mujeres y la igualdad de género.
- iii. Trabajar para que todas las mujeres sean tratadas con respeto y sin discriminación.
- iv. Incentivar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión y en las organizaciones sociales y políticas.
- v. Apoyar a las mujeres para su incorporación al empleo y al emprendimiento.
- vi. Coordinar y promover iniciativas contra la violencia hacia las mujeres.
- vii. Impulsar la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el cuidado de las hijas e hijos, familiares y labores del hogar.

Además del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, se crea un Consejo Asesor Ministerial, un nuevo Comité de Ministras y Ministros para la Igualdad de Derechos entre mujeres y hombres,

un Fondo para la Equidad de Género que fomente los liderazgos de mujeres y sus organizaciones. Asimismo, el SERNAM pasa a ser el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, SERNAMEG.

### 6.3 DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN LABORAL<sup>19</sup>

En junio del año 2017 fue publicada en el Diario Oficial la Ley N° 21.015, normativa que incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral.

Entre otros, esta ley consagra el principio de no discriminación en el Estatuto Administrativo e incluye a quienes reciben una pensión de invalidez (de cualquier régimen previsional), además de aquellos que están inscritos en el Registro Nacional de Discapacidad. Esta nueva iniciativa legislativa termina también con la discriminación salarial mediante la derogación del artículo 16° de la Ley N° 18.600, que establece normas sobre deficientes mentales, la cual permitía que las personas con discapacidad mental percibieran salarios menores que el sueldo mínimo.

La nueva Ley de Inclusión Laboral tiene por finalidad promover una inclusión eficaz de las personas en situación de discapacidad, tanto en el ámbito público como en el privado.

Entre los principales temas que aborda:

- Los organismos públicos y las empresas con 100 o más trabajadores y trabajadoras deberán

<sup>19</sup> Contenidos extraídos de la página web del Servicio Nacional de la Discapacidad, ver en [http://www.senadis.gob.cl/pag/420/1693/preguntas\\_frecuentes\\_ley\\_de\\_inclusion\\_laboral](http://www.senadis.gob.cl/pag/420/1693/preguntas_frecuentes_ley_de_inclusion_laboral)

contratar al menos el 1% de personas con discapacidad o asignatarias de pensión de invalidez de cualquier régimen previsional.

- Respetar la dignidad de las personas con discapacidad mental, eliminando la discriminación salarial.
- Fija en 26 años la edad límite para suscribir el Contrato de Aprendizaje con personas con discapacidad mental o intelectual, asimilándola a la edad de término de la educación especial, reemplazando con ello la expresión "sin límite de edad" que utilizaba el artículo 47 de la Ley 20.422 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.
- Se prohíbe toda discriminación hacia personas con discapacidad.
- Las personas con discapacidad contarán con garantías en los procesos de selección laboral del Estado.

Para ser beneficiario de esta ley se requiere poseer una pensión de invalidez de cualquier régimen previsional o tener cualquier discapacidad calificada previamente por las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN), dependientes del Ministerio de Salud, o las instituciones públicas o privadas reconocidas para estos efectos por ese Ministerio.

Respecto de la fiscalización del cumplimiento de la ley, en el caso del sector público estará bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de la Discapacidad y la Dirección Nacional del Servicio Civil. En este contexto, el Servicio Civil realizará una consulta conjunta con el Ministerio de Desarrollo

Social sobre personas en situación de discapacidad que trabajan en la administración del Estado.

Las sanciones para los órganos de la administración del Estado que no cumplan con la normativa quedarán consignadas en un reglamento dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y suscrito por los ministros de Hacienda y Desarrollo Social, el que establecerá los parámetros, procedimientos y demás elementos necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones consignadas o para justificar su excusa.

En el ámbito público se contemplan razones fundadas para no cumplir con la obligación de cuota, las cuales son:

- Aquellas relativas a la naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano, servicio o institución.
- No contar con cupos disponibles en la dotación de personal.
- La falta de postulantes que cumplan con los requisitos respectivos.

La normativa no permite a los servicios públicos optar por una discapacidad en particular en la contratación ya que significa una discriminación arbitraria por motivos de discapacidad, así como una violación al principio de igualdad de oportunidades, el cual protege a las personas con discapacidad de cualquier discriminación por razón de discapacidad.

También se mantiene la obligación de selección preferente ya existente en la Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, para todos los servicios públicos en igualdad de

condiciones de mérito, ampliándose los organismos obligados a Tribunales Especiales y Justicia Electoral.

Finalmente, es necesario relevar que en el caso de que no sea posible el cumplimiento total o parcial de la dotación del 1%, las entidades deberán remitir, a través del jefe superior o jefatura máxima del órgano, servicio o institución, un informe fundado a la Dirección Nacional del Servicio Civil y al Servicio Nacional de la Discapacidad, explicando las razones para ello. Solo se considerarán razones fundadas aquellas relativas a la naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano, servicio o institución, no contar con cupos disponibles en la dotación de personal y la falta de postulantes que cumplan con los requisitos respectivos.



# GOBERNANZA

## CONTENIDO

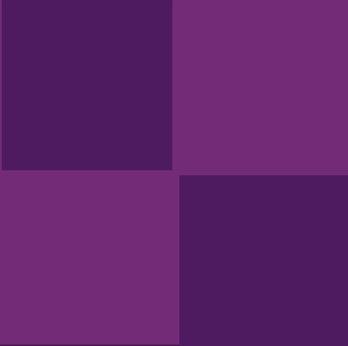
1. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
2. GOBIERNO ABIERTO
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA
4. RENDICIÓN DE CUENTAS
5. PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO



# INTRODUCCIÓN

El presente módulo tiene por objetivo dar a conocer las principales transformaciones que ha puesto en marcha el Estado relativas a su relación con los ciudadanos, cuáles son las leyes, organismos y normativas que consignan mecanismos de participación y promoción de derechos de las personas, profundizando el ejercicio de la democracia, otorgándole mayores grados de legitimidad al ejercicio del gobierno.

De esta forma, se busca que quien revise este material logre un acercamiento al concepto de transparencia, distinga los elementos que implica hablar de gobierno abierto, comprenda el proceso de participación ciudadana y rendición de cuentas, como también identifique los elementos que le permitan tener conocimiento de cómo el Estado vela por la protección de los derechos y deberes de las personas en su relación con los servicios públicos.



# 1 EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Las políticas de transparencia y acceso a la información se han instalado crecientemente en el mundo como parte de una agenda que busca promover mejores estándares de gobernanza y contribuir a la reducción de la corrupción. En este sentido, la evidencia acumulada tanto en Chile como en el mundo, muestra que mayores niveles de transparencia ayudan a reducir la corrupción, al mismo tiempo que mejoran los procesos de rendición de cuentas y la gestión pública, como lo muestra el trabajo de Cuchinello, Porumbescu & Grimmelhuijsen (2017)<sup>1</sup>. Adicionalmente, se cuenta con evidencia relevante que muestra que a experiencias positivas en el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información por parte de los ciudadanos, mejoran la confianza y la evaluación de los ciudadanos respecto de las instituciones públicas (Maturana, 2015)<sup>2</sup>. De esta manera, **la transparencia no constituye solo una obligación administrativa, sino también una oportunidad para la reconstrucción de la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.**

1 <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12685/full>

2 <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213161557/articulo.pdf>

El principio de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública expresado tanto en la reforma constitucional del año 2005 (inciso 2°, artículo 8), como en la Ley de Transparencia (N° 20.285), tiene como base que la regla general es la entrega de la información solicitada por los ciudadanos de manera completa, igualitaria y oportuna.

Vale decir, **la regla general es la transparencia de la información** y la excepción debe encontrarse en leyes de quórum calificado, fundadas en causales específicas y determinadas, de interpretación restrictiva y que deberán ser acreditadas por el órgano que las alegue.

En consecuencia, **los ciudadanos tienen derecho a conocer los actos que dictan los organismos públicos, y estos últimos tienen la obligación de permitir y promover dicho conocimiento.** De esta manera, son públicos:

1. Los actos de los órganos de la Administración del Estado, es decir, los actos administrativos; los que de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos, son:
  - a. Las decisiones formales que emiten los órganos de la Administración del Estado declarando su

voluntad, en el ejercicio de sus potestades, y que pueden tomar la forma de decretos o resoluciones. Por ejemplo, el decreto supremo que nombra en un cargo a una persona o la resolución que decide la adjudicación de un contrato.

- b. Los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias. Por ejemplo, un dictamen de la Contraloría General de la República, el informe que emite el Consejo de Defensa del Estado sobre las solicitudes de personalidad jurídica de las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro o el dictamen de la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN), relativo al otorgamiento de una pensión. Estos actos serán actos trámites o actos terminales, en tanto se pronuncian antes del término de un procedimiento (trámites) o ponen fin a un procedimiento (terminales).
2. Los fundamentos de esos actos administrativos.
3. Los documentos que sirven de sustento o complemento directo o esencial de esos actos.
4. Los procedimientos a través de los cuales se dictan esos actos.
5. La información elaborada con presupuesto público. Por ejemplo, resultados de estudios y evaluaciones de política pública.
6. En general, toda la información que obre en poder de la Administración.

## 1.1 EL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

Este organismo colegiado tiene el carácter de una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La Dirección del Consejo corresponde a cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio, a los que les corresponderá la dirección y administración superior del organismo. Los Consejeros durarán seis años en sus cargos, pudiendo ser designados solo para un nuevo período, y pueden ser removidos por la Corte Suprema a requerimiento del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados.

El objetivo del Consejo es promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información.

Entre las funciones específicas del Consejo se encuentran la de **fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 20.285 y aplicar las sanciones en caso de infracción a ellas**; la de promover la transparencia de la función pública; la de dictar instrucciones generales y formular recomendaciones a los órganos de la Administración del Estado, así como proponer perfeccionamientos normativos al Presidente de la República y el Congreso Nacional, entre otras.

El Consejo debe pronunciarse formalmente cuando un solicitante reclama, a través de un amparo, la denegación, la entrega errónea o incompleta o bien la no entrega de la información. Para ello, el

solicitante tiene quince días para presentar su reclamo luego de la notificación de la resolución denegatoria o del término del plazo para la entrega.

El Consejo puede ordenar se otorgue la información, fijando un plazo prudencial para su entrega, o bien aceptar la denegación en razón de la acreditación de la causal de reserva invocada por el órgano respectivo. Para el caso de que ordene la entrega de la información, puede señalar la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario e incluso aplicar sanciones.

Respecto de las sanciones, el Consejo **puede aplicar una multa de 20% a 50% de la remuneración del Jefe del Servicio**. Tal sanción puede aplicarla cuando entiende que ha habido una denegación infundada de acceso a la información, o una entrega no oportuna de información. En caso de que el Jefe de Servicio persistiere en la negativa, podrá ser sancionado con una multa del doble de la sanción y la suspensión en el cargo por el lapso de cinco días.

## 1.2 TRANSPARENCIA ACTIVA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La Ley de Transparencia contempla dos mecanismos de control social basados en el principio de transparencia: la Transparencia Activa y el Derecho de Acceso a la Información.

**La Transparencia Activa es la obligación que tiene la propia Administración de poner a disposición de manera permanente en sus sitios web determinada información, sin que nadie lo solicite y como una manera de transparentar la gestión.**

La información que deben publicar y actualizar mensualmente las instituciones de la Administración Pública se encuentra consignada en el artículo 7° de la Ley de Transparencia y es la siguiente:

1. Los actos y documentos del organismo que hayan sido objeto de publicación en el Diario Oficial.
2. Las potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas del organismo respectivo, y el marco normativo que le sea aplicable.
3. La estructura orgánica del órgano, sus facultades y funciones, y las atribuciones de las unidades internas.
4. Su personal de planta, a contrata y a honorarios, con sus remuneraciones.
5. Las contrataciones para el suministro de bienes, prestación de servicios y contratación de estudios o asesorías.
6. Las transferencias de fondos públicos, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales.
7. Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.
8. Los trámites y requisitos que hay que cumplir para acceder a sus servicios.
9. El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios.
10. Los mecanismos de participación ciudadana.
11. La información sobre el presupuesto asignado y sus informes de ejecución.

12. Los resultados de auditorías al presupuesto.
13. Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención.
14. Antecedentes preparatorios de normas jurídicas que afecten a empresas de menor tamaño.

La fiscalización que asegure que la información indicada figure en forma permanente y actualizada en los sitios web del Estado debe ser ejercida por los controles internos de cada institución y el Consejo para la Transparencia como órgano externo.

La Ley de Transparencia también establece el mecanismo de Acceso a la Información Pública, consistente en **reconocer el ejercicio del derecho de cualquier persona a solicitar acceso a la información en poder de los órganos de la Administración del Estado.**

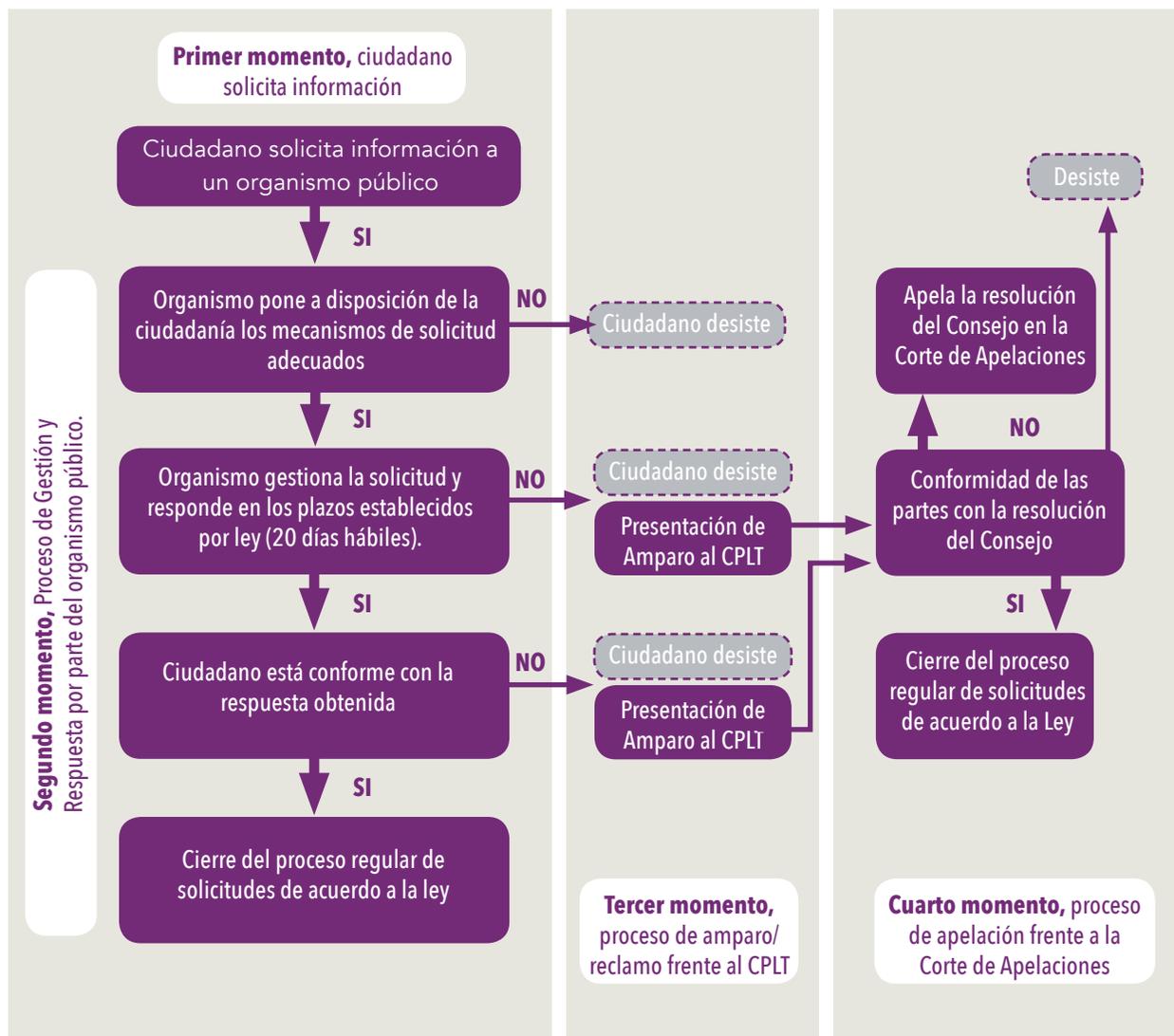
El órgano público requerido de información deberá responder a la solicitud de información, sea entregando la información solicitada o negándose a dicha entrega en un **plazo máximo de 20 días hábiles, contados desde la recepción de la solicitud.** Este plazo puede ser prorrogado excepcionalmente por otros diez días hábiles, cuando existan circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. **El jefe superior del servicio requerido estará obligado a proporcionar la información que se le solicite, salvo que concurra la oposición de terceros o alguna de las causales de secreto o reserva legales.**

Se debe entregar la información solicitada en la forma y por el medio que el requirente haya señalado y contar con un sistema que certifique dicha entrega. La entrega de la información es gratuita. Solo podrá exigirse el

pago de los costos directos de reproducción y de los demás valores que una ley expresamente autorice cobrar por la entrega de la información solicitada. La obligación de entregar la información solicitada se suspende en tanto el interesado no cancele los costos y valores respectivos.

Es importante destacar que la entrega de la información se debe realizar sin imponer condiciones de uso o restricciones a su empleo, salvo las expresamente estipuladas por la ley así como tampoco se debe pedir al solicitante justificar el potencial uso que hará de la información al momento de pedirla.

**DIAGRAMA 1: PROCESO COMPLETO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**



### 1.3 CAUSALES DE SECRETO O RESERVA

En casos de negativa del jefe superior del servicio a entregar la información requerida, esta deberá formularse por escrito (por cualquier medio, incluyendo los electrónicos) y ser fundada, especificando la causal legal invocada y las razones que en cada caso motiven su decisión. Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido. Además, esta causal es aplicable en caso de afectarse la prevención o persecución de un crimen o simple delito o defensas jurídicas y judiciales; tratándose de antecedentes previos a la adopción de una resolución, medida o política, y tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores.
2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.
3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.

4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, esto es, el interés común de toda la sociedad, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.
5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos. Por ello, si el secreto o reserva se ha entregado a reglamentos y no a leyes, estos deben entenderse derogados luego de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia.

A lo anterior debe agregarse que, cuando la solicitud de acceso a la información se refiera a documentos o antecedentes que contengan información que pueda afectar los derechos de terceros, el jefe superior del órgano requerido deberá comunicar mediante carta certificada a la o las personas a que se refiere la información correspondiente, quienes tendrán la posibilidad de oponerse a la entrega de información.

Además, la Ley de Transparencia exige a los órganos de la Administración del Estado mantener un índice actualizado de los actos y documentos calificados como secretos o reservados de conformidad a dicha ley en las oficinas de información o atención del público. Este índice debe incluir la denominación de los actos, documentos e informaciones que sean calificados como secretos o reservados de conformidad a esta ley, y la individualización del acto o resolución en que conste tal calificación.

# 2 GOBIERNO ABIERTO

## 2.1 EL GOBIERNO ABIERTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En sus inicios, el concepto de gobierno abierto surgió en el contexto del debate de la Ley de Libertad de Información de Estados Unidos en 1966. En esta discusión, se habló de gobierno abierto como un equivalente de rendición de cuentas públicas y del uso y difusión de información gubernamental de carácter sensible<sup>3</sup>. También, existen registros de su uso haciendo referencia a la necesidad de “abrir ventanas” del sector público en Reino Unido, con el fin de reducir la opacidad de las acciones gubernamentales (Chapman y Hunt, 1987). Sin embargo, el concepto “gobierno abierto” es una terminología nueva, y en sus inicios no logró gozar de gran popularidad o irrumpir en la agenda pública.

En su concepción original, el término “gobierno abierto” se centraba en dar mayor fluidez en la relación de la sociedad civil con el Gobierno y la administración pública, con el fin de aumentar la

participación ciudadana e involucrar a la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas<sup>4</sup>.

Durante las siguientes décadas, si bien el concepto de gobierno abierto siguió siendo de bajo perfil, adquirió nuevas características, como el acceso y libertad de información, la protección de datos y la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales para la opinión pública (Chapman y Hunt, 1987, en Ramírez-Alujas, 2011: 101). Este auge se relaciona directamente con el avance tecnológico y las herramientas que proporciona para mejorar e innovar en el sector público, y la apertura de canales de comunicación basados en la fluidez e inmediatez de la información.

Este fenómeno conocido como “web 2.0” o “web social” y la extensión de internet a nivel global son los elementos que propician las condiciones para poner en práctica y fomentar la idea de “gobierno abierto”<sup>5</sup>, ya que provoca un cambio en el entendimiento y en la forma en que los ciudadanos

3 Yu & Robinson, 2012, En OCDE, 2015: 27.

4 Ramírez-Alujas, Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones Seminales. Revista Enfoques, Vol. IX(Nº 15), 99-125.

5 Calderón, C., & Lorenzo, S. (Edits.). (2010). Open Government: Gobierno Abierto. Algón Editores.

se comunican con sus gobernantes, generando espacios comunicacionales más horizontales.

Además, el avance tecnológico y el cambio valórico generan ciudadanos que exigen más transparencia y más rendición de cuentas en las acciones del gobierno, y también demandan más participación en los asuntos públicos (Calderón & Lorenzo, 2010: 14).

Si bien el elemento tecnológico es importante para entender el avance del concepto “gobierno abierto”, no se puede confundir con gobierno digital o gobierno electrónico, ya que ambos términos hacen referencia al uso de las TIC para facilitar la vida de las personas y disminuir la burocracia, lo que no implica un cambio de fondo o en profundidad de los estados y administraciones (Ramírez-Alujas, 2011: 102). Estas iniciativas se centran en la digitalización y fácil accesibilidad a procedimientos, pero no generan un cambio cultural u organizacional, a diferencia del gobierno abierto, el cual “fluye desde la convicción de repensar la administración pública, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y generar, en conjunto, con otros actores sociales y económicos, valor público (Ramírez-Alujas, 2011: 103).

Si bien es un principio que se ha ido desarrollando y tomando notoriedad, la idea de gobierno abierto se relaciona directamente con los valores democráticos, ya que “subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos (...) y ofrece espacios de consulta y participación a un amplio abanico de intermediarios sociales” (Calderón & Lorenzo, 2010: 13).

Es así como se planteó que gobierno abierto se refiere “a la transparencia de las acciones del Gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del Gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (OCDE Policy Brief, 2005, En Ramírez-Alujas, 2011: 107).

Como expone Ramírez-Alujas y Güemes (2013), el término “gobierno” abierto ha tenido una evolución “desde una mirada basada en una Administración Pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y responsable (OCDE, 2006) a un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público (OCDE, 2010)” (Ramírez-Alujas & Güemes, 2013: 372).

## 2.2 SUPUESTOS PARA UN GOBIERNO ABIERTO

El concepto de gobierno abierto ha evolucionado y sumado robustez a su definición. Actualmente, en su desarrollo conceptual existen ciertas categorías y consideraciones para poder hablar y llamar a un gobierno como “abierto”. Por tanto, referirse a gobierno abierto abarca una gran variedad de “principios y prácticas cuya finalidad es hacer que la relación entre los gobiernos y los ciudadanos sea más dinámica, mutuamente benéfica y basada en una confianza recíproca” (OCDE, 2015: 3).

En Estados Unidos, en el año 2009 se promulgó el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, donde se menciona que la apertura es clave para fortalecer las democracias actuales y promover la eficiencia y eficacia de los gobiernos. Además,

identifica tres pilares centrales para que un gobierno sea considerado como abierto:

- i. **Un gobierno debe ser transparente:** la transparencia promueve la rendición de cuentas y debe proveer información a los ciudadanos sobre las acciones del gobierno, la cual debe ser de fácil acceso y uso.
- ii. **Un gobierno debe ser participativo:** la participación cívica mejora la eficacia del gobierno y mejora la calidad de las decisiones. Además, permite a la ciudadanía participar en la formulación de políticas públicas.
- iii. **Un gobierno debe ser colaborativo:** el uso de herramientas innovadoras, métodos y sistemas para cooperar con los ciudadanos, con la administración en su conjunto, las organizaciones sin fines de lucro, sector de negocios y sector privado. El esfuerzo conjunto es un factor clave para resolución de problemas nacionales.

De acuerdo con lo expuesto por Ramírez-Alujas (2011: 109), para que un gobierno y/o administración sean calificados como abiertos debe tener las siguientes características:

- **Transparencia:** las acciones realizadas por un gobierno y/o administración deben estar visibles al escrutinio público, que puedan ser impugnadas, disponibilidad de información y libertad de solicitarla.
- **Accesibilidad:** a cualquier persona y en cualquier momento de la información sobre los servicios públicos.
- **Capacidad de respuesta (receptividad)** desde el gobierno y/o administración a las nuevas

demandas, ideas y necesidades de la ciudadanía y la oportunidad de participar en el proceso decisorio.

Por otra parte, Orsi (2010) plantea que son dos los ejes centrales para hablar de gobierno abierto:

- **La apertura de datos públicos:** poner a disposición determinados datos de forma libre a la ciudadanía, para que esta les dé forma y sentido. Esto promueve la rendición de cuentas y el control social, ya que los ciudadanos pueden obtener información sobre cómo son recaudados y manejados los recursos públicos.
- **La apertura de los medios y las redes:** utilizar la tecnología y las redes sociales facilita la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, además de fomentar la participación. Permite conocer las experiencias y necesidades de los ciudadanos para tomarlas en consideración a la hora de pensar en los problemas públicos y sus posibles soluciones.

Manchado (2010, en Calderón & Lorenzo, 2010: 107) analiza las condiciones en que se puede aplicar y funcionar un gobierno abierto, y sus características centrales, concluyendo que:

- Solo puede aplicarse a procesos desarrollados en sistemas democráticos.
- Tiene como principal objetivo y esencia la mejora de la democracia.
- Promueve valores como la transparencia y participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones públicas
- Se basa en el diálogo permanente, para lo que son básicos los estados de "beta permanente"

por parte de los gobernantes y los procesos de apertura de datos.

- Necesita liderazgos potentes y decididos.
- Implica cambios organizacionales y culturales en las administraciones.
- Las tecnologías de la comunicación y la información, las redes sociales y la web 2.0 son sus herramientas facilitadoras y/o necesarias.
- Si bien existen varias formulaciones sobre los supuestos para un gobierno abierto, la literatura, en general, reconoce los principios mencionados en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, como los ejes centrales para hablar de un gobierno abierto. Por tanto, los requisitos mínimos son: transparencia, participación y colaboración. Esto no significa que el resto de los elementos mencionados queden fuera, sino que funcionan como un complemento y/o resultado de estos elementos base.

Como menciona Ramírez-Alujar & Güemes (2013: 373, 374), estos pilares del gobierno abierto se han cristalizado, en términos concretos y prácticos, en los siguientes ejes fundamentales:

1. La apertura de datos públicos (*open data*): lo cual implica publicar información en formato de datos abiertos y de fácil acceso sobre el aparato público. Esto promueve la rendición de cuentas y participación, ya que la información se encuentra disponible para el escrutinio y uso público. Además, se aumentan los niveles de transparencia.
2. La apertura de procesos (*open process*) y el uso de redes sociales y plataformas para la innovación

ciudadana (también llamado Gobierno 2.0): esto se refiere a la utilización de plataformas “alternativas” a las tradicionales para generar comunicación e interacción con la ciudadanía, con el fin de utilizar la experiencia de los ciudadanos en el diseño y ejecución de políticas.

### 2.3 BENEFICIOS DE UN GOBIERNO ABIERTO

Las iniciativas de gobierno abierto aportan una serie de beneficios a los Estados que deciden implementarlas: aumentan los niveles de transparencia, se impulsa la innovación en el sector público, se abren espacios de participación para los ciudadanos, permitiendo que se involucren en la toma de decisiones, en el diseño y formulación de políticas públicas, aumentando su legitimidad. También, se generan espacios para la rendición de cuentas de los servicios públicos y se pone a disposición información sobre las acciones del gobierno.

Todos estos principios y acciones no son novedosos, ya que son prácticas usadas a lo largo de la historia, pero al aglutinarlos y presentarlos en conjunto como una “nueva forma de gobernar, de gestionar y relacionarse con la ciudadanía”, el gobierno abierto se comprende como una forma de entender el rol del Estado (Llinares, 2010, en Calderón & Lorenzo, 2010: 51). Además, se constituye como “un instrumento importante para preservar, o reforzar cuando sea necesario, la confianza pública” (OCDE, 2015: 3). Como menciona Abal (2010), el gobierno abierto “permite robustecer la confianza ciudadana en sus representantes y en las instituciones estables, profundizar la democracia y volver más eficaz y eficiente el accionar de la Administración Pública (Abal, 2010, en Calderón & Lorenzo, 2010: 219).

Además de generar confianza pública, se desprenden otros beneficios de implementar políticas y marcos de trabajo en gobierno abierto; más y mejor acceso a información puede, entre otras cosas, mejorar el desempeño económico y la eficiencia de los gobiernos, reduce la incidencia de corrupción y eleva los estándares en la gestión pública y la prestación de servicios (Gavelin, Burall, & Wilson, 2009: 14).

## 2.4 OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP)- ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO<sup>6</sup>

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa de carácter multilateral, creada en el año 2011, que busca promover los valores de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos con el fin de mejorar la calidad de estos y de los servicios que son brindados a los ciudadanos. Sus fundamentos son las demandas de los ciudadanos por “gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones” (Naser & Ramírez-Alujas, 2014: 15). Esta iniciativa se basa en compromisos voluntarios de los miembros, y no es un organismo internacional formal. Para lograr sus objetivos, la Alianza para el Gobierno Abierto trabaja de manera constante con

entidades gubernamentales y de la sociedad civil, generando instancias de diálogo y cooperación.

La relevancia para el país fue puesta de manifiesto en el Informe del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, de 24 de abril de 2015, en el que se recomienda:

*“En los últimos años, la comunidad internacional ha creado distintas instancias que buscan fomentar la interacción entre gobierno y sociedad civil, con el objeto de mejorar la gestión y construir nuevas confianzas con los ciudadanos a través de políticas de fortalecimiento de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y uso innovador de la tecnología, entre otros. En esa línea, el Consejo recomienda fortalecer la participación de Chile en instancias de este tipo, como en la actualidad lo son la Alianza para el Gobierno Abierto (...)” (pp. 47-48).*

La Alianza funciona en base a cuatro principios:

1. Transparencia
2. Rendición de cuentas
3. Participación ciudadana
4. Tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas

De acuerdo a lo expuesto por Naser y Ramírez-Alujas (2014:16), la alianza ha definido cinco desafíos que deben ser abordados por los planes de acción de los países que la integran:

<sup>6</sup> El Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto se compone de representantes de gobierno y de la sociedad civil, que en conjunto guían las acciones de la alianza manteniendo los estándares de esta con el fin de garantizar su sostenibilidad a largo plazo. El Gobierno de Chile fue electo como miembro del Comité Directivo para el período 2015-2018, lo que conlleva una participación más activa de nuestro país en la iniciativa y abre mayores posibilidades de cooperación internacional en esta materia, beneficiando a Chile y al resto de los países que componen la Alianza, particularmente los de la región de las Américas.

- I. Mejorar los servicios públicos:** Significa promover la mejora e innovación en la presentación y gestión de una amplia gama de servicios públicos que se brindan a la población (salud, educación, justicia, agua potable, electricidad y telecomunicaciones, entre otros).
- II. Incrementar la integridad pública:** Implica esfuerzos para avanzar en materia de ética pública, prevención y lucha contra la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como la promoción y el afianzamiento de las libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
- III. Tener una gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos:** Comprende el uso adecuado de la asignación de recursos presupuestarios, el financiamiento tanto interno como externo, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales, etcétera.
- IV. Crear comunidades más seguras:** Incluye avanzar en materia de seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil, entre otros aspectos.
- V. Incrementar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas del sector privado:** Implica promover la responsabilidad empresarial en temas tales como el medio ambiente, la protección del consumidor, la participación de la comunidad y la lucha contra la corrupción.

Como requisito para formar parte de la Alianza, cada Estado miembro debe desarrollar un Plan de Acción en Gobierno Abierto cada dos años, a través de un proceso multipartito, abierto y participativo. El Plan debe contener una serie de compromisos concretos y medibles que fortalezcan y fomenten la

transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y la tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas.

## 2.5 GOBIERNO ABIERTO EN CHILE

Chile manifestó su interés de unirse a OGP en 2011, mediante carta de intención suscrita por el Ministro Secretario General de la Presidencia. Desde entonces es dicho Ministro quien representa al Gobierno de Chile ante OGP. Chile ejecutó un primer Plan de Acción Nacional en los años 2012-2013, un segundo Plan en los años 2014-2016 y elaboró un tercero para el período 2016-2018.

La pertenencia de Chile a la Alianza ha ayudado a que el país mantenga un desarrollo y liderazgo en estas materias y se nutra de la cooperación que puede obtener de los otros países que forman parte de la Alianza. Esto se expresa además en diversos encuentros internacionales con los principales actores en materia de gobierno abierto a nivel global, en los que Chile participa continuamente.

## 2.6 MECANISMO DE DIÁLOGO PERMANENTE

En consonancia con los principios de OGP, Chile cuenta con un Mecanismo de Diálogo Permanente entre gobierno y sociedad civil, en que se discuten las acciones de Chile en el contexto de la Alianza. El Mecanismo de Diálogo Permanente es presidido por la Comisión de Probidad y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y en este participan diversas entidades públicas, que desempeñan un rol en relación con el gobierno abierto y/o el cumplimiento de los compromisos

adoptados por Chile. En conformidad con los principios de OGP en relación con la participación de la sociedad civil en la formulación y seguimiento los planes de acción de cada Estado miembro, en este espacio también participan activamente diversas organizaciones no gubernamentales con interés en gobierno abierto.

## 3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En general, las definiciones sobre participación ciudadana coinciden en que se trata de una actividad voluntaria, que pueden realizar una o varias personas, organizadas en colectivos o como representantes de ciertos intereses o propósitos, constituidas en organizaciones permanentes, temporales o circunstanciales, con el objetivo explícito de incidir en la definición de políticas públicas o proyectos o medidas que pueden afectar a los sujetos o actores participantes o a la comunidad en general.

Durante el año 2009 el Estado de Chile adscribió a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en la cual se define la participación como *“proceso de construcción social de las políticas públicas, que conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como las de las comunidades, pueblos indígenas y afrodescendientes”*<sup>7</sup>.

7 CLAD Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública. Lisboa, 2009, p. 4

Antes de continuar, y para efectos de este documento, entenderemos los siguientes conceptos:

- **Sociedad Civil** como *“individuos que forman parte de la colectividad, que participan con el objetivo de tomar decisiones en lo concerniente al ámbito público o de otros intereses particulares o generales y que no pertenecen a la actividad económica lucrativa o a la estructura del Estado”*<sup>8</sup>.

**Organizaciones de la sociedad civil** como *“asociaciones de ciudadanos que se constituyen para incidir ya sea en lo público o en ámbitos particulares referidos a sus intereses desde fuera de la actividad del Estado y de la actividad económica lucrativa. Dentro de ese amplio conjunto existen algunas organizaciones que se definen por aspirar a expresar el interés público y no solo el de sus miembros o de un grupo en particular, son las organizaciones de interés público (OIP)”*<sup>9</sup>

8 Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Informe Final Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Santiago, enero de 2017, p. 22.

9 *Ibíd.*

- **Organizaciones de interés público de la sociedad civil** como *“personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, derechos humanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, entre ellas las que recurran al voluntariado. Estas organizaciones están reconocidas por la Ley 20.500, que las integra en el Catastro de Organizaciones de Interés Público”<sup>10</sup>.*
- **Voluntariado** como el *“conjunto de actividades de interés público no remuneradas y para el bien de terceros, llevadas a cabo en forma libre, sistemática y regular, dentro de alguna organización de la sociedad civil”<sup>11</sup>.*

Tomando como criterio ordenador la intensidad de la participación, en 1969, Sherry Arnstein expuso la “Escalera de la participación ciudadana” (*ladder of citizen participation*), que permitió clasificar los diversos tipos de participación en estamentos sucesivos o escalones, según su capacidad de incidir en los asuntos públicos, especialmente en el diseño y ejecución de las políticas públicas (ver figura 1).

- Posteriores arquetipos basados en el esquema de Arnstein se encuentran descritos en un artículo de Pedro Prieto-Martin y Álvaro Ramírez-Alujas, cuyo original se tituló *Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto*.<sup>12</sup>

Sherry Arnstein define la participación ciudadana como dar poder a los ciudadanos, o redistribuir el poder a favor de los ciudadanos, es decir incluirlos y permitirles compartir los beneficios que da la sociedad. La Escalera de Arnstein clasifica las diversas modalidades de participación ciudadana según la intensidad en que se ejerce esa posibilidad.

Como se aprecia en el esquema 1, la Escalera tiene ocho peldaños, que parten por el nivel de intensidad mínima de participación y llega al nivel de máxima intensidad o involucramiento en la participación ciudadana. Y además los agrupa sucesivamente por categorías, que incluyen intensidades continuas y características y limitaciones afines en el tipo de participación.

### 3.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La participación ciudadana afecta las relaciones de poder, propende a su desconcentración y distribución, y pone luz sobre el sistema de dominación social, cultural y política y devela los obstáculos a la libre determinación de las personas. Promueve a los actores de la sociedad civil a los niveles donde se toman las decisiones sobre las políticas públicas, lo que puede prevenir o conducir a la solución de conflictos sociales mayores.

La participación ciudadana va desde el votar en las elecciones, lo que implica la delegación de atribuciones y responsabilidades en los representantes, hasta la adopción de decisiones en forma directa sobre cuestiones que afectan al participante. La relación entre los representantes de la ciudadanía y los representados encuentra

10 *Ibíd.*

11 *Ibíd.*

12 Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 58, de febrero de 2014.

en la participación ciudadana un escenario y un mecanismo propicio para el debate, la resolución de controversias, el acercamiento de visiones y la construcción de objetivos compartidos, que a la postre estimulan la convivencia social.

Las decisiones en las que se quiere influir a través de la participación ciudadana pueden estar radicadas en los diferentes niveles del sistema político y administrativo. La participación puede ir desde la formulación de la política, el proyecto o la medida, hasta su ejecución e incluso extenderse al seguimiento y control de su implementación y de sus resultados. En ese sentido, en Chile, la participación ciudadana en la gestión pública se entiende a nivel legal cuando “*el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones*”.<sup>13</sup>

Existen dos grandes dificultades u obstáculos para avanzar hacia el ejercicio pleno de la participación ciudadana en la gestión pública, dificultades diferentes a las de orden político, a los escollos procedimentales o a las limitaciones de recursos. Nos referimos a atributos de orden sociológico y cultural.

- i. **Por un lado, la resistencia instintiva de las autoridades involucradas**, que emerge de la propia definición tradicional de su rol, en cuanto sienten que la práctica participativa les reduce sus prerrogativas, es decir su poder de decisión, que lo tienen que compartir o delegar.
- ii. **Por otro lado, al actor ciudadano en general le cuesta asumir más compromisos u**

**obligaciones**, en cuanto puede evidenciar un cambio de su calidad de activista de ciertas políticas o demandas, a pasar a compartir la responsabilidad de su formulación, ejecución y consecuencias, es decir el asunto de la corresponsabilidad.

El debate sobre derechos y deberes de los ciudadanos implicados por una cierta política pública, un plan comunal o un proyecto específico, puede hallar definiciones y facilitar los compromisos al calor de su participación en las decisiones sobre dichos problemas. Los espacios de ejercicio de la participación ciudadana son cada vez más extendidos, quedando progresivamente menos ámbitos excluidos de este tipo de influencias.

No se debe concebir a los actores sociales participantes en la gestión pública como un simple público opinante, sino como una ciudadanía que se hace o quiere hacerse parte e incidir en las definiciones y ejecución de las políticas públicas. Todo el proceso de desarrollo de la participación ciudadana en las políticas públicas (y con alcances más estrechos, como los proyectos y acciones de nivel comunitario) ha ido venciendo oposiciones y contrariedades de diverso tipo, sean legales, políticas, de intereses específicos o culturales. Estas últimas son las más difíciles de superar, porque dependen de la maduración colectiva para revertir y superar escollos históricamente anclados en la conciencia de los ciudadanos.

Vista en su dinámica, la participación ciudadana tiende a acentuar la incidencia de las personas en las decisiones públicas y a involucrarse en su realización y en el control de sus resultados. Significa, en última instancia, que la participación ciudadana va extendiendo sus ámbitos de ejercicio y sus atribuciones.

<sup>13</sup> Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Título IV, artículo 32.

Se entiende que la participación ciudadana en la gestión pública debe ser un proceso de aprendizaje progresivo, que involucra a actores políticos, a instituciones gubernamentales y a la ciudadanía. La conjugación de todos los elementos y variantes señaladas en un esquema único e integral es extremadamente difícil, y más complejo resulta imaginarlo en su dinámica temporal.

### 3.3 MARCO NORMATIVO VIGENTE

El establecimiento de una normativa de promoción y regulación de la participación ciudadana en la gestión pública tiene una larga data en Chile y ha pasado por ciclos sucesivos y diversos en su intensidad. Aquí nos remitiremos a los gobiernos de 1990 en adelante, durante el restablecimiento democrático.

Tras las presidencias de Patricio Aylwin Azócar y Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en el año 2000, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar elaboró el Instructivo Presidencial N° 030 sobre Participación Ciudadana con el que se inició el primer capítulo hacia una normativa institucional sobre la participación ciudadana en la gestión pública.

En dicho documento se reconoce la participación ciudadana como dimensión fundamental de todo sistema democrático, junto con anexar los compromisos de cada Ministerio y Servicios relacionados. También se mandató la constitución de una Mesa Intergubernamental de Participación Ciudadana –que debía realizar un diagnóstico de las políticas y los programas gubernamentales atingentes–, y un Consejo Ciudadano para el

Fortalecimiento de la Sociedad Civil, responsable de elaborar propuestas para avanzar en la institucionalización de la participación ciudadana.

Luego suscribió un Protocolo de Acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, mediante el cual se logró financiamiento para iniciativas de participación ciudadana en la gestión pública, para el voluntariado, para la no discriminación y para el seguimiento de otros compromisos de similar carácter.

El mismo gobierno dio la partida al segundo capítulo para la consagración institucional del tema en cuestión, con el envío a trámite parlamentario, el 8 de junio de 2004, del Proyecto sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, hoy conocido como Ley 20.500. El proyecto contenía normas sobre el derecho y la libertad de asociación y acerca del voluntariado, definía la institucionalidad y el fondo para el fortalecimiento de las asociaciones de interés público, proponía el estatuto para el voluntariado y se refería a los cambios legales y constitucionales imprescindibles para instaurar la nueva normativa.

En tanto se discutía en el Congreso dicho proyecto, en los dos primeros años del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria se elaboró la Agenda pro Participación Ciudadana, con consideraciones sobre participación ciudadana, información, asociacionismo y no discriminación. Siguiendo esta línea, en 2008 se dicta el Instructivo Presidencial N° 008, sobre participación ciudadana en la gestión pública, que reactiva la discusión de la futura Ley 20.500. Este instructivo establece que la participación ciudadana en la gestión pública constituye uno de los principios de los órganos de la administración del Estado y que las personas tienen

el derecho de participar en las políticas, planes, programas y acciones.

Otra característica del mencionado instructivo es que adelanta algunas de las indicaciones y mecanismos de la futura ley, como el establecimiento de una norma de participación, la cuenta pública anual, los Consejos de la Sociedad Civil y poner en conocimiento público la información relevante.

Finalmente, y luego de seis años y medio de tramitación en el Congreso Nacional y de ser revisada por el Tribunal Constitucional, el 4 de febrero de 2011 fue promulgada por el Presidente Sebastián Piñera Echenique la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la que entró en vigencia con su publicación en el Diario Oficial el 16 de febrero de ese año.

### 3.4 LEY N° 20.500 SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La existencia del marco normativo que se desprende de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación en la Gestión Pública, permite avanzar hacia la construcción de una mejor democracia mediante el establecimiento de mecanismos e instrumentos legales que fortalecen el derecho de asociación y la participación en la gestión pública de los órganos de la Administración Central<sup>14</sup>. A continuación

14 Las normas de la Ley N° 20.500 no aplican en las instituciones señaladas en el artículo 18, inciso segundo de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado: Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Consejo Nacional de Televisión y empresas públicas creadas por ley.

se definen someramente los mecanismos de Participación Ciudadana en la gestión pública que consagra dicha ley<sup>15</sup>.

**Acceso a la información relevante:** Una de las bases que sustentan el derecho a la participación ciudadana corresponde al acceso expedito a información pertinente sobre la gestión pública. Tal precepto se consagra legalmente a través de la Ley N° 20.500 que señala en su artículo 71 que “cada órgano de la Administración del Estado deberá poner en conocimiento público la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que esta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros”.

**Cuentas Públicas Participativas:** Las Cuentas Públicas Participativas, de acuerdo con la Ley N° 20.500, establecen el derecho de la ciudadanía a participar en las distintas instancias de la gestión pública, señalando en su artículo 72: “Los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria (...) en el evento de que a dicha cuenta se le formulen observaciones, planteamientos o consultas, la entidad respectiva deberá dar respuesta”.

**Consultas Ciudadanas:** En el artículo 73 de la Ley N° 20.500 se indica que “los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de

15 Cabe considerar que los mecanismos que se describen son aquellos que la Ley N° 20.500 agrega por el Título IV a la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

las personas (...) La consulta señalada (...) deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa (...) Las opiniones recogidas serán evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la norma de aplicación general”.

**Consejos de la Sociedad Civil:** Los Consejos de la Sociedad Civil se fundan en el derecho que el Estado reconoce a las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones gubernamentales. Todos los órganos de la administración pública deben constituir Consejos de la Sociedad Civil. El artículo 74 de la Ley N° 20.500 establece: “Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo”.

En torno a esta ley, el Presidente Piñera emite el Instructivo Presidencial N° 002 de abril de 2011, en el que señala modalidades formales y específicas de participación como los mecanismos de participación propiamente tal –cuentas públicas participativas, los consejos de la sociedad civil y las consultas ciudadanas–, buscando además promover nuevas modalidades de participación como los cabildos ciudadanos, plataformas digitales participativas, los diálogos participativos, escuelas para dirigentes sociales, el sistema integral de información y atención ciudadana (SIAC) y la implementación de la Ley N° 20.285 sobre transparencia en la función pública y acceso a la información de la administración del Estado.

En el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet se dicta el Instructivo Presidencial N° 007 de agosto de 2014, por el que se consagra la participación ciudadana en la gestión pública, disponiendo la

revisión de las normas y mecanismos vigentes sobre participación ciudadana en la administración del Estado, dando lugar a dicha participación en todos los Ministerios y Servicios gubernamentales, solo excluyendo los que la propia ley señala.

El Instructivo Presidencial manifiesta que el gobierno “entiende la participación ciudadana como un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas”.

Este Instructivo contempla también disposiciones para la completa implementación de la Ley de Participación Ciudadana, junto con incorporar nuevos mecanismos de participación ciudadana como audiencias públicas, presupuestos participativos, cabildos ciudadanos sectoriales y territoriales, encuentros de diálogos participativos y plataformas digitales participativas.

Avanzando en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Instructivo N° 007 de 2014, se procedió a examinar la aplicación de la Ley N° 20.500 con el objetivo de promover las modificaciones que se estimaran pertinentes<sup>16</sup>.

Una última iniciativa adoptada fue la constitución, en enero de 2016, del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, espacio que fue integrado por personas representativas de un amplio abanico de

16 División de Organizaciones Sociales. Informe del Proceso de Consulta Participativa Ley N° 20.500. Santiago, mayo de 2016.

entidades y ámbitos de la sociedad civil chilena. El objetivo central de dicho Consejo fue la elaboración de propuestas orientadas al fortalecimiento del interés y la incidencia de la ciudadanía en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas públicas. El Consejo culminó su tarea entregando una propuesta al cumplir un año, en enero de 2017, la que estableció que la participación ciudadana debe considerarse como un derecho humano garantizado constitucionalmente, lo que ya se encuentra establecido en diversos tratados internacionales ratificados por Chile<sup>17</sup>.

### 3.5 LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se evidenciaba con anterioridad, la participación ciudadana puede estar presente en todo el ciclo de la política pública, por lo que desde la propia institución, el alto directivo público hasta el funcionario que ejecuta la política pública directamente con la ciudadanía (en términos conceptuales, burócrata “nivel callejero”), pueden relacionarse directa o indirectamente en su quehacer cotidiano.

Las instituciones públicas sometidas al ordenamiento jurídico necesariamente deben ajustarse a el, por ello uno de los temas críticos es la asignación de recursos para la participación ciudadana. En muchos casos, al no contar las instituciones con un ítem referente a estos asuntos, se debe velar al menos por mantener las condiciones para que los mecanismos de participación se puedan desarrollar con regularidad.

Elementos como la participación ciudadana irrumpen en la cultura organizacional de las instituciones, de ahí que se requiere de un proceso de adaptación en el que el experto y el funcionario tiendan lazos con los ciudadanos de manera que sus labores sean legitimadas y valoradas por la sociedad.

Hoy en día, los directivos públicos se encuentran enfrentados a un contexto en el que la sociedad está en constante cambio y una ciudadanía cada vez más empoderada, lo que ofrece variados desafíos. Dentro de ellos, la participación ciudadana se perfila tanto como un mandato legal, pero a la vez como una oportunidad para que los directivos y funcionarios formulen, diseñen, ejecuten y evalúen políticas públicas con un alto grado de legitimidad social. Por ello, la función pública debe adaptarse a las transformaciones sociales que están sucediendo.

Frente a las dificultades u obstáculos para avanzar hacia el ejercicio pleno de la participación ciudadana en la gestión pública, el directivo debe sobrepasar aquella resistencia instintiva que emerge de la definición tradicional de su rol y evidenciar que con la participación podrá tomar decisiones dotadas de legitimidad al ser efectivas, es decir, lograr el fin; eficientes, porque implican un menor costo para la institución con el mayor beneficio para la ciudadanía, y eficaces ya que logran los resultados esperados.

Nos encontramos también que a pesar de una sociedad cada vez más empoderada e interesada por los asuntos públicos, al ciudadano le cuesta asumir compromisos u obligaciones, ya sea por el cambio de rol de activista a corresponsable de la política pública, o por carencias de incentivos para su participación. De ahí que desde la función directiva se han de generar los espacios para que el ciudadano se involucre en el quehacer institucional y a la vez se creen incentivos que lo motiven a ello.

17 Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, op. cit.

El alto directivo público tiene la importante responsabilidad de gestionar que el derecho a la participación sea garantizado por el servicio a su cargo. Para ello, debe conducir al equipo que tiene bajo su responsabilidad y cerciorarse de que este coordine los aspectos necesarios para ejecutar los mecanismos de participación ciudadana, de manera que se cumpla la ley, pero también se entregue un servicio de calidad y cercano a la ciudadanía.

El funcionario encargado de ejecutar la política es el que se encuentra cotidianamente con la ciudadanía, siendo la cara visible del Estado ante los ciudadanos. En este sentido, su experiencia es fundamental al momento de definir los mecanismos más adecuados para la integración de la sociedad a las políticas públicas, y a la vez cuenta con los elementos para proponer espacios que la ciudadanía valoraría para participar.

En torno a esto, como la participación ciudadana implica la entrega de espacios de decisión a la sociedad civil, el rol institucional, del alto directivo público y del funcionario ha de ser de facilitador de la participación, con el fin de que la administración del Estado responda a la sociedad en cambio.

### 3.6 RECOMENDACIONES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los organismos del Estado se relacionan de una u otra manera con el ciudadano, y aquellas instituciones en que no se vislumbra aquella relación han de dar cuenta del impacto que tienen sus decisiones en la ciudadanía. Por esta razón es necesario identificar y reconocer nuestro público objetivo y, en función

de ello, elaborar estrategias de acercamiento a la sociedad civil y de la sociedad civil a nuestro quehacer.

No solo conocer el impacto de nuestra labor permitirá conocer nuestro público objetivo, sino que a la vez permitirá orientar la participación ciudadana al trabajo realizado por cada Ministerio o Servicio. Como cada institución pública se dedica a temas específicos dentro de la gestión pública, es recomendable que cada Servicio logre llevar a cabo los procesos de participación ciudadana en relación con la temática que le corresponde, considerando a la ciudadanía y al territorio a los que están dirigidos los servicios que entrega el órgano. Los servicios, incluso, pueden incorporar a su Norma de Participación Ciudadana nuevos mecanismos, o a su vez incluir los mecanismos sugeridos por el Instructivo 007 para la participación ciudadana en la gestión pública.

Coordinar los aspectos necesarios para un correcto entendimiento de participación ciudadana dentro de todos los funcionarios del Servicio. A pesar de los beneficios de tener un equipo o encargado de participación ciudadana con las habilidades necesarias para desempeñar su trabajo, se recomienda que todo el Servicio se interiorice con la temática de participación ciudadana. De esta manera, se puede mejorar la eficiencia en la gestión, ya que los funcionarios están al tanto de las etapas participativas que los proyectos requieren, y conocen cuándo las personas están en su derecho de exigir participación. De esta manera, el Servicio responde de manera más eficaz y coordinada a los requerimientos de la ciudadanía.

## 4 RENDICIÓN DE CUENTAS

La traducción del concepto *accountability* sugiere interpretaciones tales como “rendición de cuentas”. La anterior definición se encuentra estrechamente vinculada a la definición de democracia esgrimida por Phillip C. Schmitter y Terry Lynn Karl, entendida como: “*Un régimen o sistema de gobernar en el cual los gobernantes son hechos responsables, por sus actuaciones públicas, ante ciudadanos que actúan indirectamente, a través de la competición y la cooperación de sus representantes elegidos*”<sup>18</sup>.

Esta conceptualización ha variado con el paso del tiempo, con el fin de entregar mayor precisión al concepto. Por lo anterior, se parte del supuesto de *accountability* o rendición de cuentas dentro de las democracias contemporáneas, en las que los gobernantes están expuestos a dos tipos: por una parte se encuentra la **dimensión vertical**, la que se define a grandes rasgos por el hecho de tener elecciones periódicas, libres e institucionalizadas, donde la ciudadanía puede elegir y/o revocar al o los partidos de gobierno. Por otra parte se sitúa la **dimensión horizontal**, y esta se comprende como

la actuación de determinados organismos del Estado para lograr prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otros organismos o funcionarios del Estado<sup>19</sup>.

El *accountability* se entiende como la herramienta que domestica al poder (Schedler, 1999), y en relación a ello se puede llevar a la práctica de tres formas: (1) amenaza de sanciones, (2) la exigencia de un ejercicio transparente y (3) la justificación de acciones. Estas acciones se sintetizan bajo dos denominaciones: la primera es **answerability**, o deber de respuesta, entendida como el hecho de informar, explicar y argumentar; mientras que el **enforcement**, o deber de cumplimiento, es entendido como el hacer cumplir lo previamente pactado, acordado y/o negociado<sup>20</sup>.

18 Schmitter, P.C. y Lynn, T. (1991), “What Democracy Is and Is Not”, en *Journal of Democracy*, vol. 2, n° 2, 75-88, p. 59.

19 Méndez, G. (2007), “Teoría de la agencia y accountability”, en *Revista Economía y Desarrollo*, vol. 6 n° 1, agosto 2007. Universidad Autónoma de Colombia.

20 Schedler en Méndez, G. (2007), “Teoría de la agencia y accountability”, *Revista Economía y Desarrollo*, volumen 6 número 1, agosto 2007. Universidad Autónoma de Colombia.

#### 4.1 DEBER DE RESPUESTA (*ANSWERABILITY*)

Cuando un agente político, elegido o nombrado, está en conocimiento sobre su obligación de dar cuentas sobre sus actos, en este sentido su deber de respuesta no se trata simplemente de relatar los hechos de una gestión, sino que se trata de que este agente político se dedique a la respuesta de cuestiones incómodas. Bajo el concepto de la Rendición de Cuentas el agente está obligado a informar sobre las decisiones tomadas y también a explicar o justificar el porqué de estas decisiones. En síntesis, la rendición de cuentas involucra el derecho a recibir información, como también la obligación del responsable de hacer públicos los detalles que le sean requeridos. Así, también, es este el que está obligado a justificar sus acciones, como también implica el derecho a recibir una explicación correspondiente.

#### 4.2 DEBER DE CUMPLIMIENTO (*ENFORCEMENT*)

Es la obligación de cumplir las normas, presentando una dualidad de aspectos en tanto recompensas y castigos por determinadas conductas. Lo anterior no se trata únicamente de hacer preguntas incómodas sino también de castigar las conductas que no corresponden. Por lo anterior es que el agente político no solo está para dar respuestas, sino que para asumir las consecuencias de sus actos, lo que incluye además la eventualidad de las sanciones. Esto tiene una doble interpretación, es decir que asimismo las recompensas y castigos implican que las conductas legales pueden ser premiadas, por lo que se refuerzan, y cabe la eventualidad de premiar y destacar las conductas adecuadas. Lo antes mencionado sirve para establecer un camino de autocontrol del poder, concibiendo la rendición de cuentas como una herramienta que

permita fortalecer las buenas prácticas más que tratarse de un actuar punitivo.

Por lo anterior se entiende el *accountability* o Rendición de Cuentas como: *“una relación entre dos tipos de agentes en la cual unos rinden cuentas ante los otros por el uso del poder, a través de procedimientos claramente especificados que incluyen el recurso a sanciones en caso de demostrarse abusos de poder”*<sup>21</sup>.

#### 4.3 COMPONENTES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Componentes	Agencias	Responsables
Deber de respuesta ( <i>answerability</i> ): Informar, explicar y justificar actuaciones de los responsables.	Generales: actores de la sociedad civil organizada.	Sentido amplio: Todos los funcionarios públicos y todos los cargos electos.
Deber de cumplimiento ( <i>enforcement</i> ): Hacer cumplir a los responsables las reglas del juego a través de sanciones e incentivos	Especiales: Tribunales de Justicia, comités éticos, defensores ciudadanos, etc.	Sentido estrecho: Altos cargos del Gobierno y la administración pública, parlamentarios y líderes de los partidos políticos.

Fuente: Elaboración a partir de Méndez (2007)

Cuando la ejecución de la Rendición de Cuentas es de carácter periódico e institucionalizado, estas fortalecen el funcionamiento de las instituciones democráticas y el Estado de derecho. De

21 Ídem.

no realizarse, el Estado se expone a que sus instituciones sean corroídas por la corrupción en mucho mayor grado que al no disponer de acceso sus ciudadanos sobre la información pública y fidedigna de las acciones realizadas por un gobierno. Por lo anterior es que la rendición de cuentas se presenta como medular para mellar la efectividad de la corrupción<sup>22</sup>.

Para profundizar el rol de la Rendición de Cuentas en las democracias, estas deben cumplir, a su vez, ciertas condiciones:

- a. *Que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas;*
- b. *La rendición de cuentas debe discurrir de abajo hacia arriba, es decir, son las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que deben poder llamar a cuentas a los gobernantes en distintos niveles, incluyendo al jefe de gobierno;*
- c. *En una democracia, las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica<sup>23</sup>.*

En una república democrática la rendición de cuentas juega un rol sumamente relevante con respecto a quien ejerce el gobierno. Para Cheibub y Przeworski<sup>24</sup> es la ciudadanía quien, por medio de la rendición de cuentas, podrá tomar decisión basado

22 Del Castillo, A. (2001): Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas. Serie: Cultura de la rendición de cuentas, cuaderno 5.

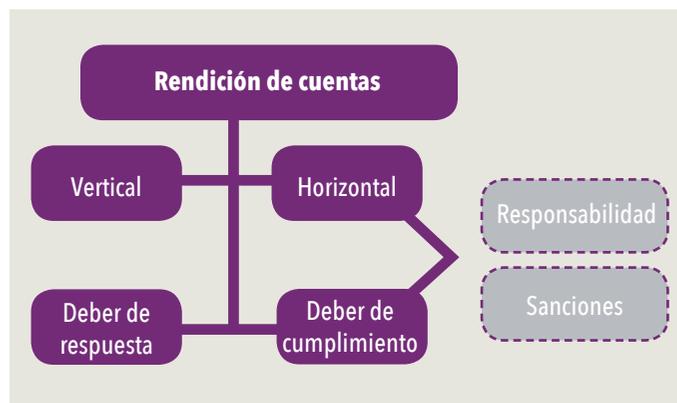
23 Crespo, José A.(2001): Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. Serie: Cultura de la rendición de cuentas, cuaderno 1.

24 José Antonio Cheibub y Adam Przeworski, "Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes" en Ugalde, Luis. (2001): La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales. Serie: Cultura de la rendición de cuentas, cuaderno 4.

en el actuar de cada gobernante, es decir si este está cumpliendo con lo comprometido o no, y con ello se elige su remoción del gobierno.

Debido a lo anterior es que la Rendición de Cuentas resulta ser uno de los pilares de mayor relevancia para constituir una sociedad democrática, ya que se mantiene bajo control las acciones de los gobernantes y funcionarios públicos; se puede evaluar el desempeño de dichos gobernantes a través del voto, castigar o dar continuidad a cada proyecto de gobierno; finalmente, todo facilita el entendimiento en términos pacíficos, tanto la remoción o penalización a los gobernantes se realiza en los márgenes de la legalidad de cada república<sup>25</sup>.

Para sintetizar el ordenamiento de la comprensión de la Rendición de Cuentas, se puede presentar de la siguiente manera:



25 López, José O. (2001): "La Rendición de Cuentas en la Política Social". Serie: Cultura de la rendición de cuentas, cuaderno 3.

En este sentido, la Rendición de Cuentas resulta un elemento fundamental para las democracias ya que se parte desde la base en que las autoridades son poseedoras de un poder que ha sido delegado desde la ciudadanía. La aplicación de la rendición de cuentas se expresa de manera bidimensional donde, por una parte, la autoridad tiene responsabilidad dentro de su actuar. Esto se manifiesta por medio de la entrega de información sobre las acciones realizadas, como también justificarlas frente a la ciudadanía dando cuenta de los argumentos que se utilizaron para llevar a cabo la acción gubernamental. Una segunda dimensión es sobre el carácter punitivo de la rendición de cuentas cuando se trasgrede la ley o no se realiza lo previamente establecido por parte de la autoridad; es decir, puede aplicarse la sanción por un no procedimiento o un actuar alejado de los límites de la ley. Asimismo, este considera el hecho de establecer incentivos de manera de ir pujando las buenas prácticas en lo que respecta a la rendición de cuentas.

#### 4.4 MARCO NORMATIVO VIGENTE

El Estado de Chile ha normado la Rendición de Cuentas de varias formas, a través de instructivos y leyes que están bajo el alero de la participación ciudadana. A continuación se esgrimirá brevemente dichas normativas.

Por medio del Instructivo Presidencial N° 030 sobre Participación Ciudadana del año 2000 del Presidente Ricardo Lagos Escobar, se señala que *“Los Ministerios y Gobiernos Regionales realizarán, entre diciembre y enero de cada año, reuniones con*

*las organizaciones de la sociedad civil de su sector, a objeto de presentar una cuenta pública de su gestión anual y dialogar acerca de las prioridades para el período siguiente”.*

Este mismo gobierno envió a trámite parlamentario, el 8 de junio de 2004, el proyecto Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, hoy conocido como la Ley 20.500. El proyecto constituía la participación ciudadana como derecho, comprendiendo como uno de sus mecanismos la Rendición de Cuentas.

En tanto se discutía el proyecto de Ley en el Congreso, durante el primer mandato de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria se dicta en 2008 el Instructivo Presidencial N° 008, sobre la participación ciudadana en la gestión pública, que reactiva la discusión de la futura Ley 20.500 y que establece que la participación ciudadana en la gestión pública constituye uno de los principios de los órganos de la administración del Estado y que las personas tienen el derecho de participar en las políticas, planes, programas y acciones, adelantando en este instructivo algunas de las indicaciones y mecanismos de la futura ley.

Finalmente, y luego de seis años y medio de tramitación en el Congreso y de ser revisada por el Tribunal Constitucional, el 4 de febrero de 2011 fue promulgada la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la que entró en vigencia con su publicación en el Diario Oficial el 16 de febrero del mismo año, durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echenique.

Sobre la ley y los mecanismos que establece, se expone en las siguientes líneas.

En torno a esta ley, el Presidente Piñera emite el Instructivo Presidencial N° 002 de abril de 2011, en el que se señalan modalidades formales y específicas de participación, los mecanismos de participación propiamente tal como las cuentas públicas participativas, los consejos de la sociedad civil y las consultas ciudadanas, buscando además promover nuevas modalidades de participación. En el caso de las Cuentas Públicas, el Instructivo Presidencial N° 002 señala que estas son *“un proceso de diálogo ciudadano entre autoridades políticas y representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general.”*

En el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet se dicta el Instructivo Presidencial N° 007 de agosto de 2014, el que para el caso de las Cuentas Públicas Participativas, profundiza el rol de los Consejos de la Sociedad Civil en este tipo de instancias, donde su opinión *“deberá ser incorporada en el texto de la cuenta.”* Así también, el Instructivo contemplaba disposiciones para la completa implementación de la Ley de Participación Ciudadana, junto con incorporar nuevos mecanismos de participación ciudadana.

Avanzando en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Instructivo N° 007 de 2014, se procedió a examinar la aplicación de la Ley N° 20.500 con el objetivo de promover las modificaciones que se estimaran pertinentes<sup>26</sup>.

26 División de Organizaciones Sociales. Informe del Proceso de Consulta Participativa, Ley N°20.500. Santiago, mayo de 2016.

Una última iniciativa adoptada fue la constitución, en enero de 2016, del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Su objetivo fue la elaboración de propuestas orientadas al fortalecimiento del interés y la incidencia de la ciudadanía en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, entregando su propuesta en enero de 2017<sup>27</sup>.

Las propuestas prioritarias sobre rendición de cuentas que se destacan en el punto III.13 son las Cuentas Públicas Participativas, además de las audiencias públicas que hoy solo se encuentran contempladas en el Instructivo Presidencial N° 007.

#### 4.5 LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Como hemos visto, las Cuentas Públicas generan un impacto tanto a nivel ciudadano como a nivel institucional<sup>28</sup>. A nivel ciudadano posibilitan un conocimiento más acabado del funcionamiento de un Servicio, permitiendo a la ciudadanía dar opiniones fundadas para el futuro y utilizar de mejor manera la oferta pública. También entrega la posibilidad de fiscalizar, permitiendo determinar el cumplimiento de las promesas, dando pie a la exigibilidad para que se cumpla lo comprometido. Además es un proceso que fomenta la participación ciudadana. El impacto a nivel institucional ayuda a los Servicios a acercarse a

27 Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Informe Final Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Santiago, enero de 2017

28 Consejo para la Transparencia. “Modelo de Cuentas Públicas Participativas”. 2015.

la sociedad y a restituir lazos de confianza, mejora las decisiones y planificaciones permitiendo incorporar elementos faltantes, así como también se le entrega legitimidad tanto a la actividad política como a la política pública.

Como se explicó anteriormente, la Ley 20.500 establece la obligación de que cada órgano administrativo del Estado rinda cuentas hacia la ciudadanía en torno al trabajo realizado. Sobre estos elementos, el directivo público ha de propender a movilizar a su equipo para que continuamente el Servicio esté dotado de la información de su quehacer, asegurando que su rendición sea efectivamente entendida por la mayor parte de la ciudadanía, sin forzar la utilización de tecnicismos, utilizando un lenguaje claro y accesible, y velando porque las personas en situación de discapacidad puedan también tener acceso a la información.

Los servicios públicos generan información de su quehacer a la ciudadanía de manera continua, siendo esta sistematizada anualmente en una Cuenta Pública. Esta Cuenta implica que el organismo debe informar su gestión realizada, sus políticas, acciones, programas y presupuestos. La entrega de información no necesariamente hace que una Cuenta sea participativa. En este sentido se promueve que la ciudadanía se convierta en un actor relevante dentro del proceso. Esto implica que por un lado la sociedad civil cuenta con los instrumentos legales necesarios para comentar y evaluar la gestión realizada, pero a la vez requiere de la voluntad del Directivo y su equipo al momento de integrar su opinión.

Un Alto Directivo Público debe asegurar que su Servicio cumpla con esta importante tarea, y que

su equipo realice las gestiones necesarias para una rendición de cuentas ampliamente difundida e informada, a la cual las personas puedan acceder y participar. Para garantizar participación dentro del proceso de *accountability*, el Servicio debe coordinar una actividad en la cual la ciudadanía y sociedad civil organizada puedan formular sus observaciones a través de un formulario de participación.

El Alto Directivo Público posee un papel protagónico dentro del proceso de Cuenta Pública, ya que es él quien debe asumir el importante trabajo de informar a las personas la gestión que su servicio ha realizado y recibir las evaluaciones correspondientes. Por ello es importante que este asuma la misión con responsabilidad, y le asigne la importancia que merece para su propio reconocimiento y el de su Servicio.

Por esta razón, los procesos de rendición de cuentas no pueden entenderse solo como un evento anual, sino, por el contrario, deben comprenderse de manera continua en el Ministerio o Servicio.

#### 4.6 RECOMENDACIONES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

##### Los procesos de Cuentas Públicas Participativas deben estar guiados por los pilares:

1. *Calidad de la información* entregada desde los ministerios o servicios a la ciudadanía, es decir, en la comunicación desde el Estado hacia la sociedad civil;

2. *Grado de participación de la ciudadanía en el proceso*, siendo lo esperable los espacios de diálogos en los que la sociedad civil emita opiniones, inquietudes y consultas, y que el proceso no se limite a una comunicación unidireccional desde la autoridad hacia la ciudadanía;
3. *Calidad de la respuesta institucional a las dudas, opiniones e inquietudes de la ciudadanía dice relación con la capacidad que tiene la autoridad de confesar a la ciudadanía.*

Sobre la base de estos pilares, es importante que la Cuenta Pública se redacte con un lenguaje amigable y entendible para toda la ciudadanía. Debido a que la rendición de cuentas es un proceso al cual se invita a toda la ciudadanía a participar, es importante que todos y todas puedan acceder a la información que se está entregando, lo que no solo tiene relación con la difusión de la Cuenta, sino con cómo la gestión realizada se comunica. La idea es que cualquier ciudadano, con o sin conocimientos de administración pública, pueda entender fácilmente lo que se está informando en la Cuenta.

El equipo a cargo de la coordinación de la Cuenta debe asegurar una amplia difusión del proceso de rendición de cuentas. Es importante que las personas se informen de la realización de la Cuenta Pública no solamente para que puedan informarse de los logros y desafíos de cada Servicio, sino para que puedan efectuar la evaluación que como ciudadano les corresponde. De esta manera se está cumpliendo el principio de *accountability*.

La utilización de redes sociales, medios de comunicación y herramientas tecnológicas asegura

una mayor difusión y participación. Como se plantea en la recomendación anterior, la difusión y participación van de la mano y aseguran el éxito de la Cuenta. Para apoyar esta misión, se recomienda que se difunda en redes sociales y medios de comunicación la realización de la Cuenta Pública, que se cree una plataforma virtual de participación y el evento de Cuenta Pública sea transmitido vía *streaming*.

Generar espacios de participación ciudadana durante el proceso de rendición de cuentas asegura que el Ministerio o Servicio no solo evidencie su quehacer a la ciudadanía, sino que a la vez pueda recibir retroalimentación de ella. Dentro de los espacios recomendados está la integración del Consejo de la Sociedad Civil al proceso, y las instancias digitales y presenciales de formularios o talleres durante la Cuenta Pública. Con todo, el Servicio también ha de ser capaz de sistematizar la opinión ciudadana, frente a lo cual la sociedad civil evidencia el impacto de su opinión y participación.

# 5 PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

## 5.1 DERECHOS HUMANOS Y EL PRINCIPIO DE SERVICIALIDAD DEL ESTADO

Los derechos que las personas ostentan ante la Administración del Estado, surgen y se fortalecen a la luz de los progresivos avances de los Derechos Humanos o fundamentales, surgido de la posguerra a mediados del siglo pasado. Hablamos de derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles<sup>29</sup>.

Como ya se ha señalado anteriormente, nuestra Constitución Política nos mandata en su artículo 1° a promover el bien común y lo define como el deber del Estado de *“contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta*

*Constitución establece”*. Además, el artículo 5° establece que el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana limita el ejercicio de la soberanía, y que *“Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”*.

Los derechos fundamentales están consagrados en el Capítulo III de nuestra Carta Fundamental, denominado *“De los derechos y deberes constitucionales”*, particularmente en su artículo 19°.

En consecuencia, por mandato constitucional los órganos de la Administración del Estado deben atender las necesidades de la comunidad en forma continua y permanente, otorgando la mayor satisfacción a los requerimientos de sus habitantes y a través de todas las plataformas de interacción disponibles. Esta atención se realiza principalmente a través de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) y otros puntos de atención a personas.

En la mayor parte de los países del mundo no existe una división tajante entre los llamados *“derechos humanos fundamentales”* y los conocidos bajo

29 PNUD.

la denominación de “*derechos ciudadanos*”. Los Defensores del Pueblo, u Ombudsman, en la mayor parte de los países tienen atribuciones y mandatos amplios. Se señala que reiteradas faltas administrativas pueden conllevar a una vulneración grave de los derechos fundamentales y que las personas tienen el derecho a una buena administración pública.

En Chile esa figura de protección no existe para los reclamos de las personas contra un Servicio, por lo que es crucial que estos mantengan una práctica de revisión constante de sus procesos con enfoque en los derechos de las personas.

En esta línea, los Servicios están llamados a tener especial atención con los plazos de respuesta, la calidad jurídica y claridad de esta, y a evitar que las personas deban realizar múltiples interacciones con uno o más servicios para resolver un problema específico.

## 5.2 NORMAS APLICABLES EN LA PROMOCIÓN Y RESPETO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

En el cumplimiento del deber señalado en el artículo 5° de la Constitución Política de la República, encontramos las siguientes leyes que definen la relación de todo órgano e institución del Estado con las personas, ya sean estos usuarios, beneficiarios o clientes.

- **Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado:** El artículo 3° de esta ley orgánica señala que “La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad

es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la Ley, de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal”.

Son aplicables, especialmente en este tema, las normas establecidas en su Título I.

- **Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado:** Esta ley establece y regula las bases del procedimiento administrativo. Como es una ley base, de existir un procedimiento administrativo especial, se aplicará este preferentemente, y la Ley N°19.880 se aplicará supletoriamente.

Es aplicable, entre otros órganos, a los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los Servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, por tanto se aplica a aquellas OIRS de dichos órganos.

El procedimiento administrativo estará sometido a ciertos principios, los cuales son: de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad. Así lo establece su artículo 4°, y en sus artículos siguientes entrega una definición de cada uno de ellos.

En lo referido específicamente a los derechos de las personas en su relación con la Administración del

Estado, la ley consagra los siguientes derechos:

- a. Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente y la devolución de los originales, salvo que por mandato legal o reglamentario estos deban ser acompañados a los autos, a su costa;
- b. Identificar a las autoridades y al personal al servicio de la Administración, bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos;
- c. Eximirse de presentar documentos que no correspondan al procedimiento, o que ya se encuentren en poder de la Administración;
- d. Acceder a los actos administrativos y sus documentos, en los términos previstos en la ley;
- e. Ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales;
- f. Formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución;
- g. Exigir las responsabilidades de la Administración Pública y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente;
- h. Obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar,
- i. Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

### **Actuaciones de los funcionarios del organismo y plazos establecidos:**

- En el artículo 24° de la ley se señala que al funcionario del organismo al que corresponda resolver, que reciba una solicitud, documento o expediente, deberá hacerlo llegar a la oficina correspondiente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes a su recepción.
- Las providencias de mero trámite deberán dictarse por quien deba hacerlo, dentro del plazo de 48 horas contado desde la recepción de la solicitud, documento o expediente.
- Los informes, dictámenes u otras actuaciones similares deberán evacuarse dentro del plazo de 10 días, contado desde la petición de la diligencia.
- Las decisiones definitivas deberán expedirse dentro de los 20 días siguientes, contado desde que, a petición del interesado, se certifique que el acto se encuentra en estado de resolverse.
- La prolongación injustificada de la certificación dará origen a responsabilidad administrativa.
- La ley establece también la computación del plazo, su ampliación y el plazo fatal del término del procedimiento administrativo (seis meses), bajo causales explícitas.

Los plazos de días establecidos en esta ley son de días hábiles.

### **5.2.3 Ley Antidiscriminación (Ley N° 20.609)**

Esta ley señala que cada uno de los órganos de la Administración del Estado, dentro del ámbito de su competencia, debe elaborar e implementar las políticas destinadas a garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. La acción por Ley Antidiscriminación puede interponerse por cualquier persona lesionada en su derecho a no ser objeto de discriminación arbitraria, por su representante legal o por quien tenga de hecho el cuidado personal o la educación del afectado, en el plazo de 90 días corridos, contado desde la ocurrencia de la acción u omisión discriminatoria, o desde el momento en que el afectado adquirió conocimiento cierto de ella.

Se entiende por “discriminación arbitraria” toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Por tanto, los organismos del Estado y sus funcionarios también estamos expuestos a ejercer esta vulneración y por ello la norma modificó el Estatuto Administrativo y el Estatuto Administrativo

Municipal, estableciendo la destitución del cargo si el funcionario vulnera esta ley, además de las sanciones penales y administrativas que puedan recaer en la persona e incluso en el Estado de Chile, que además puede llegar a ser sancionado internacionalmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### **5.2.4 Decreto Supremo N° 680/1990**

El Decreto Supremo N° 680 de 1990 aprueba las Instrucciones para el establecimiento de Oficinas de Información para el público usuario en la Administración del Estado y establece en su artículo 1° que los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y los demás Servicios públicos a que se refiere el inciso primero del artículo 18° de la Ley N° 18.575 y las empresas públicas creadas por ley, establecerán oficinas de información para el público usuario en aquellas unidades que deben atenderlo, con el fin de asistir al administrado en su derecho a presentar peticiones, sugerencias o reclamos ante la Administración del Estado.

Las funciones de las OIRS y de las personas que las atienden se encuentran en el artículo 2° y son esencialmente:

- a. Informar al administrado sobre la organización, competencia y funcionamiento del órgano, servicio o empresa en el que se adscribe esa repartición; los requisitos, formalidades y plazos de las presentaciones o solicitudes a ellos dirigidas; la documentación y antecedentes que deben acompañarse a estas; los procedimientos y su tramitación, y las demás indicaciones

necesarias a fin de que el público tenga un acceso expedito y oportuno a sus diversas prestaciones. Asimismo, deberán informar sobre la ubicación, competencia y horarios de las unidades de la Administración del Estado pertenecientes a otros órganos, servicios o empresas relacionadas con las prestaciones que se requieran;

- b. Asistir al administrado cuando encontrare dificultades en la tramitación de sus asuntos ante el órgano, servicio o empresa al que pertenece dicha oficina;
- c. Recibir y estudiar las sugerencias que los administrados presenten ante ellas, que tengan por objeto mejorar el funcionamiento del órgano, servicio o empresa al que pertenece dicha oficina.
- d. Recibir los reclamos que los administrados presenten en relación con el órgano, servicio o empresa al que pertenece dicha oficina o respecto de alguno de sus funcionarios, que tengan por objeto representar deficiencias, abusos, faltas, omisiones o cualquier otra irregularidad que afecten al interés personal legítimo del reclamante.

A su vez, entrega el plazo de 10 días a la autoridad que reciba un reclamo para resolver la solicitud.

### 5.3 LA COMISIÓN ASESORA MINISTERIAL PARA LA PROMOCIÓN Y RESPETO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Lo que interesa al Estado en cuanto a su labor interna es la promoción de los derechos fundamentales y su respeto por parte de los órganos públicos que pertenecen a su administración. Por ello se creó en el año 2016, a través del Decreto Supremo N° 15 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Comisión Asesora Ministerial para la Promoción y Respeto de los Derechos de las Personas ante la Administración del Estado.

Su tarea principal es asesorar al Ministerio Secretaría General de la Presidencia –que tiene la tarea de coordinación interministerial en virtud del artículo 2° letra b) de la Ley N° 18.993– para velar por el respeto, protección y promoción de los derechos e intereses de las personas ante actos u omisiones de los órganos de la Administración del Estado, en lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas.

Además sirve de instancia de coordinación de las oficinas de información y reclamos de los órganos y organismos de la Administración Central del Estado.

Actualmente, en cada servicio donde se atiende público (usuarios) existe una oficina para la atención de personas, tanto a nivel central como en regiones; sin embargo, aún existen organismos públicos que no cuentan con estas oficinas y ninguna plataforma de atención usuaria. Por ello el área de Coordinación Nacional de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) busca promover el desarrollo de

políticas que profundicen el respeto a los derechos de las personas en los servicios, generando una nueva política de atención a personas basada en el principio de Servicialidad del Estado, consagrado legal y constitucionalmente, y se propone que en cada organismo exista una OIRS o plataforma de atención usuaria, entendiendo que todo organismo está al servicio de la persona humana, lo cual incluye su derecho a información y reclamo. Esta coordinación nacional además trabaja coordinando a las OIRS mediante reuniones técnicas que son realizadas mensualmente con los encargados OIRS de la Administración central del Estado.

Las demás tareas de la comisión asesora ministerial se encuentran establecidas en el artículo 2° del Decreto Supremo.





# GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PERSONAS EN EL ESTADO Y EL SERVICIO CIVIL

## CONTENIDO

1. MODERNIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO
  2. SSERVICIO CIVIL: GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PERSONAS DEL ESTADO
    - 2.1 Sistema de Alta Dirección Pública
    - 2.2 Gestión y Desarrollo de Personas en la Administración Central del Estado
  3. RELACIONES LABORALES
  4. FORMACIÓN DIRECTIVA EN EL ESTADO
- ANEXO N° 1: PRINCIPALES LEYES Y NORMAS QUE RIGEN LA GESTIÓN DE PERSONAS EN EL ESTADO



# INTRODUCCIÓN

Los desafíos actuales de la administración pública exigen contar con servidores públicos preparados, capaces de asumir una gestión más compleja y acorde con las demandas sociales del siglo XXI. Es así como, en el caso chileno, la gestión de personas en el Estado es asumida desde dos institucionalidades: por una parte, la Dirección Nacional del Servicio Civil, creada el año 2003 con el objetivo de implementar una política de gestión estratégica de las personas, la que revisaremos en este capítulo, y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), creada en el año 1927 y cuyo mandato es velar por la asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal. Cabe consignar que ambas instituciones dependen del Ministerio de Hacienda.



En el presente capítulo se explicará el origen y fundamento de la gestión estratégica de personas en el Estado y el rol del Servicio Civil como agente modernizador de la alta dirección pública y la gestión y el desarrollo de las personas, tocando además dos aspectos relevantes en el ámbito de la modernización del empleo público: las relaciones laborales y la formación directiva en el Estado.

# 1 MODERNIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

En las últimas décadas, Chile ha llevado a cabo un proceso de reformas que apuntan a modernizar el Estado, con el propósito de lograr una mayor legitimidad del sistema público y de sus instituciones, junto con crear valor público y dar respuesta eficiente y eficaz a los nuevos desafíos del país y a las crecientes demandas de la ciudadanía por servicios de calidad y oportunos.

Dentro de las reformas desarrolladas, un punto esencial ha sido el fortalecimiento de la función pública, y es así como en 2003, producto de un acuerdo nacional en materia de probidad, transparencia y modernización de la gestión pública, se crean mediante la Ley N° 19.882 el Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública, con el objetivo de implementar una política de gestión estratégica de las personas que trabajan en la Administración Civil del Estado.

Estas reformas han sido instituidas en base a orientaciones establecidas en la materia por diferentes organismos internacionales. Por una parte, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, ha planteado una relación virtuosa entre la profesionalización de los

directivos que ejercen en el Estado, con el desarrollo de capacidades institucionales, la legitimación de lo público, la creación de valor y, finalmente, el impacto positivo en el desarrollo económico y social de un país. Los procesos de reforma del Estado requieren contar con directivos públicos que puedan asumir las diversas tareas requeridas y que cuenten con las competencias profesionales que demanda la ciudadanía, razón por la cual Chile crea el Sistema de Alta Dirección Pública, tomando como referente a países desarrollados que han hecho grandes contribuciones en la materia.

Por su parte, la Organización Mundial del Trabajo ha declarado que “un número mayor de personas con empleos decentes significa un crecimiento económico más fuerte e inclusivo, y mayor crecimiento significa más recursos disponibles para crear empleos decentes<sup>1</sup>.” Elemento que ha sido orientación central para el trabajo que el Servicio Civil realiza en gestión y desarrollo de los funcionarios del Estado. Más aún, a partir del Código de Buenas Prácticas Laborales de 2006,

1 “Trabajo decente y la agenda 2030 de desarrollo sostenible”. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2016.

el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales de 2015, y la recientemente promulgada Ley N° 20.955 de 2016, el Servicio Civil ha buscado ser coherente con el concepto de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo, en materia de derechos, condiciones y ambientes laborales. Esto involucra desarrollar políticas y orientaciones destinadas a resguardar la seguridad y estabilidad, promover la movilidad, fomentar el reconocimiento al mérito, garantizando la claridad organizacional, relaciones basadas en el buen trato, y el derecho de asociación y negociación colectiva en lo público.

Finalmente, cabe consignar que si bien la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo incluye varios elementos que regulan el empleo público en cuanto a deberes y derechos de los funcionarios, algunos vinculados con la carrera funcionaria, las condiciones laborales y otras temáticas relevantes, fue mediante la Ley del Nuevo Trato Laboral que se impulsó una nueva política de personal, lo cual se vio posteriormente fortalecido en el año 2016 por la nueva Ley del Servicio Civil, N° 20.955, que le entrega nuevas facultades rectoras, junto con perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública.

## 2 SERVICIO CIVIL: GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PERSONAS DEL ESTADO

Como mencionamos en el acápite anterior, el año 2003, producto de un acuerdo nacional en materia de probidad, transparencia y modernización de la gestión pública, se creó la Dirección Nacional del Servicio Civil, con el objetivo de implementar una política de gestión estratégica de las personas que trabajan en la administración central del Estado.

Con la Ley N° 19.882, también conocida como Ley de Nuevo Trato, se abordó un aspecto que había estado ausente de las iniciativas de reforma y se reconoció la gestión y el desarrollo de las personas como una variable indispensable en el proceso de modernización del Estado chileno, sentando las bases para avanzar hacia una gestión pública fundada en los principios del mérito, relevando que la calidad y el buen desempeño de las personas que trabajan en el sector público son fundamentales para cumplir con éxito los objetivos estratégicos de toda organización y, por ende, del Estado en su conjunto.

Habiendo transcurrido trece años desde la creación del Servicio Civil, el año 2016 se publicó la Ley N° 20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio

Civil<sup>2</sup>. La nueva ley amplía el imperio del mérito en la selección directiva, la generación de incentivos para la estabilidad de los Altos Directivos Públicos de buen desempeño, incrementando la eficiencia y eficacia del Sistema de Alta Dirección Pública, supliendo vacíos del marco jurídico original. Asimismo, le otorga a la institución un rol rector en materia de gestión y el desarrollo de las personas en el Estado, a través de la facultad de impartir normas de aplicación general en la materia y en la elaboración de códigos de ética para las instituciones del sector público, además de incentivar la difusión y promoción de normas de probidad y transparencia.

El nuevo marco normativo recoge las mejores prácticas y aprendizajes adquiridos en los años de funcionamiento del Servicio Civil, estableciendo mecanismos de rendición de cuentas para estimular la mejora continua y consolidar la legitimidad de la Alta Dirección Pública, junto con fortalecer las capacidades institucionales para la gestión y el desarrollo de personas en el Estado.

---

2 Para mayor detalle revisar la ley en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1095821>

En este contexto, el Servicio Civil realiza las siguientes funciones:

- i. Impartir normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas para los ministerios y sus servicios dependientes.
- ii. Impartir normas de aplicación general para la elaboración de códigos de ética.
- iii. Difundir y promover el cumplimiento de normas de probidad en la gestión pública.
- iv. Implementar y administrar el Sistema de Alta Dirección Pública.
- v. Contribuir al mejoramiento de la educación pública a través de la selección de directivos municipales de educación y de directores de establecimientos educacionales municipales.
- vi. Administrar y desarrollar incentivos para impulsar el mejoramiento y la innovación en la gestión pública.
- vii. Contribuir al fortalecimiento de las relaciones que el Gobierno mantiene con las asociaciones de funcionarios.
- viii. Promover una visión estratégica en materia de formación de directivos y funcionarios públicos.
- ix. Asesorar a autoridades de gobierno y jefes de servicio en ámbitos de su competencia.

Las funciones descritas anteriormente las podemos agrupar en dos grandes líneas de acción, que profundizaremos para otorgar mayor conocimiento respecto de las iniciativas y actividades donde el Servicio Civil materializa su misión; a saber, “fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del

Estado”. Estas son: i) el Sistema de Alta Dirección Pública y ii) la gestión y desarrollo de personas en la Administración Central del Estado. Posteriormente, al final del módulo, abordaremos los contenidos referentes a las relaciones laborales y la formación directiva, los cuales han significado un importante despliegue para el Servicio Civil.

## 2.1 EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) surge el año 2003, en el marco de la promulgación de la Ley N° 19.882, sobre Nuevo Trato Laboral. Bajo este marco normativo, el objetivo que persigue el SADP es dotar a las instituciones del gobierno central de directivos idóneos, que implementen con calidad y eficiencia las políticas y programas definidos por la autoridad, mediante concursos públicos abiertos, transparentes y en base al mérito.

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) actualmente se debe aplicar a más de 1.400 cargos (tanto adscritos y no adscritos)<sup>3</sup>, lo que implica un aumento de más de un 300% en el número de cargos respecto de los 417 con que inició su implementación.

3 Cargos Adscritos: cargos pertenecientes a servicios públicos del Gobierno Central, donde los directivos nombrados tienen condiciones de desempeño determinadas por el SADP, respecto a la duración y renovación de dichos cargos, desvinculación, jornada laboral y establecimiento de compromisos de desempeño.

Cargos No Adscritos: son cargos pertenecientes a algunos organismos e instituciones del Estado que, de acuerdo con la ley, utilizan el mecanismo de selección del SADP para la provisión de dichos cargos. Estos no están sujetos a las condiciones de desempeño que tienen los Altos Directivos Públicos del Gobierno Central, sino por las normas y leyes de cada institución.

El SADP ha permeado el valor del mérito a las instituciones que integran la Administración Central del Estado, extendiéndose más allá de sus fronteras originales al seleccionar, entre otros, a directivos del Consejo para la Transparencia; Jueces Tributarios y Aduaneros y Ambientales; Directores y Gerentes de CODELCO; Directivos del Instituto Nacional de Derechos Humanos; al Panel Técnico de Concesiones de Obras Públicas; al Comité de Auditoría Parlamentaria del Congreso Nacional; al Consejo Nacional de Educación; al Instituto Nacional de Derechos Humanos. Estos son los cargos que se han denominado como “no adscritos al SADP”, respecto de los cuales nos referiremos con mayor detalle al final de este apartado.

Asimismo, el Sistema toca también al ámbito municipal a través de la implementación de la Ley 20.501 de Calidad y Equidad de la Educación desde el año 2011, participando en la selección de los cargos de Jefes de Administración de Educación Municipal y de los Directores de Establecimientos Educativos Municipalizados de todo el país, materia que se abordará con mayor profundidad al término de este acápite.

### 2.1.1 Principales componentes del Sistema de Alta Dirección Pública

El SADP se funda en los principios de excelencia, transparencia, legalidad, probidad y no discriminación y lo integran los siguientes componentes.

**a) Consejo de Alta Dirección Pública:** cuerpo colegiado, autónomo, creado por ley que, en conjunto con la Dirección Nacional del Servicio Civil, integra la institucionalidad del Sistema de Alta Dirección Pública, correspondiéndole

la responsabilidad de velar por su correcto funcionamiento.

Está conformado por el Director Nacional del Servicio Civil, que lo preside, y por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, para un período de seis años, ratificados por el Senado y elegidos alternadamente por duplas cada tres años.

Le corresponde regular los procesos de selección de candidatos a cargos del Sistema de Alta Dirección Pública, o de aquellos que deben seleccionarse con su participación o con arreglo a sus procedimientos, y conducir los concursos destinados a proveer cargos de jefes superiores de servicios. Asimismo, está encargado de:

- Revisar y aprobar los perfiles profesionales de aquellos cargos directivos que serán provistos a través del Sistema.
- Respecto del primer nivel jerárquico, propone al Presidente de la República una nómina de candidatos elegidos en el respectivo proceso de selección y respecto del segundo nivel jerárquico, participa de los Comités de Selección encargados de seleccionar a los directivos, por medio de la designación de uno de sus integrantes o de un profesional experto que actúe en su representación.

- Propone al Ministro de Hacienda los porcentajes de la Asignación de Alta Dirección Pública<sup>4</sup>.
- Resuelve los reclamos que interpongan aquellos candidatos que consideren que se han producido vicios o irregularidades que afecten su participación igualitaria en los certámenes de selección del Sistema.
- Puede disponer la contratación de empresas consultoras especializadas en evaluación y selección de personas<sup>5</sup>, y proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil la adopción de medidas o la elaboración de los estudios que estime pertinentes para el mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública.
- Conocer y aprobar las directrices para el diseño e implementación de los planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de Altos Directivos Públicos.
- Aprueba, con el acuerdo de cuatro de sus miembros, la utilización del mecanismo de gestión de candidatos, que permite evitar

concursos declarados desiertos por no reunirse suficientes candidatos idóneos para conformar nómina, mediante la invitación a integrarse al proceso de selección a quienes hayan ejercido cargos de Alta Dirección Pública o hayan sido nominados en concursos destinados a proveer cargos equivalentes.

Finalmente, el Consejo de Alta Dirección Pública cumple con la obligación de rendir cuenta al informar, anualmente, a las Comisiones de Hacienda de ambas ramas del Congreso Nacional sobre el funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública.

**b) Reclutamiento y Selección de Altos Directivos Públicos:** el SADP establece un mecanismo de reclutamiento y selección basado en la determinación de perfiles que miden competencias y permiten atraer hacia la función pública a los profesionales más idóneos para ejercer cargos de primer y segundo nivel jerárquico de la Administración Central del Estado. El reclutamiento y la selección se realizan a través de procesos públicamente conocidos y apoyados con todas las herramientas modernas utilizadas en la selección de personal.

El proceso de selección consta de las siguientes etapas:

- **Inicio del proceso.** El proceso de selección se inicia al producirse la vacancia de un cargo directivo adscrito al Sistema. La autoridad debe informar la vacancia al Servicio Civil dentro de cinco días contados desde que esta se produjo o desde la no renovación de un Alto Directivo. El Servicio Civil asesorará a la autoridad respectiva en

4 Porcentaje de las remuneraciones del cargo destinado a salvar brechas de remuneración con el sector privado, tomando en consideración antecedentes relativos a los niveles de tecnificación y de responsabilidad de las respectivas instituciones y los perfiles requeridos, así como el conocimiento obtenido de las remuneraciones de mercado en el sector público o privado para funciones afines o asimilables.

5 El Consejo de Alta Dirección Pública externaliza la evaluación y, eventualmente, la búsqueda de los postulantes en los procesos de selección del Sistema y entrega esta tarea a empresas especializadas en selección y búsqueda de directivos, que forman parte del Convenio Marco suscrito para estos efectos por la Dirección Nacional del Servicio Civil y Chilecompra.

la construcción del perfil de selección, el que será propuesto por la autoridad ministerial y aprobado por el Consejo de Alta Dirección Pública. Este cuerpo colegiado, además, propondrá al Ministro de Hacienda el porcentaje de Asignación de Alta Dirección Pública asociado a cargos de primer nivel jerárquico.

- **Convocatoria.** Consiste en el llamado a participar de un determinado proceso de selección, dirigido a personas que satisfagan los requerimientos definidos en el perfil de selección, la que se realiza a través de una invitación pública y abierta, de amplia divulgación a través de medios de comunicación masiva y en el Diario Oficial. Este llamado puede complementarse a través de la contratación de servicios de búsqueda de candidatos.

En los ocho meses anteriores a un cambio de Gobierno, solo podrá convocarse a los procesos de selección de cargos de alta dirección pública cuando el Consejo de Alta Dirección Pública –por al menos cuatro votos favorables– así lo autorice al pronunciarse sobre la solicitud formulada por la autoridad en este sentido, aduciendo razones de buen servicio expresamente fundadas.

- **Reclutamiento.** La siguiente etapa del proceso de selección es la de reclutamiento, en la que los postulantes envían sus antecedentes a través del sistema de postulación en línea, mediante formularios

electrónicos accesibles desde el sitio web de la Dirección Nacional del Servicio Civil, dando así inicio a la revisión y análisis de cumplimiento de los requisitos legales para postular. Los antecedentes de quienes cumplen con los requisitos legales son remitidos a una empresa consultora externa a cargo de la evaluación de los candidatos.

- **Evaluación y conformación de nómina.** La empresa consultora encargada del proceso evalúa a los postulantes mediante el análisis de sus antecedentes y entrevistas personales. En primer término, los candidatos son evaluados curricularmente, elaborándose un ranking según su proximidad con el perfil de selección. Los mejor evaluados pasan a la siguiente fase de evaluación, en la que se entrevista a los candidatos y se analizan sus referencias, elaborando informes de evaluación psicolaboral y gerencial, los que serán considerados por el Consejo de Alta Dirección o el Comité de Selección en su evaluación final. A continuación, el Consejo o el Comité de Selección, según se trate de un proceso de selección de primer o de segundo nivel jerárquico, entrevista a los candidatos mejor evaluados y conforma la nómina de tres o cuatro candidatos elegibles que será entregada a la autoridad encargada del nombramiento. Si no se reúnen al menos tres candidatos para conformar nómina, el propio Consejo o el Comité de selección, en su caso, declarará desierto el concurso y deberá darse inicio a uno nuevo.

Con el objetivo de cautelar el buen uso de los recursos fiscales y evitar declaraciones

de desierto por no reunirse al menos tres candidatos idóneos para conformar nómina, la Ley N° 20.955 estableció el mecanismo de gestión de candidatos, en virtud del cual el Consejo, por un quórum de 4/5 de sus miembros, podrá acordar incorporar a los concursos –con su autorización y antes de las entrevistas– a personas que hayan sido incluidas en nóminas de concursos destinados a proveer cargos análogos en los últimos 24 meses, o a Altos Directivos Públicos que hayan ejercido como tales por al menos dos años y que han cumplido el 90% o más de su Convenio de Desempeño.

- **Nombramiento o declaración de desierto.** El jefe de servicio, respecto de los candidatos de segundo nivel, tendrá la obligación de entrevistar a los nominados y deberá informar de ello por escrito a la Dirección Nacional del Servicio Civil.

La autoridad encargada del nombramiento –que en el primer nivel es el Presidente de la República y, en el segundo nivel, el respectivo jefe de servicio– puede nombrar a una de las personas nominada o declarar desierto el concurso.

Si opta por nombrar se informará de ello al Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública, al Ministro del ramo y a la persona elegida. El nombramiento –para el cual dispondrá de un plazo máximo de 90 o de 20 días hábiles desde la recepción de la nómina, según se trate de cargos de primer o segundo nivel jerárquico– se efectúa a través de un decreto supremo firmado por el

Presidente de la República y por el Ministro del ramo y una copia del mismo es archivada por la Dirección Nacional del Servicio Civil, abriéndose un archivo individual del Alto Directivo, en el cual se incluye la información relevante disponible.

Si opta por declarar desierto, tanto para el primer como el segundo nivel, la declaración de desierto podrá ser expresa o será la consecuencia de no haber efectuado el nombramiento dentro del plazo que la ley señala al efecto. Cabe señalar que, tratándose de cargos de segundo nivel, la Ley N° 20.955 limitó la declaración de desierto por autoridad a una única oportunidad.

En el evento de que se haya declarado desierto un concurso de segundo nivel, si nuevamente transcurre el plazo sin que se efectúe el nombramiento, la ley faculta al Consejo para declarar desierto fundadamente por una única vez dentro del término de 10 días contados desde el vencimiento del plazo. Si el Consejo no ejerce esta atribución, se deberá nombrar al primero de la nómina; el mismo efecto ocurrirá en el caso en que el Consejo ejerció la facultad, se llevó a cabo el nuevo concurso y nuevamente venció el plazo sin que se efectuara el nombramiento por parte de la autoridad.

Finalmente, se hace entrega de certificados a los postulantes que integraron nómina y que lo hayan así solicitado, atestiguando el hecho y, además, se reciben las

reclamaciones de los postulantes que consideren que se han producido vicios o irregularidades que afecten su participación igualitaria en el proceso de selección.

### c) **Condiciones de Desempeño de los Altos Directivos Públicos**

Los directivos adscritos seleccionados por el SADP cuentan con una serie de condiciones específicas destinadas a facilitar y potenciar el mejor desempeño de estos.

- **Dedicación exclusiva:** Los cargos de Altos Directivos Públicos del Sistema deben desempeñarse con dedicación exclusiva, por regla general.

Excepcionalmente, pueden desarrollar actividades docentes durante la jornada de trabajo, con un tope de doce horas semanales y con la obligación de compensar las horas en que no haya desempeñado el cargo efectivamente.

La Ley N° 20.261, que incorpora cargos del sistema de salud al SADP, creó una nueva excepción al disponer que los Directores de Hospital o de Servicio de Salud seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública, podrán destinar un máximo de doce horas, en forma indistinta o combinada, al desempeño de la actividad clínica y asistencial.

Además, el 17 de febrero de 2012, fue publicada la Ley N° 20.498 que modifica la Ley N° 19.882 y flexibiliza la dedicación exclusiva de los cargos de Subdirectores

Médicos de Servicios de Salud y de Hospital, habilitándolos para optar por sustituir la jornada de 44 horas semanales con dedicación exclusiva, por una jornada de 33 horas semanales, con la limitante de no ejercer otro cargo con responsabilidades directivas en el sector salud; o por mantener la jornada de 44 horas, pudiendo en este caso destinar las horas de docencia que la ley autoriza ejercer a los ocupantes de estos cargos, al desempeño de la actividad clínica y asistencial.

- **Extensión del nombramiento:** El nombramiento se efectúa por el término de tres años, renovables por la autoridad competente hasta por dos veces por el mismo plazo, considerando para ello las evaluaciones disponibles y, particularmente, el Convenio de Desempeño suscrito por el respectivo Alto Directivo Público. Una vez transcurridos los plazos antes señalados, el Alto Directivo Público que desee permanecer en el cargo deberá postular en igualdad de condiciones con el resto de los interesados. Cabe destacar que, en materia de remoción, el legislador ha dispuesto que los Altos Directivos Públicos son funcionarios de exclusiva confianza de la autoridad facultada para el nombramiento, lo que implica que esta puede removerlos del cargo en cualquier momento en que lo estime necesario y sin expresión de causa.
- **Indemnización:** El Alto Directivo tiene derecho a gozar de la indemnización contemplada en el artículo 148 de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo,

equivalente al total de las remuneraciones devengadas en el último mes, por cada año de servicio en la institución, con un máximo de seis años. El derecho a indemnización se hace efectivo cuando el Alto Directivo cesa en sus funciones por concluir el período de nombramiento, sin que este sea renovado, o cuando cesa en sus funciones por petición de renuncia, antes de concluir el plazo de nombramiento o de su renovación y no concurra causal derivada de su responsabilidad administrativa, civil o penal.

- **Asignación de Alta Dirección Pública:** Establecida en reemplazo de la Asignación de Alta Dirección Superior consagrada por la Ley N° 19.863, destinada a salvar brechas de remuneración con el sector privado, tomando en consideración antecedentes relativos a los niveles de tecnificación y de responsabilidad de las respectivas instituciones y los perfiles requeridos, así como el conocimiento obtenido de las remuneraciones de mercado en el sector público o privado para funciones afines o asimilables. Será percibida por quienes desempeñen cargos de Alta Dirección Pública.
- **Convenios de Desempeño:** Los Convenios de Desempeño de los Altos Directivos Públicos serán explicados en detalle en el acápite referido al Ciclo de Formación, Desempeño y Reconocimiento del Modelo de Acompañamiento y Desarrollo Directivo (MAD).

- **Mantenimiento del cargo de planta:** Los funcionarios conservarán los cargos de planta de que sean titulares mientras ejerzan los cargos de Alta Dirección Pública para los que han sido nombrados, incluyendo sus renovaciones, por un límite máximo de nueve años.

#### d) Acompañamiento y Desarrollo

De acuerdo con lo establecido por la Ley N° 20.955, el Servicio Civil tiene la obligación legal de diseñar e implementar programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo directivo, los que deben contar con la aprobación del Consejo de Alta Dirección Pública y forman parte del SADP, poniendo de manifiesto el carácter sistémico de la Alta Dirección Pública, el cual –para alcanzar el objetivo de profesionalizar y mejorar la gestión del Estado– precisa no solo de la selección de directivos idóneos, sino que también de un apoyo estructurado a la gestión de los mismos directivos.

Durante el año 2016 se diseñó e inició la implementación del Modelo de Acompañamiento y Desarrollo Directivo (MAD), que aspira a potenciar la gestión de los directivos y la creación de valor público en las instituciones que estos lideran, fortaleciendo la gestión de personas y recursos al interior de sus instituciones, cumpliendo así sus responsabilidades con eficacia, eficiencia, gobernanza e integridad, logrando así el fortalecimiento de las capacidades del Estado.

El MAD se basa en el perfil del cargo, recogiendo toda la información contenida en él, asumiendo también que los directivos gestionan un servicio que posee una cultura propia y están insertos en un gobierno determinado, en una realidad coyuntural e histórica. Cuando un directivo es seleccionado en el marco del SADP, se hace pensando tanto en este escenario como en los valores y principios que

debe demostrar y representar, así como los atributos o competencias que debe desplegar para el logro de los desafíos del período para el cual fue elegido, y los cuales reflejan lo que Chile necesita como directivo público, en el contexto presente.

El siguiente esquema grafica el perfil del Alto Directivo Público propuesto por el Servicio Civil.

Los actores que de manera más directa inciden en generar condiciones para que los directivos puedan ejercer sus funciones, son los siguientes:

**Superior Jerárquico:** Le corresponde facilitar la relación del directivo con su entorno político, entregando lineamientos, prioridades y expectativas a este. De la misma manera, entregará retroalimentación permanente al directivo y al Servicio Civil.



**Ministerios y Servicios:** Deben facilitar la relación del directivo con su entorno autorizante, entregar lineamientos y orientaciones, actualizar conocimientos técnicos de dichos directivos, gestionar el desempeño del directivo, y el desarrollo de habilidades.

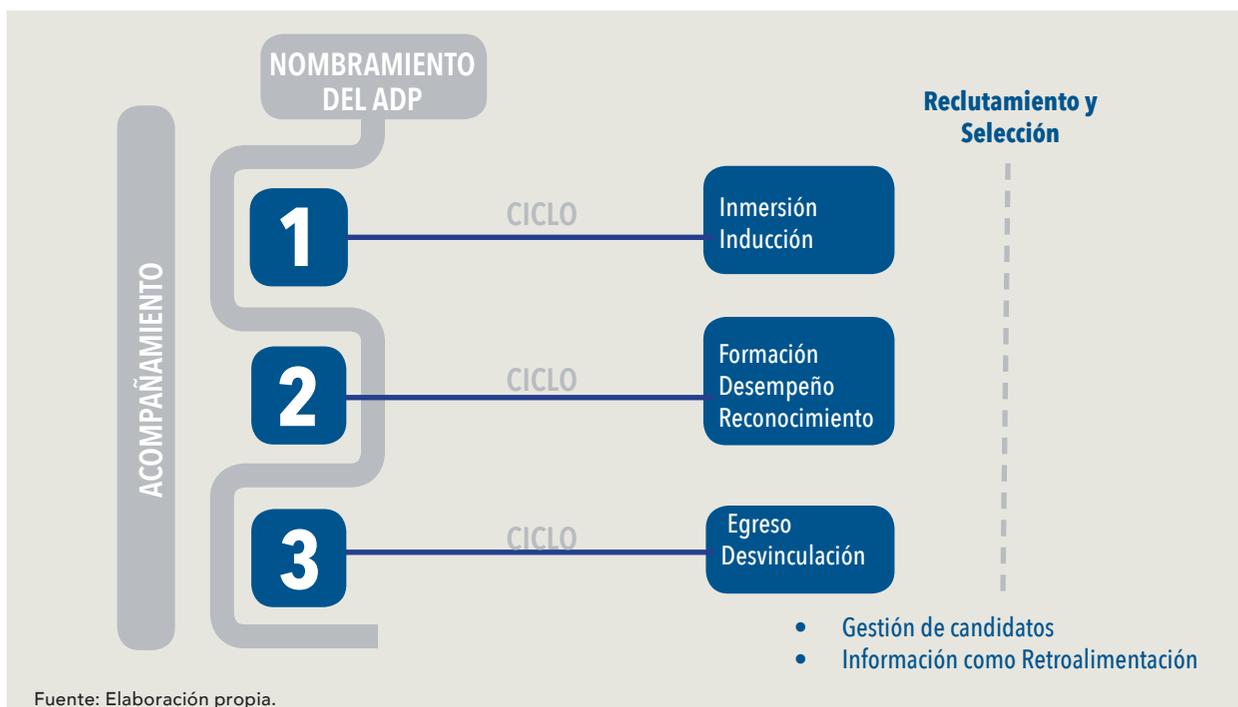
**Directivo:** Debe ser protagonista de su desarrollo profesional. Para esto deberá solicitar apoyo, entregar retroalimentación a su servicio y al Servicio Civil, junto con participar de actividades de desarrollo y formación. El Directivo debe propender a la formación de otros a través de sus logros, buenas prácticas y experiencia.

**Servicio Civil:** En el marco del proceso de acompañamiento y desarrollo directivo, debe articular con Autoridades, Ministerios y Servicios

acciones que faciliten la gestión de los Altos Directivos. Asimismo, deberá generar normas y orientaciones de inducción, formación, desempeño, reconocimiento, egreso y desvinculación, así como ejecutar actividades para facilitar la gestión de los directivos, y hacer seguimiento y evaluación del Modelo.

**Consejo de Alta Dirección Pública:** Le corresponde conocer y aprobar directrices relacionadas con el desarrollo de los directivos.

El MAD se basa en tres ciclos de desarrollo, que en cada etapa buscan facilitar el despliegue de sus atributos para propender a la creación de valor público. Además, se incentiva el acompañamiento permanente a los Altos Directivos Públicos.



**Ciclo 1 Inmersión e Inducción:** Formación sistemática que tiene como propósito que quien asume el cargo se apropie del mismo lo antes posible. De esta manera, la inducción debe entregar información relevante, alinear al rol y socializar y facilitar la relación con el entorno autorizante.

**Ciclo 2 Formación, Desempeño y Reconocimiento:**

Este abarca todo el período del ejercicio del cargo, considerando tres focos. El primero es la formación, que tiene por objetivo el fortalecimiento de los atributos y competencias del perfil del cargo; en este sentido, todos los actores deben propender al fortalecimiento de habilidades y conocimientos técnicos de los directivos para facilitar la creación de valor público. Además, un aspecto que se busca potenciar es que los mismos directivos se constituyan en referentes de sus pares, a través de su experiencia, logros y buenas prácticas. Con este propósito se fomentarán espacios para compartir opiniones y experiencias, y así ir generando una red de aprendizaje y de colaboración entre pares.

El segundo foco es el desempeño, y en particular los Convenios de Desempeño, que se configuran como el mecanismo facilitador de la alineación del ADP con los objetivos gubernamentales, y permiten mostrar resultados de la gestión del directivo.

El tercer foco es el reconocimiento, el cual tiene por objetivo reforzar la buena gestión y las buenas prácticas laborales. En este espacio, se incentivarán prácticas de reconocimiento y celebración de logros de los miembros del Sistema de ADP, potenciando el orgullo de pertenecer a este grupo.

Dentro de este ciclo es importante detenerse en el foco de desempeño para explicar en detalle el

funcionamiento de los Convenios de Desempeño de Altos Directivos Públicos.

**I. Objetivos y responsables de los Convenios de Desempeño ADP:**

el Convenio de Desempeño es un instrumento de gestión que orienta al Alto Directivo Público seleccionado a través del SADP en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo. En este se establecen las prioridades y encargos específicos que encomienda la autoridad al directivo, a través de la determinación de objetivos estratégicos y metas de gestión, por los cuales será retroalimentado y evaluado anualmente, y al término de su período de desempeño. Es, además, una herramienta que facilita la rendición de cuentas efectiva y transparente del directivo, tanto a su superior jerárquico como a la ciudadanía.

Los objetivos y metas que se determinen en el Convenio de Desempeño del Alto Directivo Público deben reflejar las prioridades gubernamentales y sectoriales, aquellas fijadas por la autoridad respectiva y el aporte clave que se espera que el directivo realice a la institución, debiéndola conducir hacia mayores niveles de eficiencia, eficacia, gobernanza e integridad.

La responsabilidad de proponer el Convenio de Desempeño es de la autoridad. En el caso del I Nivel Jerárquico los convenios deben ser propuestos por el ministro del ramo o el subsecretario, cuando éste actúe por delegación del primero. Para el II Nivel Jerárquico, por el Jefe Superior del Servicio. Respecto a los hospitales públicos adscritos al sistema, el Convenio de Desempeño deberá ser propuesto por el director

de dicho establecimiento a los subdirectores médicos y administrativos respectivos.

El proceso de elaboración, suscripción y evaluación del Convenio de Desempeño tiene como objetivo lograr un entendimiento compartido entre quienes lo suscriben, asunto importante para el éxito en la gestión directiva, además de promover una comunicación permanente entre el directivo y su jefatura, de quien se espera refuerce avances y vaya corrigiendo aspectos deficitarios de su gestión.

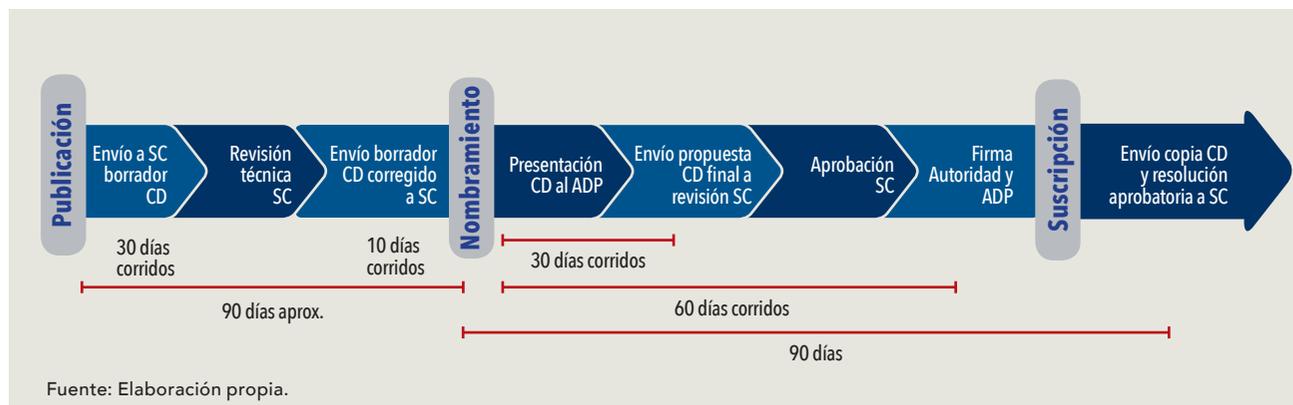
- II. Relación entre el Perfil del Cargo y el Convenio de Desempeño ADP:** El proceso de selección de los Altos Directivos se realiza sobre la base de un perfil del cargo, instrumento clave y fundamental que guía el proceso de búsqueda y selección, en tanto especifica los atributos que se requieren para que un determinado profesional se desempeñe con éxito en un determinado cargo directivo, así como los valores y principios con que todo Alto Directivo Público debe contar.

La importancia de este perfil está dada también porque incluye los principales desafíos

estratégicos y lineamientos que la autoridad respectiva ha definido para el período específico de gestión. Con esto se busca, por una parte, fortalecer a la autoridad en su rol, facilitando la transmisión oportuna de lo que espera que sus directivos lleven a cabo durante el ejercicio de su cargo. Por otra parte, se busca anticipar el trabajo de planificación del desempeño directivo que realizan los ministerios y servicios, explicitando las prioridades que deberá contener el Convenio de Desempeño, y por el cual el directivo será evaluado.

### III. Plazos de los Convenios de Desempeño ADP

Los convenios podrán modificarse durante el año de gestión del directivo, a solicitud de este a su superior jerárquico, o por iniciativa de esta jefatura. Se considerarán como causas para modificar un convenio, entre otras, las alteraciones en los supuestos básicos en los que se sustenta el cumplimiento de los mismos, cambios en las condiciones acordadas originalmente que afecten el cumplimiento de los objetivos, y cambios en las prioridades o presupuesto del sector y/o servicio respectivo.

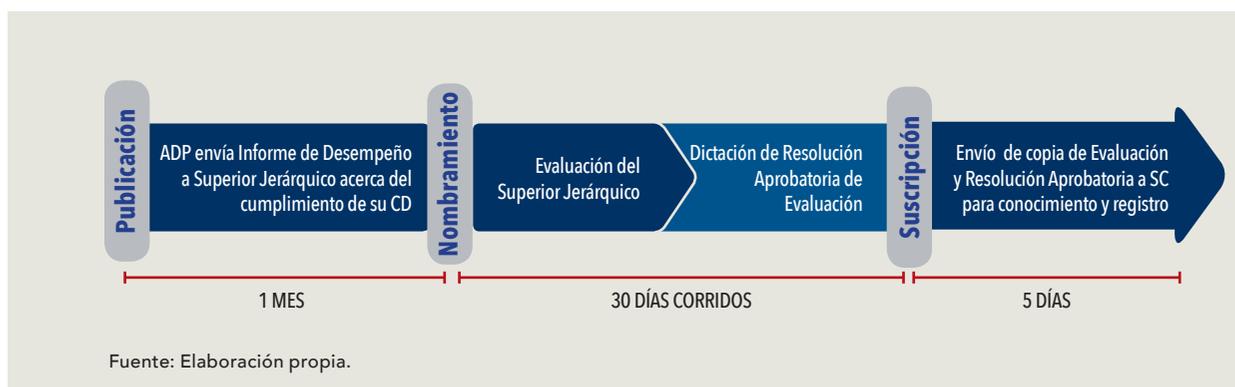


#### IV. Seguimiento y evaluación de cumplimiento del Convenio de Desempeño:

Los Altos Directivos Públicos responderán por la gestión de sus instituciones en forma eficaz y eficiente, en el marco de las políticas públicas y planes definidos por la autoridad, las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos y los términos del Convenio de Desempeño. La evaluación del Alto Directivo Público la realizará el ministro del ramo o subsecretario cuando este actúe por delegación del primero, o el jefe superior de servicio, según se trate de Altos Directivos del I Nivel o II Nivel Jerárquico. En el caso de hospitales, la evaluación deberá efectuarla el director de dicho establecimiento. De esta manera, dichas autoridades deberán realizar el seguimiento del cumplimiento de las metas acordadas en el Convenio de Desempeño y retroalimentar al Alto Directivo respecto de su desempeño, al menos una vez al año, en una instancia previa a la evaluación anual.

Cada 12 meses, contados desde su nombramiento, el Alto Directivo Público deberá entregar a su superior jerárquico un informe del cumplimiento de su Convenio de Desempeño. Dicho informe deberá remitirlo, a más tardar, el mes siguiente del vencimiento del año de gestión. Asimismo, le informará de las alteraciones que se produzcan en los supuestos acordados, proponiendo los cambios y ajustes pertinentes a los objetivos iniciales. A partir de dichos antecedentes, la autoridad deberá determinar dentro de 30 días contados desde la entrega del informe y mediante resolución, el grado de cumplimiento global de las metas establecidas en el Convenio de Desempeño, fijando así el porcentaje final de cumplimiento del convenio en el año de evaluación.

La elaboración, suscripción, seguimiento, evaluaciones anuales y modificaciones deberán sujetarse a las instrucciones y directrices de carácter general que en la materia imparta el Servicio Civil.



**Ciclo 3 Egreso:** Su objetivo es facilitar que tanto los directivos que dejan sus funciones por distintas causas legales, como las autoridades y los servicios, garanticen una transición armoniosa, al momento en que se produzca una desvinculación, evitando de esa manera que se afecten los procesos, la entrega de servicios institucionales y el clima organizacional.

### 2.1.2 Selección de Directivos en Educación Pública

Como señalamos al inicio de este acápite, el SADP también permeó la selección de directivos en el ámbito de la educación pública, principalmente a través de la implementación de la Ley 20.501 de Calidad y Equidad de la Educación, en la selección de cargos de Jefes de Administración de Educación Municipal y de los Directores de Establecimientos Educativos Municipalizados de todo el país.

Con este propósito, y como una forma de aprovechar la exitosa experiencia acumulada del SADP en materia de selección de directivos para el Estado, se estableció un nuevo sistema de reclutamiento y selección para los cargos mencionados, junto a una serie de nuevas responsabilidades, atribuciones e incentivos para atraer a los mejores profesionales con el objetivo de mejorar la educación pública.

Sin embargo, este sistema no solo ha impactado en el ámbito municipal, sino también en la nueva institucionalidad que ha adoptado Chile en materia educacional, participando en la selección de los directivos de los nuevos servicios y organismos creados para el aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica, media y superior. Así, a través de diversos textos legales, el Congreso

Nacional dispuso la intervención del SADP en la selección de los directivos del Consejo Nacional de Educación, la Agencia de la Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación y los Centros de Formación Técnica Estatales.

### Selección de Directores de Escuelas y Liceos Municipales

La Ley de Calidad y Equidad de la Educación identifica a los directores de escuelas y liceos municipales como agentes claves en el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación pública. Por ello estableció un mecanismo de selección con la participación del Sistema de Alta Dirección Pública, a través de concursos públicos y abiertos, basados en los principios de idoneidad, mérito, transparencia y no discriminación para proveer estos cargos.

A nivel nacional, se contempla la selección de aproximadamente 3.172 directores, distribuidos en las 345 comunas del país. Se busca reclutar profesionales de excelencia, dotados con las competencias y el liderazgo necesario para responder a los nuevos desafíos de la educación, que demanda foco en el liderazgo pedagógico, inclusión, participación e innovación. Por tanto, deben ser directores capaces de promover prácticas colaborativas con foco en el trabajo en la sala de clases, orientados al logro de resultados integrales con sus estudiantes, pero también jugando un rol de liderazgo en la gestión del cambio, motivando a sus comunidades educativas, aprendiendo y colaborando con sus equipos de profesores y participando de las redes locales para recibir y compartir experiencias.

En resumen, el sistema de selección busca:

**Mejores condiciones de desempeño:** Los directores nombrados mediante este sistema acceden a mayores remuneraciones, asociadas al nivel de responsabilidad y las condiciones de desempeño (número de alumnos y su vulnerabilidad, entre otros factores), otorgadas mediante asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica.

**Más atribuciones y metas claras:** Los directores son nombrados por un periodo de cinco años, en donde deberán:

- Suscribir un Convenio de Desempeño con el sostenedor, en el que se establecen las metas y desafíos del cargo.
- Someterse a evaluación anual: de acuerdo con el desempeño y el cumplimiento de las metas, puede ser desvinculado.
- Definir un equipo directivo de exclusiva confianza. Asimismo, puede poner término a la relación laboral de hasta un 5% de los docentes del respectivo establecimiento, siempre que hubieren resultado mal evaluados en la Evaluación Docente, y proponer al sostenedor un incremento en las asignaciones contempladas en el estatuto docente, entre otros.

### **Selección de Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM)**

Los Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) son los directivos a cargo del diseño e implementación del proyecto

educativo comunal y de la gestión administrativa, financiera y técnico-pedagógica de los establecimientos educacionales municipales.

Al año 2017, se deben seleccionar a nivel nacional un total de 294 Jefes DAEM: 197 correspondientes a comunas con más de 1.200 alumnos matriculados, cuyo proceso de selección utiliza un procedimiento similar al de un cargo ADP de II Nivel Jerárquico. A ellos se suman otros 97 cargos correspondientes a directivos de municipios con menos de 1.200 alumnos matriculados, que utilizan el mismo procedimiento establecido para seleccionar a los Directores de Escuelas y Liceos Municipales. Cabe señalar que la ley excluyó de este sistema de selección a las Corporaciones Municipales de Educación.

A estos concursos pueden postular profesionales, aun cuando no sean docentes, que estén en posesión de un título profesional o licenciatura de al menos ocho semestres. En los casos en que la persona nombrada no sea profesional de la educación, se deberá contar con la asesoría de un docente encargado del área técnico-pedagógica. El nombramiento es por cinco años, al término de los cuales se deberá efectuar un nuevo concurso, en el que puede postular el titular en ejercicio.

Suscriben, al igual que los directores, un Convenio de Desempeño en que se establecen las metas y objetivos, siendo de carácter público. El director debe informar anualmente al sostenedor y al Concejo Municipal sobre el grado de avance del convenio. De acuerdo a ello, el sostenedor puede pedir la renuncia anticipada. En este caso debe realizarse un nuevo concurso.

Los jefes DAEM nombrados mediante este nuevo

procedimiento acceden a mayores remuneraciones, que son establecidas a través de una asignación de administración de educación municipal definida según la matrícula de la comuna.

### **2.1.3 Selección de cargos no adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública**

Desde el año 2007 el SADP constata que su participación y concurrencia en la selección de cargos de nueva institucionalidad, significaba una valoración y reconocimiento a la legitimidad y calidad de sus procesos de selección. Estos cargos, llamados “no adscritos”, son cargos pertenecientes a algunos organismos e instituciones del Estado que, de acuerdo con la ley, utilizan el mecanismo de selección del SADP o la participación de su institucionalidad en el nombramiento de directivos. Estos no están sujetos a las condiciones de desempeño que tienen los Altos Directivos Públicos del Gobierno Central, sino por las normas y leyes de cada institución.

Como se señaló en la introducción, entre ellos se encuentran cargos de Directores del Consejo para la Transparencia, de jueces de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, del Panel de Expertos del Transporte Público y de Concesiones de Obras Públicas, del Consejo Nacional de Educación, de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), del Comité de Auditoría Parlamentaria, del Instituto de Derechos Humanos, entre los primeros en solicitar la participación del SADP.

Asimismo, en el año 2011 el Sistema también es incorporado al ámbito municipal a través de

la implementación de la Ley 20.501 de Calidad y Equidad de la Educación, participando en la selección de los cargos de Jefes de Administración de Educación Municipal (DAEM) correspondientes a comunas con más de 1.200 alumnos matriculados.

En el año 2016, la Ley N° 20.955, que perfecciona el SADP, amplió el universo de cargos no adscritos al incorporar al Fiscal y a los Gerentes de la CORFO; al disponer la aplicación del procedimiento de selección de Altos Directivos Públicos de segundo nivel a determinados jefes de programas radicados en Subsecretarías, y al comprometer la remisión de proyectos de ley destinados a incorporar criterios de mérito al reclutamiento y selección de directores de empresas públicas y de directivos del ámbito municipal. En consecuencia, se crearon 58 nuevos cargos no adscritos: 13 de ellos corresponden a cargos de Rector de los nuevos Centros de Formación Técnica; 11 a cargos de Gerente y Fiscal de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO); 7 a cargos de segundo nivel del Servicio Electoral; 2 Jefes DAEM, y 25 corresponden a cargos de jefes de programas de las Subsecretarías que reúnen los requisitos señalados por el artículo 3° de la Ley N° 20.955 publicada el mismo año.

**TABLA 1: NÚMERO DE CARGOS NO ADSCRITOS AL SADP SEGÚN DEPENDENCIA CON DFL A JULIO 2017**

<b>Dependencia</b>	<b>Primer nivel</b>	<b>Segundo nivel</b>	<b>Total</b>
Ministerio de Agricultura	-	1	1
Ministerio de Bienes Nacionales	-	1	1
Ministerio de Desarrollo Social	-	2	2
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	1	13	14
Ministerio de Educación	11	2	13
Ministerio de Energía	-	1	1
Ministerio de Hacienda	1	3	4
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	-	5	5
Ministerio de Minería	4	-	4
Ministerio de Obras Públicas	5	-	5
Ministerio de Salud	-	1	1
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	-	1	1
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	3	2	5
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	-	1	1
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	-	2	2
Municipalidades	-	197	197
Tribunales Tributarios y Aduaneros	40	-	40
Congreso Nacional	3	-	3
Tribunales Ambientales	15	-	15
Consejo para la Transparencia	6	-	6
Instituto Nacional de Derechos Humanos	16	-	16
Servicio Electoral	1	26	27
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>258</b>	<b>364</b>

Fuente: Servicio Civil.

## 2.2 GESTIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAS EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO

Como se señaló al comienzo del módulo, el Servicio Civil puede agrupar su quehacer en dos grandes líneas de acción. Precedentemente revisamos los componentes que conforman el Sistema de Alta Dirección Pública, correspondiendo ahora describir los principales roles y funciones que cumple la institución en materia de gestión y desarrollo de las personas en el Estado.

Desde su creación, el Servicio Civil ha realizado un importante esfuerzo para instalar el valor estratégico de la gestión de personas en los servicios de la Administración Central, promoviendo la instalación de buenas prácticas laborales que contribuyan a fortalecer la función pública, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Organización Internacional del Trabajo. Al respecto, la OIT instala el concepto "trabajo decente" como el resguardo de la dignidad de los trabajadores y el desarrollo de las propias capacidades en el espacio de trabajo, focalizándose en la protección y fomento de los derechos laborales, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social, para el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal.

Mientras en el año 2000 Chile ratifica el Convenio OIT N° 151 sobre relaciones de trabajo en la Administración Pública, el trabajo desplegado por el Servicio Civil desde 2004 ha sido coherente en la consecución de mejores condiciones laborales en el Estado. Un ejemplo de esto es la instauración del Código de Buenas Prácticas Laborales en el año 2006, el cual

establece para los servicios públicos orientaciones claras frente a procesos de reclutamiento y selección, desarrollo de carrera, acceso a capacitación, representación equilibrada de hombres y mujeres en cargos de jefatura y responsabilidad directiva, además de instaurar orientaciones sobre conciliación entre el trabajo y la familia, protección a los derechos de maternidad y responsabilidades parentales, mejores condiciones de trabajo, y prevención del maltrato y acoso laboral y sexual.

Posteriormente, Chile firma en el año 2008 el Acuerdo Tripartito de Trabajo Decente, en donde el Estado, las empresas y los trabajadores se comprometen a promover oportunidades de trabajo para hombres y mujeres en condiciones de equidad, libertad, seguridad y dignidad humana. El trabajo desarrollado por el Servicio Civil, respondiendo a estas demandas, logra consolidarse con el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado, el que institucionaliza prácticas de gestión de personas vigentes, impulsando la participación de los funcionarios mediante sus asociaciones en el diseño y rediseño de las políticas de gestión de personas de los servicios públicos, fomentando mejores condiciones y ambientes laborales, con pleno respeto a los derechos de los funcionarios del Estado.

El trabajo realizado por la institución en el periodo 2015-2017 se centró en la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas que, desde la organización del trabajo, regulasen aspectos tan relevantes como el ingreso al servicio, la gestión del desempeño y del desarrollo de sus funcionarios, el rol de las jefaturas y los estilos de liderazgo, entre otros aspectos. En concordancia con lo anterior, se buscó avanzar en relaciones laborales participativas, que facilitasen y contribuyesen a la modernización

del Estado, requiriendo también profesionalizar y transversalizar los sistemas de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el sector público.

Para acompañar a los servicios públicos de manera más eficiente, el Servicio Civil estableció durante este periodo un modelo sectorial coordinado a través de las subsecretarías. Es así como se establece un trabajo alineado con el coordinador ministerial respectivo, con la finalidad de conocer las particularidades de cada ministerio y el estado de avance en las materias del Instructivo Presidencial de cada uno de ellos y sus servicios dependientes, poniendo a disposición de los servicios apoyo técnico especializado, a través de documentos y orientaciones técnicas, capacitaciones y relatorías, registro de buenas prácticas y dispositivos comunicacionales.

Esta estrategia respondió a los siguientes objetivos:

- Integrar los objetivos y agendas estratégicas de autoridades gubernamentales, ministeriales y de los servicios a los desafíos de desarrollo y prácticas en gestión de personas.
- Establecer una relación de socios estratégicos a través de una contraparte única por parte del Servicio Civil y una gestión coordinada por parte de los ministerios.
- Fortalecer la gestión ministerial en desarrollo de personas y focalizar la gestión y esfuerzos del Servicio Civil a partir de un trabajo coordinado sectorialmente, considerando avances y desafíos de los servicios de manera transversal, y la necesidad de visibilizar resultados y prácticas institucionales.

- Fortalecer, coordinar y articular experiencias, buenas prácticas e información que sirvan como referentes para los servicios y que contribuyan a generar aprendizajes colectivos que les permita avanzar a partir de sus desafíos y nivel de desarrollo en la materia.
- Avanzar hacia un rol estratégico como Servicio Civil, considerando requerimientos de autoridades, jefaturas de servicios u otros actores relevantes, que sirvan de apoyo y contribuyan a un mayor posicionamiento de las áreas y equipos de gestión de personas en las instituciones.
- Estandarizar y homologar alcances y desarrollos esperados en Desarrollo de Personas, en los sectores y servicios públicos, orientando un avance transversal que garantice un nivel de desarrollo para todas las áreas de personas en los servicios públicos y que permita un proceso fluido en la implementación de normas de carácter general en gestión y Desarrollo de Personas.

El trabajo realizado en el marco del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado alcanzó un nuevo estatus a partir de la Ley 20.955, que entrega al Servicio Civil un rol de rectoría en materias de gestión y desarrollo de personas, que se traducen en normas de general aplicación que se tratan en el siguiente apartado.

## 2.2.1 Ámbitos de acción del Servicio Civil en lo referente a la gestión y desarrollo de personas en el Estado

### a) Normas de Aplicación General en materias de Gestión y Desarrollo de Personas

Como ya fue señalado anteriormente, a partir de la modificación realizada a la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato, en el año 2016 se le otorga a la Dirección Nacional del Servicio Civil la facultad de impartir normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados, para su implementación descentralizada, con el objetivo de estandarizar las siguientes temáticas que revisaremos a continuación:

#### i. Estructura y Estándares de las Áreas de Gestión y Desarrollo de Personas:

su finalidad es instalar la gestión y el desarrollo de personas a nivel estratégico, en una posición que le otorgue influencia y cercanía al proceso de toma de decisiones organizacional, contribuyendo a la estrategia institucional, entregando elementos de homogeneidad en la estructura, funciones y denominación a las áreas de gestión y desarrollo de personas, estableciendo un perfil mínimo para las jefaturas del área de gestión y desarrollo de personas.

#### ii. Políticas de Gestión y Desarrollo de Personas:

el objetivo es que los servicios públicos cuenten con una política que comprometa lineamientos, criterios y directrices en gestión y desarrollo de personas y que otorguen mayor objetividad

y transparencia en el proceso de toma de decisiones.

La política debe ser formalizada a través de una resolución o decreto, según corresponda, dictada por cada jefe superior de servicio, y debe ser elaborada con la participación de los funcionarios y las asociaciones de funcionarios de la institución.

#### iii. Cumplimiento de Estándares en Procesos de Reclutamiento y Selección:

busca generar condiciones para que el ingreso de las personas a los servicios públicos en calidad jurídica de contrata y por Código del Trabajo, se realice considerando exclusivamente el mérito, la idoneidad, inclusión e igualdad de oportunidades, para el cumplimiento de la función pública. Por ello deben realizarse procesos de reclutamiento y selección en base a los principios de objetividad, transparencia, no discriminación, igualdad de condiciones y calidad técnica de los mismos.

#### iv. Concursabilidad y Carrera Funcionaria:

este ámbito implica regularizar paulatinamente los cargos de planta vacantes, mediante los correspondientes procesos de ingreso, ascenso, promoción y provisión de cargos de Jefes de Departamento y/o jefaturas jerárquicas equivalentes (tercer nivel), y la confección oportuna de los escalafones de mérito, dando cumplimiento de manera oportuna a la carrera funcionaria a la que tienen derecho los funcionarios en calidad jurídica

de planta, lo que deberá enmarcarse en el presupuesto anual de cada Servicio.

**v. Cumplimiento de Estándares en Programas de Inducción:** su finalidad es avanzar hacia la formalización y estandarización de procesos que permitan integrar de manera planificada a las personas que ingresan a la organización, cambian de funciones o se reintegran después de periodos prolongados de ausencia, contribuyendo a un mejor ajuste entre la persona, el puesto de trabajo y la organización.

**vi. Gestión de Prácticas Profesionales:** tiene por objetivo atraer nuevos talentos a la función pública con un acceso transparente, universal y sin discriminaciones de ningún tipo, asegurando el desarrollo de prácticas profesionales y/o técnicas de calidad, estableciendo estándares mínimos en la difusión y en la ejecución de las mismas.

**vii. Ambientes Laborales y Calidad de Vida Laboral:** el trabajo en este ámbito apunta a lograr que los servicios públicos desarrollen Programas de Calidad de Vida Laboral, con el objeto de propender a mejores grados de satisfacción y bienestar físico, psicológico y social por parte de los funcionarios en su labor y en su entorno de trabajo, con el fin de cumplir con los objetivos institucionales y así entregar mejores servicios a la ciudadanía.

Se busca potenciar la realización oportuna de evaluaciones del estado de los ambientes laborales, a objeto de resguardar

la salud, la productividad y la satisfacción laboral y lograr que los servicios públicos desarrollen protocolos de conciliación para compatibilizar las responsabilidades laborales con las familiares y personales de sus funcionarios; procedimientos de denuncia e investigación del maltrato, acoso laboral y acoso sexual, y desarrollo de programas a nivel preventivo y de seguimiento, así como el establecimiento de mecanismos de evaluación y actualización de los mismos.

**viii. Participación Funcionaria:** su finalidad es generar una cultura de participación, colaboración, diálogo e involucramiento de los funcionarios y sus representantes en materias de gestión y desarrollo de personas, así como en otras materias que el Servicio estime conveniente. Los esfuerzos por desarrollar en la materia deben propender a la instalación de formas de participación de carácter permanente, contribuyendo a un mejor empleo público y a la mejora de los servicios a la ciudadanía.

**ix. Formación y Capacitación en Funcionarios Públicos:** el objetivo es mejorar la pertinencia y calidad de la capacitación y formación que realizan los servicios para fortalecer el desempeño de los funcionarios en la ejecución de la función pública que les corresponda, consolidando la participación y compromiso de los funcionarios respecto de su propia capacitación.

A su vez, busca planificar la capacitación y formación con una proyección de mediano plazo acorde a los objetivos estratégicos

de cada servicio, con el propósito de dar coherencia y secuencialidad a las actividades anuales de capacitación y formación.

**x. Estándares en el Proceso de Egreso:**

el objetivo es que los servicios gestionen adecuadamente el egreso de las personas de las respectivas instituciones, sea cual fuere la causal que lo origine. Lo anterior, reconociendo la contribución efectuada por cada funcionario que egresa, lo cual requiere asegurar el cabal cumplimiento de las disposiciones legales, así como también, plantea el imperativo de generar procesos de acompañamiento, actuando siempre en un contexto de buen trato, respeto por la dignidad de la persona, bajo los principios de transparencia e información.

**xi. Rol de las Jefaturas en Dirección de Equipos:**

el objetivo es contar con jefaturas que propicien y velen por una mejor gestión pública, con valores y principios que guíen su desempeño, con competencias habilitantes para una ejecución exitosa de su cargo, alcanzando resultados con eficacia y eficiencia, con una gestión transparente, con participación ciudadana, con un estricto apego al cumplimiento de la legalidad, la probidad y la ética en la gestión pública. Asimismo, se espera que las jefaturas del sector público propicien ambientes laborales con condiciones para el óptimo desempeño y desarrollo de los funcionarios, incentivando la innovación, con respeto y buen trato.

**xii. Gestión del Desempeño Individual:**

la finalidad es que los Servicios Públicos implementen un sistema de Gestión del Desempeño Individual que incorpore como procesos claves la planificación, gestión, evaluación y mejora del desempeño de las personas, considerando la retroalimentación como un proceso permanente y crucial para fortalecer prácticas de liderazgo y mejora continua en el desempeño de las personas, en el cual el Reglamento Especial de Calificaciones es uno de los instrumentos más importantes.

**b) Iniciativas transversales para promover la excelencia, la innovación y el reconocimiento en la Función Pública.**

**Premio Anual por Excelencia Institucional (PAEI):**

fue creado por la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato Laboral y es un reconocimiento a tres servicios públicos que destacan por los resultados alcanzados anualmente, a partir de criterios de evaluación reglamentariamente establecidos.

Consiste en un incentivo económico equivalente a un 5% de los haberes que sirven de base de cálculo para asignación de modernización que se paga a los funcionarios (planta y contrata) de los servicios ganadores.

**Los criterios de evaluación corresponden a:**

- **Eficiencia y Productividad.** Considera la evaluación del avance obtenido en aquellas iniciativas de gestión implementadas para mejorar la productividad de la institución y la eficiencia en el uso de los recursos,

teniendo en cuenta la dotación del servicio y su presupuesto anual.

- **Calidad de Servicio.** Considera la evaluación del avance en las iniciativas realizadas por las instituciones para mejorar la calidad en la prestación de sus servicios, la incorporación de la ciudadanía en ello, y la satisfacción de los usuarios finales.
- **Gestión de Personas.** Considera la evaluación de las iniciativas realizadas por los servicios para fortalecer el desarrollo y el desempeño de las personas, el perfeccionamiento de las políticas de gestión de personas, la implementación de buenas prácticas laborales y participación funcionaria.

La evaluación la realiza un Jurado integrado por: Director Nacional del Servicio Civil, quien lo preside; Subsecretario de Hacienda, Subsecretario General de la Presidencia, Subsecretario del Trabajo, Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas del Servicio Civil, quien se constituirá como su Secretario Ejecutivo. Asimismo, podrán integrar este jurado un máximo de tres expertos en materia de gestión pública, gestión de personas y/o participación ciudadana, quienes serán designados por resolución fundada del Servicio Civil.

**Concurso Funcional:** Instancia que busca destacar a equipos de funcionarios públicos que creen e implementen iniciativas innovadoras que mejoran la eficiencia interna y la calidad de los servicios que se entregan a la ciudadanía. Funciona! reconoce a los ganadores, otorgándoles pasantías en un servicio

público afín o entidad líder en modelos de gestión o innovación pública del extranjero, teniendo por objetivo conocer y transferir nuevas formas de trabajo y buenas prácticas que mejoren la atención que se les brinda a los usuarios y ciudadanos de las instituciones públicas en nuestro país. El concurso contribuye a la construcción de un Estado innovador, y a la creación de un espacio que promueva la replicabilidad de iniciativas y aprendizajes, y la visibilización de la labor pública ante la ciudadanía.

Para el desarrollo de este concurso, pero también con la intención de promover una cultura de la innovación en los servicios públicos, el Servicio Civil mantiene colaboración estratégica con el Laboratorio de Gobierno<sup>6</sup>.

### c) Atracción de nuevos talentos al sector público: Programa Prácticas Chile

Desde el año 2014, a través del Servicio Civil, el Estado ofrece prácticas profesionales en distintos servicios públicos a universitarios que cursan su último año de carrera, brindándoles un espacio de participación y conocimiento en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, así como también en los distintos ámbitos de gestión de las instituciones.

<sup>6</sup> El Laboratorio de Gobierno fue creado en el año 2015 para desarrollar, facilitar y promover procesos de innovación, centrado en los usuarios dentro de las instituciones del Estado chileno. Es una iniciativa que depende del Ministerio de Economía, posee un Directorio interministerial del Gobierno de Chile y está compuesto por un equipo multidisciplinario.

### Principales Objetivos del Programa

- a) Otorgar oportunidades en igualdad de condiciones a todos los estudiantes, a partir de sus capacidades y motivaciones, para que accedan a ofertas de prácticas profesionales en distintos ministerios y servicios públicos.
- b) Favorecer la experiencia de futuros profesionales en el sector público, permitiéndoles conocer directamente procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y distintos ámbitos de gestión que forman parte del sector público.
- c) Generar espacios para que los practicantes puedan compartir experiencias y conocimientos con funcionarios, directivos públicos y autoridades gubernamentales.
- d) Permitir que los estudiantes se integren a un servicio público y a equipos de trabajo específicos, acercándolos al mundo laboral y a dinámicas concretas de trabajo profesional
- e) Motivar a los futuros profesionales para que pongan a disposición sus talentos en el servicio público, trabajando en los principales desafíos del país, y para que consideren la opción de ingreso al Estado y al empleo público como una alternativa interesante y atractiva.

### Características de las Prácticas

Las ofertas de prácticas profesionales se pueden desarrollar en diversos ministerios y servicios públicos, las cuales consideran que los practicantes se incorporen a equipos de trabajo específicos dentro de la institución.

Las temáticas contemplan ámbitos de gestión diversos, que incluyen distintos procesos y momentos en la implementación de políticas públicas, a través de programas o proyectos específicos (sociales, infraestructura, investigación, desarrollo, entre otros) o bien, en áreas de gestión, como por ejemplo administración, control de gestión, gestión de personas.

Los perfiles de alumnos practicantes requeridos son de las más diversas carreras; al año 2017, más de 200 carreras han sido requeridas por las instituciones.

Las características específicas de cada práctica profesional dependen de las necesidades y proyectos del organismo que las ofrece. En general, se trata de prácticas que duran entre seis a doce semanas, dependiendo también de la disponibilidad del practicante y de los requisitos de horas que deben cumplir ante la universidad.

### Requisitos para postular

El Programa busca convocar y atraer a estudiantes interesados en el servicio público y que estén dispuestos a poner sus talentos, capacidades y conocimientos técnicos a disposición de los principales desafíos que el país necesita para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Se espera que los estudiantes se sientan motivados a asumir cada vez más y nuevas responsabilidades con mirada renovada, crítica y propositiva, aportando al mejoramiento de la gestión pública a través de una experiencia de práctica profesional en el Estado.

Los requisitos generales para postular a este Programa son:

- Ser estudiante universitario.
- Obligatoriedad de realizar práctica profesional en periodo final de carrera/estudios.
- Cumplir los requisitos del perfil que solicitan los servicios públicos.
- Mostrar interés y motivación por aportar al servicio público.

La postulación se caracteriza por ser abierta, transparente y objetiva, al establecer un proceso único de postulación, que se lleva a cabo a través de esta página web: [www.practicasparchile.cl](http://www.practicasparchile.cl).

### **Lineamientos y funcionamiento del Programa en relación con los Servicios Públicos**

A partir del rol normativo que asume el Servicio Civil, se revisó en el acápite referido a normas en materias de gestión y desarrollo de personas, la temática específica que aborda las prácticas profesionales en los servicios públicos. Esta considera los siguientes aspectos:

- Los servicios públicos deberán resguardar que en todo ingreso de estudiantes o egresados a realizar su práctica se desarrollen procesos que garanticen objetividad, transparencia, no discriminación e igualdad de oportunidades, tanto en la difusión, selección y asignación de prácticas profesionales.
- Los Servicios Públicos deberán difundir y gestionar todas las convocatorias a prácticas a través del portal [www.practicasparchile.cl](http://www.practicasparchile.cl).
- Las prácticas deberán considerar características que garanticen un estándar de calidad mínimo tanto en su difusión como en su ejecución. En la medida de sus disponibilidades presupuestarias, los Servicios Públicos deberán proveer a los practicantes una asignación de movilización y/o alimentación, considerando lo señalado en el Decreto Ley N° 2.080 del año 1977, del Ministerio de Hacienda.

El Servicio Civil velará por la pertinencia y calidad de las ofertas de prácticas profesionales y/o técnicas, pudiendo observar las mismas.

### **Principales aspectos de la relación entre la DNSC y los Servicios Públicos**

- Cada año la DNSC calendariza tres convocatorias anuales para el programa. Estas convocatorias se programan de manera tal que coincidan con el inicio de las prácticas en las fechas en que se inician los semestres lectivos y el período de vacaciones de verano.
- Para el funcionamiento regular del programa, cada servicio debe designar una contraparte técnica, que será encargada de mantener comunicación con la DNSC.
- Previo a cada convocatoria se solicitará a las contrapartes técnicas realizar un catastro de los cupos de prácticas disponibles en su servicio, y para lo cual debe considerar los objetivos del programa y las necesidades institucionales.
- Una vez consolidados y definidos los cupos de prácticas, deberán ser enviados a la DNSC, que

revisará las características de la oferta en cuanto al contenido de la misma y la retribución asociada a cada una de ellas.

- e) Una vez aprobada la oferta, la DNSC publica en el portal [www.practicasparchile.cl](http://www.practicasparchile.cl).
- f) Durante el período de postulaciones, la DNSC realiza difusión focalizada a través de redes sociales, medios de comunicación y en alianza con actores estratégicos como INJUV y universidades.
- g) Una vez finalizado el proceso de postulación, la DNSC envía a cada servicio los antecedentes recibidos de los postulantes para que se realice el proceso de selección respectivo, siguiendo algunos lineamientos técnicos del programa.
- h) Una vez realizada la selección, el servicio público deberá informar directamente al practicante y al mismo tiempo deberá comunicar a la DNSC para su registro.

## 3 RELACIONES LABORALES

Frente al desafío de la revalorización de la función pública, resulta fundamental que los directivos, los funcionarios públicos y sus representantes desarrollen mejores formas de relación, colaboración y diálogo entre ellos, estableciendo prácticas estratégicas, colaborativas e institucionalizadas que permitan el cumplimiento de los objetivos institucionales y el desarrollo de la función pública en pos de mejorar la calidad de los servicios que se entregan a la ciudadanía.

En este contexto, y de acuerdo con el Tratado Internacional sobre Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que Chile ha ratificado, es que el Servicio Civil promueve, a través de su quehacer institucional, un empleo público de calidad en el Estado, comprendiendo que las relaciones laborales son un componente clave para contribuir a que las condiciones laborales en toda organización vayan en coherencia con esta orientación.

De acuerdo con lo anterior, las asociaciones de funcionarios cumplen un rol importante para resguardar dichos principios y objetivos. A esto se suma lo establecido desde el año 1994 en la Ley N° 19.296 del Ministerio del Trabajo y Previsión

Social, que estableció normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado.

De acuerdo con el artículo 7° de dicha normativa, algunas de las finalidades de las Asociaciones de Funcionarios son:

- Promover el mejoramiento económico de sus afiliados y de las condiciones de vida y de trabajo de los mismos;
- Procurar el perfeccionamiento de sus asociados, así como también la recreación y el esparcimiento;
- Recabar información sobre la acción del servicio público correspondiente y de los planes, programas y resoluciones relativos a sus funcionarios;
- Hacer presente, ante las autoridades competentes, cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo y demás que establezcan derechos y obligaciones de los funcionarios;
- Dar a conocer a la autoridad sus criterios sobre políticas y resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación;

- Representar a los funcionarios en los organismos y entidades en que la ley les concediere participación;
- Realizar acciones de bienestar, de orientación y de formación gremial, de capacitación o de otra índole, dirigidas al perfeccionamiento funcionario y a la recreación o al mejoramiento social de sus afiliados y de sus grupos familiares, entre otras.

En concordancia con los fines antes señalados, es posible considerar otras normativas aplicables al sector público donde se establece la participación de las asociaciones gremiales en diferentes ámbitos de gestión, tales como:

- Concursabilidad, en el Decreto 69 del año 2004, del Ministerio de Hacienda y la Ley 19.937 de Autoridad Sanitaria del Ministerio de Salud del año 2004.
- Bienestar, en el Decreto 28 del año 1994.
- Comités Bipartitos de Capacitación, en el Oficio de Gabinete Presidencial N° 1.598 del año 1995 y el Instructivo Presidencial Oficio Circular N° 1.599 del año 1995.
- Convenios de Desempeño Colectivo. en la Ley 19.553 del año 1998 y el DS N° 983 del año 2003 del Ministerio de Hacienda.
- Gestión del Desempeño y Reglamento de Calificaciones. en Decreto 1825 del año 1998.

Adicionalmente a las normativas señaladas, la Ley de Nuevo Trato establece que Servicio Civil deberá constituirse como una instancia de apoyo a la interlocución con las organizaciones de funcionarios de los ministerios y servicios,

respecto al cumplimiento de normas legales y seguimiento de los acuerdos que se suscriban con los mismos, fomentando una cultura participativa con el fin de mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

Lo anterior se ha traducido en acciones concretas, abriendo nuevas líneas de trabajo para la institución. Una primera instancia es la participación permanente en la "Mesa del Sector Público", instancia de coordinación y trabajo conjunto con 15 agrupaciones gremiales de diversos ámbitos del sector público coordinada por el Ministerio de Hacienda, cuyos acuerdos y protocolos se basan en la discusión de la Ley de Reajuste Anual. Asimismo, el Servicio Civil forma parte de la "Mesa de Trabajo con la Agrupación de Empleados Fiscales (ANEF)", liderada por el Ministerio de Hacienda y cuyo trabajo se concentra en la implementación de los protocolos de acuerdo vigentes y una línea de formación en materias referidas a las relaciones laborales, tanto para ministerios y servicios dependientes, como para sus dirigentes gremiales o jefaturas, siendo el objetivo fundamental dotar a los participantes de habilidades para el establecimiento de un diálogo colaborativo y estratégico, además de otorgar entrenamiento para potenciar habilidades para la gestión de las relaciones laborales y el autocuidado. A esto se suman instancias de evaluación realizadas por Servicio Civil con apoyo de entes externos, como la primera Encuesta Anual para el Diagnóstico de las Relaciones Laborales en la Administración Central (EACE), la que permitirá poner en datos diversas materias referidas a la relación entre la administración de los servicios públicos y sus representantes gremiales.

En conclusión, tanto desde la responsabilidad de hacer valer los derechos sindicales en el sector público, como la responsabilidad que genera la selección y el desarrollo de los Altos Directivos Públicos, o la responsabilidad rectora en materia de gestión y desarrollo de personas, las relaciones laborales y los consecuentes espacios de participación que se deben generar para que estas se desarrollen de manera constructiva y colaborativa, son temáticas de creciente importancia y cada vez más ligadas a la gestión de personas de un Estado moderno y respetuoso del diálogo social.

## 4 FORMACIÓN DIRECTIVA EN EL ESTADO

En el nuevo marco normativo que rige a la Dirección Nacional del Servicio Civil desde el año 2016<sup>7</sup>, se le otorga a esta un rol rector para el conjunto de la administración central del Estado, relevando y normando acciones vinculadas a la formación. En este contexto, el Servicio Civil reconoce que uno de los pilares fundamentales para llevar a cabo el proceso de profesionalización y mejoramiento de la gestión pública consiste en la formación y capacitación continua, ya que representa una necesidad para contextos globalizados y dinámicos en los cuales se encuentran las administraciones.

De esta manera, se hace necesario diferenciar los conceptos de formación y capacitación. La formación, por una parte, se refiere a la etapa de desarrollo de un funcionario público que se caracteriza por una programación curricular en alguna disciplina y que permite a quien la obtiene alcanzar niveles educativos cada vez más elevados. En este sentido, se trata por lo general de programas a mediano y largo plazo. Por otra parte, la capacitación es una actividad sistemática, planificada y permanente, que busca que el funcionario público adquiera un conocimiento técnico

específico para ser utilizado dentro de sus funciones para mejorar el desempeño en sus actuales y futuros cargos y adaptarlos a las exigencias cambiantes del entorno (Blanchard-Thacker; EffectiveTraining, 2013). La formación se vincula a preparar intelectual, moral o profesionalmente a una persona o a un grupo de personas, mientras que la capacitación apunta a hacer a alguien apto, habilitarlo para algo. Así, la formación supone desafíos más complejos, que demandarán mayor tiempo que una capacitación específica.

Si abordamos la formación desde una perspectiva estatutaria y jurídica, podemos señalar que la Ley de Bases de Administración del Estado chileno (artículo 20<sup>o</sup>) garantiza la capacitación a todo el personal, tanto a nivel nacional como subnacional y que, de los recursos fiscales de cada servicio público, se espera que destinen al menos el 1 % de las remuneraciones imponibles del personal para capacitación<sup>8</sup>. El Estatuto Administrativo para funcionarios públicos define los siguientes tipos de capacitación, que tendrán el orden de preferencia que a continuación se señala:

7 Ley 20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece a la Dirección Nacional del Servicio Civil. Ver en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1095821>

8 Acuerdo Gobierno-ANEF del año 1995 que establece las bases para el proceso de modernización del sistema de capacitación en el sector público. Este acuerdo posteriormente se plasmó en el Oficio Circular N° 1.599, de los Ministros del Interior, Hacienda, Secretario General de la Presidencia, Trabajo y Previsión Social, el que señala específicamente la voluntad de elevar los recursos fiscales destinados a capacitación hasta alcanzar el 1% de las remuneraciones imponibles del personal.

- a. La capacitación para la promoción que corresponde a aquella que habilita a los funcionarios para asumir cargos superiores. La selección de los postulantes se hará estrictamente de acuerdo con el escalafón. No obstante, será voluntaria y, por ende, la negativa a participar en los respectivos cursos no influirá en la calificación del funcionario.
- b. La capacitación de perfeccionamiento, que tiene por objeto mejorar el desempeño del funcionario en el cargo que ocupa. La selección del personal que se capacitará, se realizará mediante concurso.
- c. La capacitación voluntaria, que corresponde a aquella de interés para la institución, y que no está ligada a un cargo determinado ni es habilitante para el ascenso.

El jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según corresponda, determinará su procedencia y en tal caso seleccionará a los interesados, mediante concurso, evaluando los méritos de los candidatos.

Los programas formativos y de capacitación que los servicios públicos imparten son monitoreados por el Servicio Civil, poniendo énfasis en la gestión de la capacitación y el desarrollo de transferencia al efecto, fijando estándares, modelos y exigencias de información a través del Sistema Informático de Capacitación (SISPUBLI).

Para ello, la Dirección Nacional del Servicio Civil impartirá una norma en materia de formación y capacitación de funcionarios públicos y además forma parte de la red de expertos del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y las Metas

de Eficiencia Institucional (MEI) en materia de capacitación para el conjunto de los servicios públicos del país.

#### 4.1 ORIENTACIONES Y COMPETENCIAS RELEVANTES PARA LA FORMACIÓN DIRECTIVA

Sobre la base de un conjunto de estudios<sup>9</sup> desarrollados por el Servicio Civil y a partir de las definiciones hechas por el Modelo de Acompañamiento y Desarrollo Directivo (MAD), es que se visualiza que los directivos públicos requieren asesoría y acompañamiento para enfrentar las dinámicas sociales e institucionales complejas. Es por esta razón que su proceso formativo debe considerar:

- a. **El acompañamiento de crisis o procesos de cambio:** ante eventos o incidentes, que generen amenaza a las operaciones, reputación o confianza de la organización, de tal forma que las funciones críticas y procesos vitales continúen mediante la adecuada atención de la crisis y toma de decisiones directiva.
- b. **El desarrollo de habilidades directivas referidas al fortalecimiento de competencias generales y específicas:** refiere a planes, programas y actividades que fomenten la formación y la capacitación en habilidades directivas que permitan un desarrollo positivo de los momentos de crisis institucional tanto a nivel interno como externo, así como sobre procesos de gestión del cambio y reformas institucionales.

Según estudio realizado el año 2016 por Servicio

<sup>9</sup> Propuesta para una Política Nacional de Formación, Dirección Nacional del Servicio Civil (2017).

Civil<sup>10</sup> –que consideró directivos y expertos en capacitación y formación–, se releva para cada nivel jerárquico las siguientes competencias directivas esperadas:

**Directivos de primer nivel jerárquico:**

visión estratégica, habilidad de crear redes, conocimiento del entorno político y comunicación efectiva.

**Directivos de segundo nivel jerárquico:**

comunicación efectiva, trabajo en equipo, ética, visión estratégica y toma de decisiones.

**Directivos de tercer nivel jerárquico:**

comunicación efectiva, gestión de relaciones laborales y trabajo en equipo.

**Directivos de cuarto nivel jerárquico:**

comunicación efectiva, ética, coordinación del trabajo, análisis del trabajo y trabajo en equipo.

Sumado a lo anterior, el Modelo de Acompañamiento y Desarrollo Directivo (MAD) que revisamos en detalle en el acápite referido al Sistema de Alta Dirección Pública, considera la formación y desarrollo de los siguientes atributos: Visión Estratégica, Gestión y Logro, Liderazgo Externo y Articulación de Redes, Manejo de Crisis y Contingencias, Liderazgo Interno y Gestión de Personas, Liderazgo Externo y Articulación de Redes, Innovación y Flexibilidad.

10 Encuesta de percepción para la construcción de un perfil de líderes para el Estado: Resultados y análisis, Dirección Nacional del Servicio Civil (2017).

## 4.2. RED Y PROGRAMAS PARA LA FORMACIÓN DIRECTIVA

Los Servicios Públicos definen descentralizada y anualmente una oferta programática de formación y capacitación, basada en las necesidades, competencias y perfiles de cargos de funcionarios y directivos. Estos son diseñados y ejecutados a través de las siguientes áreas y líneas programáticas:

- **Unidades o áreas de capacitación de Servicios Públicos:** Son áreas pertenecientes a la gestión de personas de los Servicios Públicos, las cuales tienen por objeto desarrollar una mirada global sobre la formación y capacitación de directivos y funcionarios. Para ello se valen de un modelo sistémico que releva la detección de necesidades de capacitación; los procesos de planificación, ejecución y evaluación del Plan Anual de Capacitación de cada Servicio, buscando con ello desarrollar competencias que permitan a los funcionarios y directivos mejorar su desempeño para el óptimo funcionamiento de la institución, con participación de los funcionarios.
- **Academias, Escuelas o Institutos de Servicios Públicos:** En Chile existen 18 academias, escuelas o programas de formación nacional, pertenecientes a servicios públicos centralizados y descentralizados. Se crean principalmente para resolver tareas específicas de cada institución y abordar materias formativas propias de cada Servicio. Poseen modelos de formación, metodologías, contenidos, gestión de alianzas, cobertura nacional/subnacional y financiamientos diversos. Tienen como objeto desarrollar capacidades a nivel operativo, estratégico, valórico e institucional. Para poner

en valor el conocimiento y capacidades que estas instituciones generan, el Servicio Civil las coordina y pone en diálogo a través de una red de trabajo, al efecto:

- **Programas formativos directivos:** Programas que buscan desarrollar un conjunto de competencias y habilidades para la gestión pública en el Estado. Su oferta se expresa a través de talleres, coloquios, seminarios preferentemente. Destaca la oferta en vocería, manejo de crisis, liderazgo para el cambio, trabajo en equipo que realiza el Servicio Civil a través de su programa de acompañamiento directivo.
- **Programas y cursos internacionales:** Los temas de formación requieren ser atendidos desde una mirada global, abierta y con vocación de cooperación e intercambio. El Servicio Civil participa y potencia la oferta formativa del Estado a través de las redes vinculadas a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) gestionada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Red Suramericana de Escuelas de Gobierno y Administración Pública-Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Finalmente, es importante relevar el conjunto de posibilidades para la formación nacional e internacional, con foco en los funcionarios públicos, que promueve la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

ANEXO N° 1

## PRINCIPALES LEYES Y NORMAS QUE RIGEN LA GESTIÓN DE PERSONAS EN EL ESTADO

Las principales leyes y normas que rigen la gestión de personas en el Estado son<sup>11</sup>:

1. D.F.L. Núm. 1/19.653 que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
2. D.F.L. 29/2005 (H) que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo.
3. Ley N° 19.882, que Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos.
4. Ley N° 19.296, que Establece Normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado.
5. Ley N° 20.955, que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil.

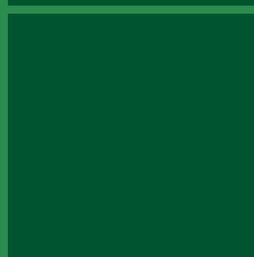
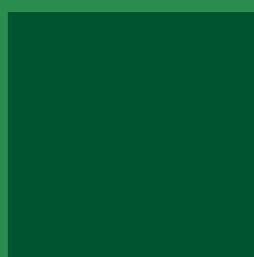
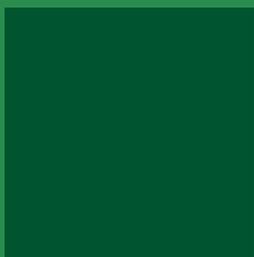
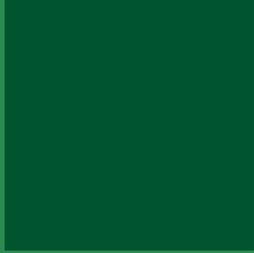
Los aspectos que están regulados en estos cuerpos legales son, principalmente, los siguientes:

1. Empleo Público: Tipos de contratación, sistema de provisión de cargos y carrera funcionaria.
2. Capacitación y Sistema de Calificación del Personal.
3. Obligaciones, Derechos Funcionarios y Responsabilidad Administrativa.
4. Cesación de Funciones.
5. Modificaciones al Sistema de Remuneraciones (Ley N° 19.553).
6. Bonificación al retiro, normas remuneratorias particulares y asignación de función crítica.

---

<sup>11</sup> Estas leyes están disponibles en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional.





# SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

## CONTENIDO

1. INSTRUMENTOS DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA
2. INSTRUMENTOS DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO
3. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES
4. MECANISMOS DE INCENTIVO AL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL



# INTRODUCCIÓN

El Estado debe administrar sus recursos con sujeción a la ley, pero bajo una exigencia de eficacia y eficiencia. Para ello existe una institucionalidad que fiscaliza y controla dicha administración.

Parte de ella es la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), la cual a través de su División de Evaluación y Control de Gestión ha desarrollado un conjunto de instrumentos con el fin de contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos.

Dichos instrumentos se pueden agregar según la etapa del ciclo presupuestario en la cual operan, esto es la formulación, el monitoreo y el seguimiento, y la evaluación. Adicionalmente, se incluyen en esta sección los incentivos institucionales. Así también, se consideran en esta descripción sistemas e instrumentos ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social, que cumple funciones complementarias a las de DIPRES. Estos son el Sistema Nacional de Inversiones y la Evaluación Ex Ante, y el Monitoreo de Programas Sociales.



# 1 INSTRUMENTOS DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

## A. DEFINICIONES ESTRATÉGICAS (2001)

Las definiciones estratégicas corresponden a una herramienta que entrega información sobre los ejes orientadores del quehacer de una organización. Se obtienen a partir de un proceso de planificación estratégica o de un proceso más simple de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas en torno al quehacer actual de la institución.

La Dirección de Presupuestos solicita esta información a través de un formato estándar (Formulario A1). La información corresponde a la misión, objetivos estratégicos, productos estratégicos (bienes y/o servicios) y clientes, usuarios o beneficiarios. Su incorporación en el proceso presupuestario tiene por objetivo hacer consistente la solicitud de recursos con las prioridades propuestas por las instituciones en su presupuesto, incorporando información del por qué y cómo se utilizarán los recursos, contribuyendo a una discusión orientada a resultados y no a insumos. Además permite apoyar los procesos de planificación y control de las instituciones, y a partir de esto orientar la gestión institucional hacia el cumplimiento de los resultados, particularmente respecto de la entrega de bienes y servicios a sus beneficiarios.

## B. INDICADORES DE DESEMPEÑO CON METAS (1993)

La formulación del presupuesto considera, entre otros aspectos, información de desempeño de las instituciones, con el objetivo de propiciar que los recursos públicos se orienten efectivamente al logro de resultados para mejorar las condiciones sociales y económicas. Con este objetivo, desde 2001, la DIPRES solicita información de indicadores de desempeño a través de un formato estándar único (Formulario H), que se elabora a partir de las definiciones estratégicas presentadas por las instituciones, permitiendo, de esta forma, alinear los procesos de planificación con los recursos disponibles.

Este proceso de construcción de indicadores de desempeño se desarrolla cada año en el marco de la formulación presupuestaria. Su objetivo es que las instituciones informen al Congreso Nacional sobre su desempeño global, a través de un conjunto de indicadores clave. Además, los indicadores de desempeño constituyen la base para la elaboración de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

### C. EVALUACIÓN EX ANTE DE DISEÑO DE PROGRAMAS NUEVOS Y REFORMULADOS (DIPRES 2008, MDS 2012)

La DIPRES incorporó en la etapa de formulación del presupuesto, la evaluación ex ante de diseño de programas el año 2008, con el objetivo de revisar y asistir técnicamente el diseño de los programas públicos, previo al proceso de formulación presupuestaria. Así, deben ingresar a este proceso todos los programas nuevos y reformulados<sup>1</sup> que van a ser presentados al proceso presupuestario. El objetivo de la evaluación ex ante es analizar si el programa cuenta con un objetivo claro y definido, un diagnóstico preciso que dé cuenta del problema que pretende abordar, e indicadores de desempeño que permitan su posterior evaluación y seguimiento, todo lo anterior utilizando como referencia la metodología de Marco Lógico. En base a este análisis, se brinda una calificación a cada programa, que puede ser un “Recomendado Favorablemente” u “Objetado Técnicamente”. Su recomendación se realiza si cumple con una serie de requisitos mínimos en su diseño, de tal forma que responda a un diseño causal y puedan ser medidos sus resultados.

A partir de la creación en 2012 del Ministerio de Desarrollo Social, dicha institución realiza el proceso de evaluación ex ante para los programas sociales<sup>2</sup>.

1 Aquel programa ya en ejecución, que manteniendo su propósito (resultado esperado del programa), introduce cambios en algunos de sus elementos claves (componentes, estrategia, modalidad de producción, población objetivo, etc.).

2 Corresponden a aquellos ejecutados por las carteras de Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Interior y Seguridad Pública (Subsecretaría de Prevención del Delito y Subsecretaría de Desarrollo Regional), Agricultura (Corporación Nacional Forestal) y Medio Ambiente.

Para estos efectos se han identificado los ministerios y servicios públicos que ejecutan programas sociales, identificación que se realiza a partir de la Clasificación Funcional del Gasto, empleada por DIPRES para elaborar las estadísticas de las finanzas públicas. Asimismo, este Ministerio es el responsable de administrar el Sistema Nacional de Inversiones.

### D. FORMULARIO ESTÁNDAR (2000)

Este proceso consiste en la presentación al Presupuesto de los programas e iniciativas programáticas nuevas, reformuladas, y de las solicitudes de ampliación<sup>3</sup> de programa e iniciativa. Ello a través de una plataforma web administrada por DIPRES.

El objetivo de esta instancia, en el marco de la profundización del modelo de Presupuesto por Resultados, es proveer información y/o fundamentación relevante y oportuna a los distintos actores que participan del Proceso de Formulación Presupuestaria, de modo que las decisiones de asignación de recursos estén basadas en antecedentes de diseño y desempeño.

### E. SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES (SNI)

El objetivo del SNI es proveer al país de un conjunto suficiente de buenas iniciativas de inversión, de modo tal que las autoridades puedan ejecutar las opciones de inversión más convenientes para la sociedad en su

3 En general se considera como una ampliación de presupuesto cuando el formulador solicita recursos adicionales al asignado en la Ley de Presupuesto del año anterior, o en su defecto cuando solicita recursos sobre el Marco Presupuestario comunicado por DIPRES durante el proceso de formulación.

conjunto. La preocupación central es la eficiencia del uso de los recursos públicos de inversión.

Para lograr este objetivo, el Sistema desarrolla y difunde procedimientos metodológicos, normas, y tiene un sistema de información uniforme para la formulación, preparación y evaluación de iniciativas de inversión. El SNI se basa en la asignación de recursos a iniciativas específicas que previamente han sido evaluadas desde un punto de vista socioeconómico.

La operación del SNI está respaldada por un conjunto de leyes, normas y procedimientos internos de administración. Dentro de estas se destacan las siguientes:

- Ley 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y establece entre sus funciones la de “evaluar las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado para determinar su rentabilidad social, velando por la eficacia y eficiencia del uso de los fondos públicos, de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país”.
- El Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, modificado, entre otras disposiciones, por el artículo 68, letra C de la Ley 18.768, que agregó el artículo 19° bis, que establece el requerimiento de un informe del organismo de planificación nacional o regional, según sea el caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad.
- Ley 19.175, y sus modificaciones, que establece la necesidad de que las iniciativas de inversión

que se financien con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) deben contar con el informe favorable, en conformidad al Art. 19° bis, de D.L. 1.263.

- La Ley de Presupuestos de la Nación, que anualmente establece, entre otros aspectos, las instrucciones sobre la ejecución presupuestaria en materia de inversión pública.

El Sistema de Inversiones establece las bases y condiciones sobre las cuales se desarrolla el proceso de inversión pública en el país, de manera de impulsar aquellas iniciativas de inversión más rentables para la sociedad, según los lineamientos de la política de Gobierno. Esto permite transformar ideas en proyectos de inversión, y diferenciar aquellos cuya realización se justifica de aquellos cuya ejecución no es recomendable, desde el punto de vista del bienestar de la sociedad.

### Definición de roles:

- Las funciones de identificación y priorización de problemas, así como de formular y evaluar los proyectos que tengan como finalidad resolver esas dificultades, se radican en las entidades inversionistas, es decir, Ministerios, Servicios, empresas, Gobiernos Regionales y Municipalidades.
- El Ministerio de Desarrollo Social establece un conjunto de normas, procedimientos y metodologías de formulación y evaluación de proyectos que deben aplicar las entidades inversionistas. Además, debe someter a análisis

a cada uno de los proyectos y emitir una recomendación técnico-económica.

- El Ministerio de Hacienda determina los marcos presupuestarios, evalúa la capacidad de gastos de las instituciones y asigna recursos a solicitud de las entidades formuladoras. Para aprobar la identificación presupuestaria de recursos de un proyecto específico, debe verificar si el Ministerio de Desarrollo Social emitió una recomendación favorable.
- De acuerdo con estas definiciones, los Ministerios de Hacienda y de Desarrollo Social no definen las prioridades de las entidades inversionistas, pero Hacienda, a partir de la Ley de Presupuestos, fija el marco presupuestario y las instituciones públicas financieras priorizan la cartera de proyectos elegibles, que cuentan con el informe del MDS.

### Subsistemas del SNI

- Subsistema de Análisis Técnico-Económico: conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que permite homogeneizar y coordinar el proceso de identificación, formulación, presentación y evaluación de las iniciativas de inversión que llevan a cabo las distintas instituciones del sector público. Su objetivo es orientar el proceso de asignación de recursos hacia aquellas oportunidades de inversión más rentables.
- Subsistema de Formulación Presupuestaria: su objetivo es asignar recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, regional y de

las empresas del Estado que cuentan con la recomendación favorable de MDS. Permite a las instituciones contar con los recursos financieros necesarios para ejecutar sus proyectos. La DIPRES es la institución responsable de formular el Presupuesto del Sector Público, que finalmente se aprueba como:

- Ley de Presupuesto del Sector Público.
- Individualmente (caso empresas del Estado).
- Subsistema Ejecución Presupuestaria: su objetivo es regular y supervisar la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento. La DIPRES tiene como función regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones de Contraloría General de la República. La información de ejecución financiera se ingresa en el Banco Integrado de Proyectos (BIP) y al Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE).
- Subsistema de Evaluación Ex Post de iniciativas de inversión: determinar la eficiencia y eficacia de las iniciativas de inversión mediante el control de su gestión y la medición de los resultados de corto, mediano y largo plazo que esa iniciativa tiene sobre la población objetivo.

## 2 INSTRUMENTOS DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO

### A. INDICADORES DE DESEMPEÑO (1993)

La Dirección de Presupuestos solicita la cuantificación de los indicadores de desempeño a través de un formato estándar (Formulario H). Como se mencionó anteriormente, estos indicadores se elaboran a partir de las Definiciones Estratégicas presentadas por las instituciones en el Formulario A1.

### B. MONITOREO DE PROGRAMAS E INICIATIVAS PROGRAMÁTICAS (2012)

El proceso de Monitoreo es realizado por la Dirección de Presupuestos y por el MDS (se encarga de los programas sociales). Consiste en la recopilación y sistematización de información y datos referidos a lo realizado por un Programa o Iniciativa Programática durante un año determinado. Esta información está referida a aspectos tales como cantidad de población beneficiada, nivel de producción de bienes y servicios, gasto ejecutado y, si corresponde, la medición de los resultados (cuantificación de indicadores) obtenidos a nivel de propósito durante dicho período.

El Monitoreo, proceso principalmente descriptivo, facilita la identificación de los logros obtenidos durante la ejecución y las eventuales desviaciones en la provisión de los bienes y/o servicios a la ciudadanía a través de los distintos Programas Públicos e Iniciativas Programáticas, los que en su conjunto conforman la denominada Oferta Programática. Esta información es puesta a disposición oportunamente de los Sectores Presupuestarios, para ser utilizada en la toma de decisiones en la formulación del Presupuesto.

# 3 EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES

Un segundo conjunto de instrumentos corresponde a las evaluaciones ex post de programas e instituciones desarrolladas por DIPRES, cuyos resultados retroalimentan el ciclo presupuestario. Los resultados de estas evaluaciones no implican necesariamente rebajas o aumentos de recursos, sino que muchas veces se vinculan con acciones específicas tales como rediseños, reorientación de recursos, acciones de coordinación o mejoras en la gestión interna, con el objetivo de mejorar el desempeño de los programas evaluados y promover la eficiencia y eficacia en la asignación y uso de los recursos públicos. Actualmente existen cinco líneas de evaluación ex post, que abordan distintas áreas y focos:

- a) **Evaluación de Programas Gubernamentales:** A través de esta línea se evalúa la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros).
- b) **Evaluación del Gasto Institucional:** Tiene como objetivo evaluar el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución.
- c) **Evaluación de Impacto:** El foco de atención está centrado en evaluar resultados intermedios y finales. Se utilizan metodologías cuasi experimentales e información recopilada a través de encuestas, *focus groups* y entrevistas, entre otros.
- d) **Evaluación de Programas Nuevos:** Tiene como objetivo diseñar la evaluación desde que se planifica un nuevo programa público, incorporando preferentemente la construcción de un grupo de control, obtenido de forma experimental.
- e) **Evaluación Focalizada de Ámbito:** Es una línea con mayor flexibilidad, que analiza y evalúa programas en ámbitos específicos (costos, implementación, diseño de la estrategia), dando respuesta a necesidades puntuales que surjan durante el ciclo presupuestario.

# 4 MECANISMOS DE INCENTIVO AL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL<sup>1</sup>

## A. PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN (PMG)

Los PMG en los servicios públicos tienen su origen en la Ley N° 19.553, de 1998, que asocia el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios<sup>4</sup>.

El PMG es un instrumento de apoyo a la gestión de los servicios públicos cuyo objetivo es mejorar la gestión global de estos. Se basa en el desarrollo de áreas estratégicas y comprende para cada área uno o más sistemas de gestión; y para cada sistema, etapas de desarrollo. El PMG considera un Programa Marco común a todas las instituciones adscritas a él. Dicho programa establece dos sistemas de gestión (Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional, y Sistema de Planificación y Control de Gestión).

Las instituciones nuevas, que inicien su funcionamiento y que deben formular sus compromisos en el marco del PMG, así como aquellas instituciones que comprometieron el sistema de planificación y control de gestión en períodos anteriores y aún no han desarrollado la etapa final, deben comprometer el sistema de planificación y control; todas las demás instituciones deben comprometer el sistema de monitoreo del desempeño institucional.

Las instituciones que han completado las etapas finales de todos los sistemas de gestión, según el Programa Marco del período anterior, deben comprometer solo el Sistema de Monitoreo del Desempeño, con una ponderación equivalente a 100%; aquellas que comprometieron dicho sistema en el año anterior continúan con él.

El Sistema de Monitoreo del Desempeño es obligatorio y está compuesto por objetivos de gestión, los que se implementan durante el período enero a diciembre a través de indicadores de desempeño asociados a productos estratégicos (bienes y/o servicios) e indicadores transversales, de soporte a la gestión de las instituciones, definidos por el Comité Triministerial.

<sup>4</sup> El incentivo monetario establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento de 7,6% de sus remuneraciones, siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 3,8% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

## B. METAS ANUALES DE EFICIENCIA INSTITUCIONAL (MEI)

Surgen con la dictación de la Ley N° 20.212, de 2007. La asignación asociada a su cumplimiento se otorga a los funcionarios públicos no afectos al PMG.

Al igual que el PMG, las MEI se basan en el desarrollo de áreas estratégicas y comprenden para cada área uno o más sistemas de gestión; y para cada sistema, etapas de desarrollo. El cumplimiento de las etapas comprometidas por la institución para un año en particular, está asociado a un incentivo de carácter remuneracional para los funcionarios. Las etapas y sistemas son similares a los del PMG, no obstante que el Programa Marco sobre el cual se formulan los compromisos es un acuerdo entre el Ministro del ramo y el Ministro de Hacienda, lo que es distinto en el PMG, donde el Programa Marco lo elaboran tres ministros (Hacienda, Secretario General de la Presidencia e Interior y Seguridad Pública) y es informado a los servicios.

La asignación asociada al cumplimiento se calcula de acuerdo al artículo 9° de la Ley N° 20.212 y corresponde a un porcentaje variable de los estipendios señalados en su artículo 10. Es concedido a todos los funcionarios identificados en el primer párrafo del artículo 9° antes citado, y varía anualmente de acuerdo con el grado de cumplimiento de las metas de eficiencia institucionales planteadas. Actualmente, la asignación se paga en un 100% si el cumplimiento de las metas planteadas es igual o superior a un 90%; en un 50% si es igual o superior a un 75% e inferior a un 90%, y no se paga si es inferior a un 75%.

## C. METAS DE RECAUDACIÓN

La Ley N° 19.041 estableció una asignación para todos los funcionarios de la Contraloría General de la República, el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio de Tesorerías, el Consejo de Defensa del Estado y la Secretaría y Administración General del Ministerio de Hacienda. Asimismo, la Ley N° 19.646 estableció una asignación especial de estímulo por desempeño en el cumplimiento de metas de reducción de la evasión tributaria para el personal de planta y a contrata del Servicio de Impuestos Internos.

La asignación procede cuando la recaudación neta en moneda nacional del año anterior haya excedido a una recaudación base para el mismo año.

El pago asociado se calcula de acuerdo al artículo 12° de la Ley N° 19.041 y corresponde a un porcentaje de las remuneraciones, excluidas las asignaciones de zona. Dicho porcentaje es mayor o menor dependiendo de la magnitud de la variación de la recaudación neta anual total correspondiente al año anterior, en moneda nacional, del subtítulo Ingresos Tributarios de la Ley de Presupuestos, excluidas las multas e intereses. En el caso particular del Servicio de Impuestos Internos se suma, además, la asignación especial de estímulo por desempeño en el cumplimiento de metas de reducción de la evasión tributaria, cuyos beneficiarios y forma de pago se estipulan en la Ley N° 19.646.

Actualmente, la asignación se paga en un 100% si el cumplimiento de las metas planteadas es igual o superior a un 90%; se paga un 50% si es igual o superior a un 75% e inferior a un 90%, y no se paga asignación si es inferior a un 75%.

## D. LEY MÉDICA

Su denominación responde a que favorece directamente a los médicos. Consiste en el establecimiento de normas especiales para profesionales funcionarios que se desempeñen en cargos con jornadas de 11, 22, 33 y 44 horas semanales de la Ley N° 15.076 en los establecimientos de los Servicios de Salud, incluidos los cargos de la planta de directivos con jornadas de dicho cuerpo legal (Ley N° 19.664, artículo 37°; Decreto N° 849, de 2000, "Reglamento para pago de bonificación por desempeño colectivo institucional", ambos del Ministerio de Salud).

La formulación de los compromisos es realizada por el Ministerio de Salud en conjunto con el Ministerio de Hacienda, que elaboran un decreto en el cual se fijan los compromisos para el pago de bonificación por desempeño institucional. En el decreto se detallan las áreas prioritarias de los Servicios de Salud, sus objetivos y los compromisos de todos los Servicios de Salud para el año siguiente. Estos compromisos consisten en un conjunto de indicadores, con sus respectivas metas y prioridades.

## E. PREMIO ANUAL POR EXCELENCIA INSTITUCIONAL

Surge con la dictación de la Ley N° 19.882, de 2003. Se otorga anualmente a las tres instituciones que se destaquen por los resultados alcanzados en aspectos tales como gestión, eficiencia institucional, productividad y calidad de los servicios proporcionados a sus usuarios/as.

Pueden postular aquellos que hayan cumplido con el 100% del Programa de Mejoramiento de la Gestión, Metas de Eficiencia Institucional, o de otros incentivos asociados al desempeño institucional, suscritos con el Ministerio de Hacienda.

Consiste en un incentivo económico equivalente a un 5% mensual de los haberes que sirven de base de cálculo para asignación de modernización, para los funcionarios de las tres instituciones mejor evaluadas.

La administración y el otorgamiento del Premio recaen en el Servicio Civil y cuenta para ello con un reglamento que establece su aplicación y procedimientos generales.

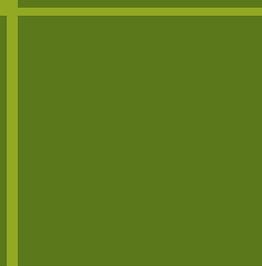
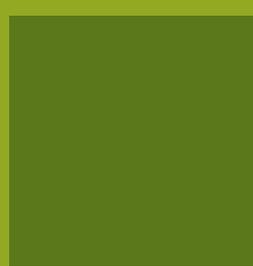
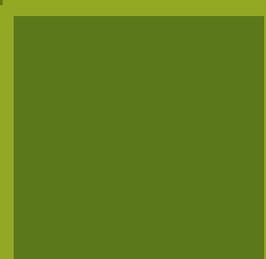
## F. CONVENIO DE DESEMPEÑO COLECTIVO

Es un instrumento que surge con la dictación de la Ley N° 19.553, de 1998. Reemplaza al incentivo por desempeño individual de la asignación de modernización.

Permite estimular el trabajo en equipo de los funcionarios públicos en el cumplimiento de metas orientadas a brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

El pago asociado se calcula de acuerdo al artículo 7° de la Ley N° 19.553 y corresponde a un porcentaje variable de los estipendios señalados en el artículo 4° de dicha ley. Es concedido a los funcionarios/as que se desempeñen en equipos, unidades o áreas de trabajo, en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas para cada uno de ellos.

La asignación se paga como porcentaje variable que depende del cumplimiento de las metas comprometidas.



# ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

## CONTENIDO

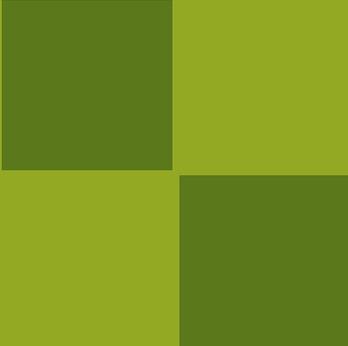
1. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO
2. POLÍTICA FISCAL: REGLA DE BALANCE ESTRUCTURAL
3. PRESUPUESTO DE LA NACIÓN
4. INGRESOS GENERALES DE LA NACIÓN
5. LOS GASTOS DE LA NACIÓN
6. CONTRATACIÓN Y COMPRAS PÚBLICAS



# INTRODUCCIÓN

El Estado posee una serie de recursos financieros de los cuales se vale para ejecutar sus prioridades, ya sean estas políticas, programas o prestaciones, así como también para la implementación de regulaciones e inversiones públicas. Dichos recursos, que frente a las necesidades son generalmente escasos, deben ser administrados y gestionados de manera eficiente y transparente, de modo de proveer oportuna y eficazmente, por ejemplo, bienes y servicios en el ámbito de la salud, la educación, la cultura, el fomento o la seguridad pública, y a través de ellos generar valor público y propender al bien común. En este marco, es importante que cada servicio cuente con normas y orientaciones explícitas que guíen el quehacer institucional y faciliten la gestión directiva.

Cómo se administran estos recursos, de dónde provienen, en qué se invierten, cómo se gastan y controlan, son parte de los temas que serán abordados en el presente Módulo.



# 1 ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

Chile se rige por un régimen presidencialista que otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tienen relación con la Administración Financiera o presupuestaria del Estado.

Además de la Constitución Política, existen otras leyes que regulan el proceso presupuestario, como la Ley N° 1.263 Orgánica de Administración Financiera del Estado, que establece las principales funciones de las entidades involucradas (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Contraloría General de la República y Tesorería General de la República); la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto N° 2.421); el

Decreto con Fuerza de Ley N° 106 del Ministerio de Hacienda, el cual define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), y la Ley N° 20.128 de 2006 sobre responsabilidad fiscal, entre otras.

La Ley N° 1.263 de 1975 define la Administración Financiera del Estado como el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos, y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. Según dicha normativa, la administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos, y comprende a los servicios e instituciones que la ley enumera, los cuales para estos efectos denomina Sector Público<sup>1</sup>.

---

1 DIPRES. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Santiago, septiembre 2005.

## 2 POLÍTICA FISCAL: REGLA DE BALANCE ESTRUCTURAL

La responsabilidad en la gestión financiera del Estado se cuenta entre los activos fundamentales de nuestro país. El manejo ordenado y responsable de las finanzas públicas ha sido ampliamente reconocido como uno de los principales factores que explican los logros que ha obtenido Chile en reducción de la pobreza y en el desarrollo social.

A partir de 2001 la política fiscal chilena se ha guiado por una regla basada en un Balance Cíclicamente Ajustado (BCA), más conocida como regla de Balance Estructural del Gobierno Central<sup>2</sup>. Esta política pone el foco de la situación del Fisco en una perspectiva de mediano plazo, en vez de su situación coyuntural, que es de la que da cuenta el balance efectivo.

La política de Balance Estructural consiste, en términos simples, en estimar los ingresos del Gobierno Central ajustándolos por el ciclo económico y, consecuentemente, autorizar un gasto público consistente con dichos ingresos. En otras palabras, determina que el Estado debe ahorrar en tiempos de bonanza, recursos que ayudarán a enfrentar los tiempos de menor actividad económica.

Durante la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), este enfoque se institucionalizó a través de la Ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal. Esta ley, entre otras materias, obliga al Presidente de la República a establecer las bases de la política fiscal que será aplicada durante su administración, informar sobre el estado estructural de las finanzas públicas y su impacto macroeconómico y financiero, e identificar y cuantificar los pasivos fiscales contingentes. La ley creó también dos fondos soberanos para canalizar el ahorro del Fisco: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), para financiar obligaciones fiscales en el ámbito previsional, y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), este último en reemplazo del Fondo de Compensación de los Ingresos del Cobre creado en 1985, que permite financiar eventuales déficit fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública.

A lo largo de su aplicación, la regla ha estado sujeta a revisiones tanto en la metodología de estimación del BCA, como en la meta de la política. La metodología vigente corresponde a la presentada en el documento “Una política fiscal de balance estructural de segunda

---

2 [www.DIPRES.gob.cl](http://www.DIPRES.gob.cl)

generación para Chile”, publicado en 2011<sup>3</sup>, la cual surgió a partir de las recomendaciones hechas por un Comité de Expertos convocados en 2010 para perfeccionar la regla fiscal.

Con el objetivo de aumentar la transparencia de la política fiscal, en 2013 se creó un Consejo Fiscal Asesor, instancia que participa en la validación de los cálculos del Balance Cíclicamente Ajustado. El Consejo Fiscal Asesor fue creado por Decreto en junio de 2013, con el objetivo de colaborar, a solicitud expresa del Ministro de Hacienda, en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del BCA. Esta es una instancia técnica del más alto nivel, que busca resguardar la independencia en la estimación de las variables estructurales.

Entre sus actividades, el Consejo Fiscal participa como observador en los Comités del Producto Interno Bruto-PIB tendencial y precio de referencia del cobre; se debe pronunciar sobre el cálculo del ajuste cíclico del balance estructural que realiza la Dirección de Presupuestos; puede manifestar su opinión y formular observaciones sobre cambios metodológicos al cálculo del BCA que proponga la autoridad, y asesora al Ministerio de Hacienda en las

materias fiscales que este le encomiende y tengan relación con su objeto.

El Consejo Fiscal está integrado por cinco miembros expertos en temas fiscales y presupuestarios, designados por el Ministro de Hacienda y, entre sus miembros, el ministro nombra también a su presidente y su vicepresidente. El Consejo cuenta con una Secretaría Técnica, radicada en la Dirección de Presupuestos, que sirve de apoyo técnico y vela por el cumplimiento de la agenda de trabajo.

---

3 A contar del ejercicio presupuestario 2015 se introdujeron dos avances a la medición del Balance Cíclicamente Ajustado (BCA). La primera consiste en reflejar en la medición del BCA del año en curso, los cambios en los ingresos estructurales que resulten de la revisión de los parámetros estructurales a partir de la información provista por los Comités Consultivos reunidos en el presente año, logrando así la comparabilidad de los Balances Estructurales de años consecutivos. La segunda mejora consiste en la simplificación del cálculo del indicador BCA mediante la eliminación de ajuste cíclico por ingresos del molibdeno. Para mayor información ver Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2016 (octubre 2015). [http://www.DIPRES.gob.cl/594/articles-138159\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.DIPRES.gob.cl/594/articles-138159_doc_pdf.pdf)

## 3 EL PRESUPUESTO<sup>4</sup> DE LA NACIÓN

El Estado posee diversos recursos que utiliza para el cumplimiento de sus funciones y el logro de sus fines. Dentro de estos se encuentran los financieros, que son el resultado de los diversos ingresos y se aplican a los gastos que este tiene.

Para llevar un orden respecto del cálculo de los ingresos<sup>5</sup>, la estimación de los gastos y una planificación del modo como se administrarán, el Estado cuenta con un presupuesto anual que se materializa en una ley: la Ley de Presupuestos del Sector Público. Esta ley contiene presupuestos para los diversos servicios e instituciones del Estado, como la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República y los ministerios<sup>6</sup> (incluidos los servicios públicos que dependen de ellos).

4 Presupuesto: documento que contiene una previsión, generalmente anual, de los ingresos y gastos relativos a una determinada actividad económica. Es la expresión numérica de los planes (definición extraída de Diccionario de Administración Pública Chilena. LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002).

5 A modo de ejemplo, el ingreso del Estado estimado según la Ley de Presupuestos el año 2016 es de M\$ 42.040.361.401, monto que varía cada año.

6 Por ejemplo: la Ley de Presupuestos del año 2016 para el Ministerio de Educación presenta un ingreso de M\$ 9.379.446.986 que se invertirá en gastos de personal (M\$ 343.661.186), bienes y servicios de consumo (M\$ 80.291.904) y otros ítems específicamente descritos en la ley.

### 3.1 ¿CÓMO SE ELABORA EL PRESUPUESTO DE LA NACIÓN Y CUÁLES SON SUS ETAPAS?

El Presupuesto de la Nación se refleja en una ley con validez anual, que se elabora el año anterior al de su entrada en vigencia.

La elaboración del Presupuesto de la Nación contempla cuatro etapas, que se inscriben dentro de lo que se denomina Ciclo Presupuestario. A continuación revisaremos cada una de estas.

#### 1º Formulación:

El artículo 64º de la CPR establece que “el proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir”. De conformidad con dicha normativa legal, la autoridad antes citada, a través de la DIPRES del Ministerio de Hacienda, coordina todas las acciones administrativas tendientes a la formulación del proyecto de presupuestos de cada año. Se busca así que el gasto a realizar en la ejecución presupuestaria futura sea coherente con la disponibilidad de recursos proyectada en función de variables macroeconómicas relevantes como son: el crecimiento del Producto

Interno Bruto (PIB), la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el precio del cobre.

Entre las instrucciones y procedimientos generales y específicos que se entregan a los servicios para que ellos determinen su propuesta de gastos, están los siguientes:

- a. La priorización en la asignación de recursos a los programas y proyectos que permitan cumplir con los compromisos presidenciales establecidos para el periodo correspondiente.
- b. La presentación oficial del proyecto de presupuestos deberá ser entregado por cada ministerio y deberá consignar las propuestas de todos sus servicios dependientes o que se relacionen con el Ejecutivo por su intermedio. De ese modo, no se reciben planteamientos individuales<sup>7</sup>.
- c. Los gastos especificados deben corresponder a la proyección de un nivel de actividad estrictamente inercial, por lo cual se eliminan todos los gastos por una sola vez o residuales, y se incorporan, a su vez, los ajustes correspondientes por efecto de año completo de leyes o programas iniciados el año anterior.
- d. Los programas públicos nuevos y aquellos ya en ejecución que se propongan reformular, deberán ser sometidos a una evaluación *ex ante* de diseño desarrollada por DIPRES, y por el Ministerio de Desarrollo Social cuando dichos programas sean del ámbito social.<sup>8</sup>
- e. Los requerimientos adicionales relacionados a prioridades gubernamentales deberán ser formulados en un formato especial, denominado Formulario Estándar (FE), y conforme a las instrucciones para él impartidas.
- f. Cualquier proposición del proyecto de presupuestos deberá estar acompañada de las justificaciones solicitadas en los instructivos pertinentes, incluyendo una proyección de mediano plazo, en los casos que corresponda, y utilizando un criterio de austeridad en los conceptos de gasto de operación o funcionamiento.
- g. Los proyectos de inversión deberán contar con el correspondiente informe favorable del Ministerio de Desarrollo Social, y cumplir con las normas y procedimientos vigentes.
- h. La propuesta de Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) para el año correspondiente a la ejecución presupuestaria deberá ser compatible con los recursos disponibles comunicados por el propio Ministerio de Hacienda.
- i. Por último, las instituciones dependientes de cada ministerio deberán acompañar con su solicitud presupuestaria las definiciones estratégicas e indicadores de desempeño que midan los aspectos relevantes de la gestión institucional, consistentes con los recursos solicitados en el presupuesto.

Basado en estas y otras instrucciones complementarias se formula el Presupuesto de la Nación. Ahora bien, esta etapa considera a su vez una serie de subetapas, todas las cuales se muestran en detalle en la siguiente tabla. Cabe señalar que los plazos considerados son meramente ilustrativos, dado que las fechas definitivas se establecen año a año.

<sup>7</sup> Todos los servicios e instituciones públicas deben elaborar, durante los primeros cuatro meses del año presupuestario, una proyección financiera de sus ingresos y gastos, los cuales son entregados a la DIPRES para que esta prepare el denominado "Presupuesto Exploratorio" (Diccionario de Administración Pública Chilena, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002).

<sup>8</sup> Para la clasificación específica de los programas sociales, se utiliza la Clasificación Funcional del Gasto de DIPRES.

**TABLA 1: ETAPAS Y FASES DE FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA NACIÓN**

PLAZOS	ACTIVIDADES
Segunda y tercera semana de marzo	Revisión del Balance de Gestión Integral (BGI) y envío de observaciones a los servicios por parte de la DIPRES.
Primera y segunda semana de abril	Preparación de los informes de evaluación del año presupuestario anterior. Puede considerarse la realización de reuniones en conjunto entre la DIPRES y las instituciones.
Cuarta semana de abril	Reuniones de Sectores Presupuestarios de DIPRES con el Director de Presupuestos para determinar la evaluación definitiva del año anterior.
Primera semana de abril	Instrucciones del Ministro y Director de Presupuestos para proceso de evaluación <i>ex ante</i> de diseño de programas públicos.
Primera semana de junio	Reuniones de Sectores Presupuestarios de DIPRES con el Director de Presupuestos para analizar presupuesto exploratorio*.
Segunda semana de junio	Reunión del Director de Presupuestos con el Ministro de Hacienda para analizar el presupuesto exploratorio.
Tercera semana de junio	Reunión para analizar el presupuesto exploratorio con el Presidente de la República.
Fines de junio	Envío de instrucciones a los servicios para la formulación presupuestaria y comunicación del marco presupuestario**.
Todo junio, primera y segunda semana de julio	Formulación del Proyecto de Presupuestos anual por los organismos del sector público.
Cuarta semana de julio	Discusión de los proyectos por comisiones técnicas
Primera y segunda semana de agosto	Preparación de los informes asociados a la formulación presupuestaria por parte de los Sectores Presupuestarios de DIPRES. Revisión de los indicadores nuevos propuestos por los servicios para el presupuesto.
Tercera semana de agosto	Presentación de los Sectores Presupuestarios de DIPRES de las propuestas de presupuesto al Director de Presupuestos.
Cuarta semana de agosto	Reuniones del Director de Presupuestos con el Ministro de Hacienda
Primera semana de septiembre	Reunión del Ministro de Hacienda con el Presidente de la República. Revisión de metas de los indicadores asociados al presupuesto.
Segunda semana de septiembre	Reuniones del Ministro de Hacienda con los ministros de Estado. Revisión de metas de los indicadores asociados al presupuesto.
Cuarta semana de septiembre	Cierre y ajuste finales al presupuesto solicitado. Elaboración de folleto Proyecto de Ley de Presupuestos.
30 de septiembre	Envío Proyecto de Ley de Presupuestos Anual al Congreso Nacional.
30 de noviembre	Ultimo día para la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos por parte del Congreso Nacional.
Primera y segunda semana de diciembre	Modificación de metas por parte de los servicios, basado en la comparación entre el Proyecto de Ley de Presupuestos presentado y finalmente aprobado

\* El presupuesto exploratorio es el conjunto de pretensiones presupuestarias que el servicio correspondiente tiene de acuerdo a su plan de acción anual, pero sin considerar el presupuesto que otros servicios pudieren haber presentado.

\*\* El marco presupuestario corresponde al límite de gastos que debe contemplar el servicio en el proceso de formulación de presupuesto, el cual es informado por la Dirección de Presupuestos. De esta manera, cada presupuesto exploratorio individual se armoniza con el resto de los presupuestos presentados, con el fin de ajustarse al ingreso nacional disponible.

## 2º Discusión y aprobación:

En esta etapa, el proyecto de ley presentado por el Presidente de la República es discutido en el Congreso Nacional. El proyecto de ley que remite el Ejecutivo debe presentarse necesariamente en la Cámara de Diputados. La Constitución fija un plazo máximo para la tramitación del proyecto de ley, al disponer que si el Congreso no lo despacha dentro de los sesenta días contado desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

El Congreso también podrá introducir ciertos cambios, pero solo los que digan relación con la reducción de gastos, puesto que lo relativo a la estimación de recursos corresponde exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos respectivos.

Se debe considerar que el Congreso Nacional puede definir autónomamente la forma en la cual analiza cualquier proyecto de ley. En este caso particular, pese a ingresar el proyecto a tramitación a través de la Cámara de Diputados, se crea una Comisión Especial Mixta de Presupuestos constituida por representantes de ambas Cámaras. Esta comisión es la que analiza y discute el presupuesto presentado. Para estos fines, convoca a las autoridades pertinentes o a los especialistas que estime necesario. Es así como durante el mes de octubre y las primeras semanas de noviembre de cada año son citados frecuentemente ministros, jefes de servicio, autoridades de instituciones constitucionales autónomas, entre otras, con el fin de explicar y fundamentar el presupuesto solicitado, ya sea en parte o en su totalidad.

La Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 19º, dispone que el proyecto de Ley de Presupuestos sea informado exclusivamente por una Comisión

Especial, que se integrará con el mismo número de diputados y de senadores. Formarán parte de ella, en todo caso, los miembros de sus respectivas Comisiones de Hacienda.

El artículo 207º del Reglamento del Senado señala que anualmente se designarán ocho senadores que, con los cinco miembros de la Comisión de Hacienda, representarán al Senado en la Comisión Especial de Senadores y Diputados que tendrá a su cargo el estudio del proyecto de Ley de Presupuestos que presente el Ejecutivo.

Esta comisión especial formará, a partir de sus integrantes, las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto. La Comisión Especial de Presupuestos deberá informar a la Cámara de Diputados en el término de quince días, o entregar los antecedentes dentro de ese plazo, en el estado en que se encuentren, a menos de que esa Cámara prorrogue ese término (artículo 208º Reglamento del Senado).

Al final de este proceso de análisis, esta comisión envía informes a las respectivas Cámaras, los que deben ser analizados y aprobados, en general y en particular (artículo por artículo). La Ley de Presupuestos no tiene un quórum especial para su aprobación y requiere solo del voto favorable de la mayoría de los parlamentarios presentes. En caso de existir diferencias en los artículos aprobados por la Cámara de Diputados y el Senado, el proyecto pasa a tercer trámite constitucional. En este trámite volverá a la Cámara de origen, para que analice si acepta o no el proyecto aprobado por el Senado. Esta discusión versa solo sobre las modificaciones introducidas en el Senado, las que se entenderán aprobadas con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Si las modificaciones fueron reprobadas, se formará una Comisión Mixta que estará integrada por igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y el modo de resolver las dificultades.

El proyecto de la Comisión Mixta volverá a la Cámara, y luego al Senado. Para ser aprobado en estos, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada uno de ellos.

En caso de que en la Comisión Mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la Comisión Mixta, surge la posibilidad de la insistencia, y el Ejecutivo puede solicitar a la Cámara que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por el Senado.

Si la Cámara rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o en su totalidad.

Si hubiere mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasará al Senado y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Aprobado el proyecto de ley por el Congreso Nacional, este será remitido al Presidente de la República quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación.

Si el Presidente desapruueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días. En este caso, la parte no observada regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 10 de enero del año respectivo. Cada observación debe ser aprobada o rechazada en su totalidad y, en consecuencia, no procederá dividir la votación para aprobar o rechazar solo una parte.

Las observaciones tendrán discusión general y particular a la vez, y se tendrá por aprobada la observación que lo sea por la mayoría de una y otra Cámara, con el quórum que para cada caso exija la Constitución.

Finalmente, el Congreso despachará nuevamente el proyecto al Presidente para su promulgación y publicación definitiva en el Diario Oficial. El presupuesto debe quedar totalmente tramitado a más tardar el 1 de diciembre del año anterior a su entrada en vigencia.

### 3° Ejecución:

Una vez promulgada y publicada la Ley de Presupuestos, comienza la ejecución de la misma. Consiste en la entrega mensual de los recursos presupuestarios a las diversas instituciones públicas, la actualización del presupuesto inicial mediante decretos de modificación presupuestaria<sup>9</sup>, y el registro del gasto efectivo y devengado<sup>10</sup>.

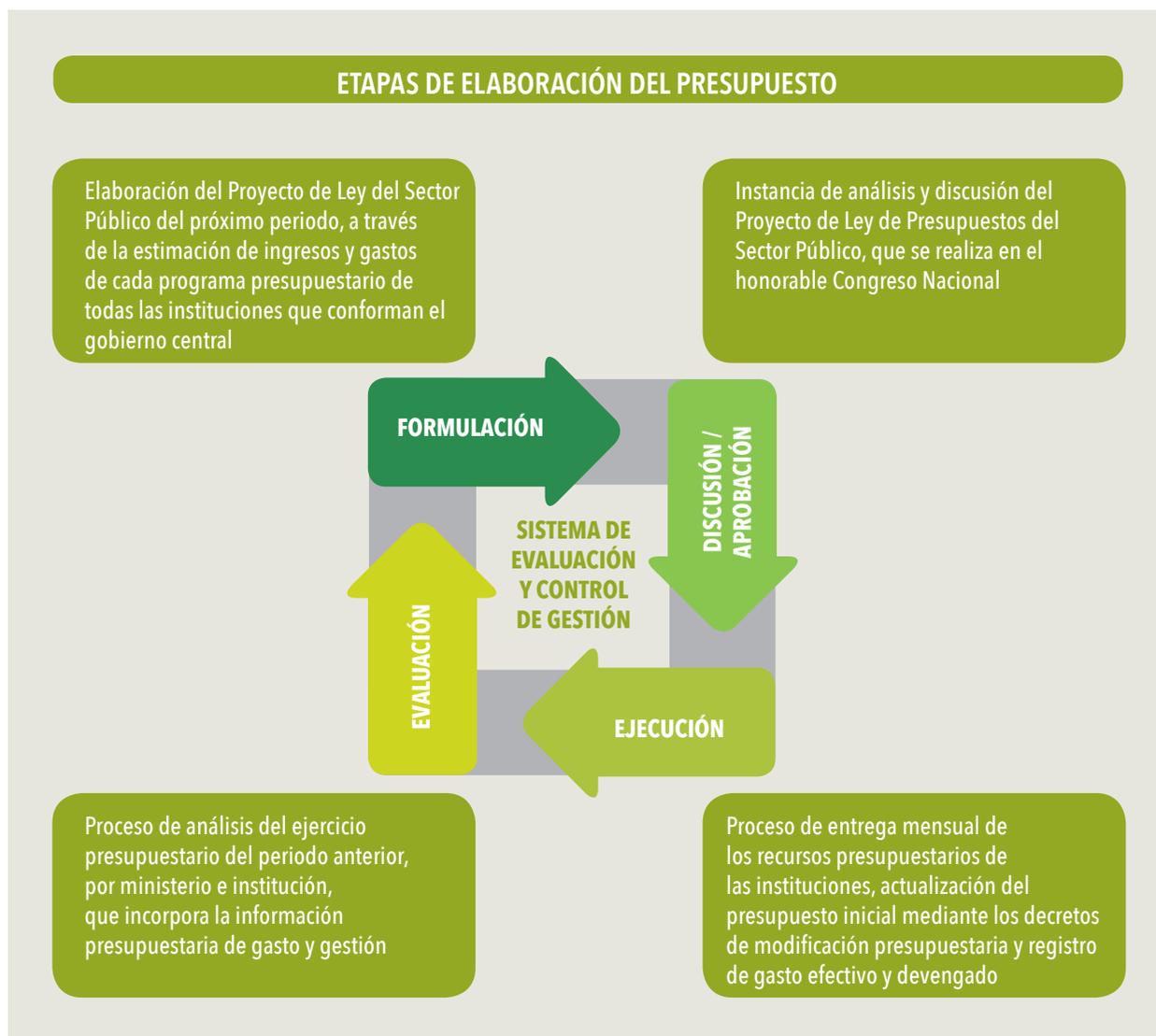
### 4° Evaluación:

En esta etapa se busca evaluar, a través de una serie de instrumentos, si se dio un uso efectivo y eficiente a los recursos públicos en el periodo ya concluido<sup>11</sup>.

9 En general, los servicios deberán ajustarse al presupuesto que les ha sido asignado; sin embargo, atendido a que pueden ocurrir ciertos cambios en las necesidades de ingresos, o un incremento o disminución de los gastos, los presupuestos de las instituciones pueden ser modificados mediante decretos, los que en su gran mayoría deberán ser dictados por el Ministerio de Hacienda a proposición de los servicios que los requieran. Ejemplo: disminuir un presupuesto para que ciertos montos sean transferidos a un programa que los requiera.

10 Aquel gasto sobre el cual se tiene un título o derecho, independiente de su actual exigibilidad.

11 Esta etapa es analizada en particular en el punto 6. Sistema de Evaluación y Control de Gestión.



## 4 INGRESOS GENERALES DE LA NACIÓN

Como hemos visto a través del texto, el Estado cuenta con un presupuesto expresado en una ley, que contiene un cálculo de los ingresos que percibirá, así como una estimación de los gastos que efectuará.

En cuanto a los ingresos, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) elabora cada año un cálculo de los ingresos generales de la Nación para ser incluidos en la Ley de Presupuestos. Este cálculo consiste en un texto que sistematiza las variadas fuentes de ingresos que componen el tesoro público, entre las cuales encontramos las siguientes:

- a. Transferencias corrientes:** consisten en los pagos que organismos del sector privado, público u otras entidades realizan al Fisco<sup>12</sup>, como por ejemplo, la donación de un privado, las transferencias que realizan entidades públicas al Fisco, remates judiciales, etcétera.
- b. Rentas de propiedad:** son las rentas que recibe el Estado por los bienes de su propiedad; por ejemplo, los dividendos que obtiene en su calidad de accionista de sociedades anónimas

abiertas; los intereses que percibe por inversiones realizadas; la participación en las utilidades de instituciones o empresas estatales, tales como las que corresponden a la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), las rentas que percibe por las superficies concesionadas sobre los bienes fiscales y nacionales de uso público, etcétera.

- c. Ingresos de operación:** son los ingresos obtenidos de la venta de bienes y servicios del Estado, como por ejemplo: las tarifas cobradas por los depósitos y custodias en los servicios de aduanas, que ingresarán al patrimonio del Estado. Lo mismo ocurre con los derechos que cobran los cónsules por actuaciones administrativas, como expedir pasaportes, visas, etcétera.
- d. Otros ingresos corrientes:** consisten principalmente en las multas y sanciones pecuniarias, originadas en las infracciones a diversas disposiciones legales.
- e. Endeudamiento:** consiste en los ingresos obtenidos por préstamos que el Estado solicita a instituciones financieras (internas o externas), con el objetivo de financiar los planes y proyectos que la ley le autoriza y mandata a realizar en caso de que no cuente con los recursos necesarios.

<sup>12</sup> Ente investido de personalidad jurídica para que represente al Estado en el ejercicio de los derechos patrimoniales que a este le competen. (Definición extraída del Diccionario de Administración Pública Chilena, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002).

- f. Impuestos:** son un “tributo<sup>13</sup> o gravamen exigido por el Estado para fines públicos”<sup>14</sup>. Constituyen el grueso de los ingresos que recibe el Estado y podemos definirlos como el “pago obligatorio, no sujeto a una contraprestación directa, que exige el Estado a los individuos y empresas con el fin de financiar los gastos propios de la administración del Estado y la provisión de bienes y servicios de carácter público”<sup>15</sup>. Es importante destacar que los impuestos pueden perseguir ciertos objetivos adicionales, como por ejemplo incentivar o desincentivar una actividad económica, redistribuir la renta, etcétera.

Por ejemplo, para incentivar la actividad económica en regiones la ley ha establecido algunos regímenes especiales, mientras que para desincentivar la venta de bebidas alcohólicas y cigarrillos se grava este tipo de productos con impuestos más altos, puesto que son perjudiciales para la salud de las personas.

De la misma forma, el impuesto a la renta producido por el trabajo es progresivo; es decir, quienes más ganan deben pagar tasas de impuestos más altas. Con este dinero se financia el gasto público, que incluye el gasto social.

13 Tributos son las “prestaciones, comúnmente en dinero, que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio a los particulares, en virtud de una ley y para el cumplimiento de sus fines”. Villegas, Héctor B. Curso Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1972. Existen otros tipos de tributos como, por ejemplo, las contribuciones y las tasas

14 Definición extraída de Diccionario de la Real Academia Española, disponible en <http://www.rae.es>

15 Definición extraída del Diccionario de Administración Pública Chilena. LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002

Debido a la importancia que revisten al ser la principal fuente de ingresos de la Nación, nos detendremos en ellos y revisaremos los distintos tipos de impuestos que existen.

### Tipos de impuestos

Los impuestos considerados en el cálculo de ingresos generales de la Nación, ordenados según el aporte a los ingresos de la Nación, son los siguientes:

- a. Impuesto al Valor Agregado (IVA):** es el principal impuesto al consumo. Es una obligación tributaria de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo y grava, con un 19%, las adquisiciones de bienes, ya sean muebles o inmuebles, y de los servicios ya sean habituales o esporádicos. Quienes están afectos a este impuesto son los usuarios finales o consumidores.
- b. Impuestos a la Renta:** es aquel tributo que grava las rentas. Las rentas son aquellos ingresos que constituyen utilidades o beneficios que rinda una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades o incremento de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera sea su naturaleza, origen o denominación (definición de acuerdo al artículo 2° de la Ley de la Renta). Ejemplos: los salarios de las personas naturales sobre cierto monto, las rentas de la industria, del comercio, de la minería y de la exportación de riquezas del mar y demás actividades extractivas, compañías aéreas, de seguros, los premios de lotería, etcétera.

- c. Impuestos a productos específicos:** existen productos a los cuales el Estado ha asignado un impuesto específico a su venta. Así ocurre por ejemplo con los tabacos, cigarros y cigarrillos, y también con los combustibles.
- d. Impuestos a los actos jurídicos:** son impuestos que gravan ciertos actos jurídicos, como por ejemplo los que tienen relación con letras de cambio, préstamos y otras operaciones de crédito de dinero.
- e. Impuestos al comercio exterior:** la ley de normas sobre la importación de mercaderías al país establece que todas las mercaderías procedentes del extranjero, al ser importadas al país, estarán sujetas al pago de los derechos específicos que establece el Arancel Aduanero.
- f. Impuestos varios:** son impuestos que no caben dentro de las categorías recién mencionadas, y que constituyen una fuente de ingresos importante para el Fisco. Entre ellos encontramos, por ejemplo, el impuesto a beneficio fiscal que grava a las herencias y donaciones, el valor de las patentes mineras, el impuesto que grava a los juegos de azar, entre otras.

# 5 LOS GASTOS DE LA NACIÓN

Como contrapartida a los ingresos generales de la Nación, la Ley de Presupuestos trata sobre los gastos. Los gastos son las salidas de dinero que experimenta el Presupuesto de la Nación y cuya principal finalidad es comprar bienes de consumo y proveer bienes y servicios públicos.

El manejo que el Estado tiene respecto de los bienes que se gastan y cómo se gastan corresponde a la gestión administrativa, que depende de las políticas públicas que el país adopte. Entendemos por políticas públicas a todas las “acciones y omisiones del Estado para lograr objetivos sociales”<sup>16</sup>. Así, por ejemplo, si el Estado decide gastar gran parte de los ingresos en subsidios o si, por el contrario, decide no hacerlo, obedece a las políticas públicas que el Estado adopte.

## Tradicionalmente se distinguen dos tipos de gastos:

- i. **Gasto público:** es el gasto destinado a la compra de bienes de consumo para la mantención de las instituciones públicas<sup>17</sup> de acuerdo a las autorizaciones presupuestarias. Así, por ejemplo, si un ministerio necesita vehículos, oficinas, computadores, etc., estos bienes se compran con los dineros que el presupuesto destina para ello, todo de conformidad a la Ley de Compras Públicas<sup>18</sup>.
- ii. **Gasto social:** es aquella parte del presupuesto que el Estado utiliza para proveer bienes y servicios públicos, tales como Protección del Medio Ambiente, Vivienda y Servicios Comunitarios, Salud, Actividades Recreativas, Cultura y Religión, Educación y Protección Social, en general, para mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la sociedad. Entre estos gastos encontramos, por ejemplo, los destinados a algunas transferencias y los subsidios.

16 Cochran, C.E., LC. Mayer, T.R. Carr, and J. Cayer. "American Public Policy: An Introduction". 8th ed. Belmont, CA: Wadsworth, 2006.

17 Observación: en el presupuesto también están los recursos humanos que no se compran ni se reclutan en Chilecompra.

18 Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://bcn.cl/1m20r>

## 5.1 CONTRATACIÓN Y COMPRAS PÚBLICAS

El gasto público tiene por finalidad abastecer a las diversas instituciones públicas de los bienes necesarios para su funcionamiento y se ejecuta conforme a lo establecido por la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, más conocida como Ley de Compras Públicas. Esta ley señala el procedimiento por el cual deben regirse las compras y contrataciones de bienes y servicios de la administración central y descentralizada del Estado y será tratado con mayor detalle en el punto 6 de este Módulo.

## 5.2 TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS

Como mencionamos, el Estado cuenta con diversos ingresos que se obtienen principalmente de los impuestos. El Estado gestiona y administra los recursos con el fin de cumplir con su objetivo y el desarrollo del Estado como un todo. Sin embargo, dicho desarrollo no se logra mientras no se integren y protejan los sectores y las personas que se encuentran en condiciones desfavorables o en riesgo social<sup>19</sup>, y se fortalezca ciertas actividades productivas. Es por ello que el Estado destina gran parte del presupuesto a lo que conocemos como gasto social, a través del cual apoya y favorece el desarrollo de estos sectores, redistribuyendo los ingresos que recibe y destinándolos a aquellas áreas que requieren especial atención. Para ello, el Estado hace uso de dos herramientas: las transferencias y los subsidios.

<sup>19</sup> Los principales riesgos sociales son la pérdida de empleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, la enfermedad, la falta de educación y la discapacidad: así lo establece el Ministerio de Desarrollo Social. Información disponible en el sitio oficial del organismo: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

### a. Conceptos: transferencias y subsidios

Entendemos por transferencias, según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 19.862 sobre Registros de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos, “las subvenciones a personas jurídicas, sin prestación recíproca en bienes o servicios y, en especial, subsidios para financiamiento de actividades específicas o programas especiales y gastos inherentes o asociados a la realización de estos”. En otras palabras, consisten en la entrega de una cantidad de dinero por parte de la administración del Estado a personas jurídicas<sup>20</sup> para el financiamiento de actividades o programas de interés público, sin que la parte que recibe tenga que dar algo a cambio.

Por su parte, los subsidios son transferencias de dinero, bienes o prestaciones que hace el Estado a ciertas personas o actividades productivas con el objeto de alcanzar metas sociales, fomentar determinadas actividades y otros fines similares. Ejemplo: el subsidio habitacional que se creó con el objeto de alcanzar una meta social, como es el mejoramiento de la calidad de vida y la integración social, para disminuir el déficit habitacional de los sectores más vulnerables de la población. Otros ejemplos de subsidios son el que otorga el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) a los productores agrícolas del país para la recuperación de los suelos que han sufrido algún proceso de degradación; el que otorga la

<sup>20</sup> En Derecho existen dos tipos de personas: las personas naturales, que son los individuos de la especie humana, y las personas jurídicas, que son entes ficticios, capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones. Ejemplo: una Sociedad Anónima, una Compañía Limitada

Corporación de Fomento (CORFO) al empleo para profesionales de investigación y desarrollo, la ley que creó el subsidio al empleo juvenil, etcétera.

## b. Tipos de subsidios

Existen múltiples tipos de subsidios que pueden ser clasificados en dos grandes grupos: aquellos cuyos beneficiarios son ciertos sectores económicos o actividades productivas, y otros que benefician a personas y familias, principalmente de escasos recursos, con discapacidad o cesantes. En este segundo grupo encontramos algunos de los subsidios a los que se destinan mayores recursos y que se encuentran ampliamente difundidos, entre otros:

- **Subsidio habitacional:** este subsidio es impulsado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y consiste en el aporte económico que hace el Estado a quienes cumplan con los requisitos exigidos para comprar o construir una vivienda.
- **Subsidio familiar:** beneficio impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social equivalente a la asignación familiar<sup>21</sup> para personas de escasos recursos que no pueden acceder al beneficio del DFL N° 150, de 1982, por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional.
- **Subsidio Único Familiar (SUF):** beneficio para mujeres de escasos recursos, sin previsión y con

niños que viven a sus expensas. Es un aporte equivalente a la asignación familiar.

- **Subsidio de cesantía:** consiste en la entrega mensual, por un máximo de un año, de una suma de dinero a los trabajadores cesantes.

## c. Publicidad de las transferencias

En el año 2003 se aprobó la Ley N° 19.862 sobre Registros de Personas Jurídicas receptoras de fondos públicos<sup>22</sup>.

Dicha ley tiene por objetivo dar publicidad a las transferencias que realicen los órganos y servicios públicos –incluidos en la Ley de Presupuestos– y los municipios hacia las diversas entidades a quienes se destinen, de manera que la población pueda estar al tanto de los subsidios, donaciones y subvenciones que se realizan.

### ¿Cómo se materializa esta publicidad requerida?

Los organismos que transfieran recursos a terceros privados o públicos deberán llevar un registro de las entidades receptoras de dichos fondos (artículo 1° de la Ley N° 19.862). Será el Ministerio de Hacienda el encargado de dictar las normas e instrucciones por las que deberán regirse estos registros (artículo 7° de la Ley N° 19.862).

21 La asignación familiar es un subsidio estatal que consiste en la entrega mensual de una suma de dinero por cada carga familiar que un trabajador acredite. Es otorgada por el empleador a los trabajadores a través de Instituto de Previsión Social (ex INP) o una caja de compensación, según sea el caso.

22 Sin perjuicio de esta norma, existe la Ley N° 20.285 de Acceso a la Información Pública, que regula el principio de transparencia de la función pública, permitiendo a la ciudadanía acceder a información relevante de todos los organismos de la Administración del Estado, como por ejemplo, las dotaciones de personal de cada organismo y los sueldos que reciben sus funcionarios.

## 6 CONTRATACIÓN Y COMPRAS PÚBLICAS

La Ley de Compras regula las contrataciones de bienes y servicios de 850 instituciones de la Administración del Estado, incluidos los Ministerios, Intendencias, Municipalidades, hospitales públicos, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, universidades estatales, los servicios públicos descentralizados y la Contraloría General de la República, entre otras.

El sistema funciona a través del portal web **www.mercadopublico.cl**, de acceso público y gratuito, que permite la participación en los procesos licitatorios. De esta forma, los proveedores presentan sus ofertas para proveer un bien o servicio particular, como por ejemplo consultorías, capacitación, medicamentos, pasajes, artículos de escritorio, estudios, vigilancia, etc. Se trata de un punto de encuentro que permite a los distintos actores involucrados comprar y vender, posibilitando, de este modo, que los procesos de compras y contratación de bienes y servicios del Estado chileno sean abiertos, transparentes, rápidos y eficientes.

Los procedimientos de compra contemplados por la normativa corresponden a licitación pública, que es la

regla general<sup>23</sup>, y los procedimientos excepcionales de licitación privada y trato directo. Por otra parte, los convenios marco responden al procedimiento general de contratación y licitación pública que es efectuado por la Dirección de Compras. Se traducen en un catálogo electrónico de bienes y servicios, en el que las entidades de la administración central compran de una manera preferente con una forma simple y transparente.

Los organismos públicos, regidos por la ley mencionada, deben efectuar completamente sus procesos de compra y contratación a través del sistema. Así, el artículo 18° de la referida ley dispone que “los organismos públicos regidos por la Ley de Compras y Contrataciones, deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude la presente ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública”.

---

23 Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Art. 9°.

El Poder judicial, el Congreso Nacional, el Ministerio Público, el Banco Central y las Empresas Públicas creadas por ley, no tienen la obligación de utilizar la plataforma. Sin embargo, bajo el principio de transparencia, algunas de ellas y otros organismos perceptores de fondos públicos<sup>24</sup> han accedido voluntariamente a realizar sus compras a través de Mercado Público<sup>25</sup>.

En cuanto a materias, se excluyen del sistema los contratos de obra pública<sup>26</sup>; de obra que celebren los servicios de Vivienda y Urbanización para el cumplimiento de sus fines; contratos que traten sobre material de guerra; la adquisición por parte de las Fuerzas Armadas o por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública de vehículos de uso militar o policial, equipos y sistemas de información de tecnología avanzada y emergente, para sistemas de comando, y otros que señala el artículo 3° de la Ley de Compras.

24 Ley N° 19.862, respecto de los fondos que reciban (a modo ejemplar, se puede mencionar a las Corporaciones Municipales, las fundaciones privadas que dependen de la Presidencia, y las ONG u otras organizaciones de la sociedad civil financiadas con fondos públicos.

25 Es el caso de la Cámara de Diputados, el Senado, el Consejo Resolutivo de las Asignaciones Parlamentarias, la Corporación Administrativa del Poder Judicial, la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas-Emaza, la Empresa Portuaria Antofagasta, la Empresa Portuaria Iquique, la Fundación de La Familia, fundaciones dependientes de la Dirección Sociocultural de La Moneda, la Fundación Prodemu, Metro S.A., entre otras.

26 A través de una indicación de la Ley de Presupuestos (Ley N° 20.981), se incorpora la Obra Pública a las transacciones realizadas en [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl), incorporándose a contar de 2017 en forma gradual y paulatina, incorporando tanto la consultoría como la obra pública, propiamente tal.

Las compras públicas reconocen como su marco normativo:

- Constitución Política de la República.
- Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Art. 9°.
- Ley 19.886 de Compras Públicas.
- Ley 19.880 de Procedimiento Administrativo.
- Dto. 250/2009, Reglamento de la Ley de Compras.
- Dictámenes de la C.G.R.

La Ley de Compras Públicas aplica a:

- Contratos título oneroso para el suministro de bienes muebles y servicios.
- Concesiones municipalidades.
- Administración del Estado. Órganos y servicios públicos indicados en art. 1° de Ley N° 18.575, salvo empresas públicas creadas por ley, de adhesión voluntaria.

El texto excluye:

- Contratación de personal.
- Convenios de colaboración entre organismos públicos.
- Contratos regidos por procedimientos de organismos internacionales.
- Contratos relativos a transferencias de instrumentos financieros.
- Contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas.
- Contratos relativos a material de guerra.

Del mismo modo, una serie de principios rectores sostienen el quehacer de las entidades, entre ellos:

- **Libre concurrencia al llamado**, fundado en el artículo 9° de la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, que supone que los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley. El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.

La licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo.

- **Igualdad ante las bases y no discriminación arbitraria**, establecido en el artículo 20° del Reglamento de la Ley de Compras Públicas, que indica “Las Bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros (...)

Estas condiciones no podrán afectar el trato igualitario que las entidades deben dar a todos los oferentes, ni establecer diferencias arbitrarias entre estos, como asimismo, deberán proporcionar la máxima información a los proveedores, contemplar tiempos oportunos para todas las etapas de la licitación y evitarán hacer exigencias meramente formales, como, por ejemplo, requerir al momento de la presentación de ofertas documentos

administrativos, o antecedentes que pudiesen encontrarse en el Registro de Proveedores, en el caso de los oferentes inscritos.”

- **Sujeción estricta a las bases**, establecida en el artículo 10° del Reglamento de la Ley de Compras, el cual indica en su tercer párrafo: “Los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción, de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas y técnicas que la regulen. Las bases serán siempre aprobadas previamente por la autoridad competente.”
- **No formalización**, que encuentra su fundamento en el artículo 13° de la Ley 19.880, de Procedimientos Administrativos, que establece: “El procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia, de modo que las formalidades que se exijan sean aquellas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares.”
- **Transparencia y publicidad**, el artículo 18° de la Ley 19.886 de Compras Públicas establece: “Los organismos públicos regidos por esta ley deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude la presente ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública”. Por su parte, la letra e) del artículo 7° de la Ley 20.285, dispone que “Los órganos de la Administración del Estado, señalados en el artículo 2°, deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los siguientes antecedentes

actualizados, al menos, una vez al mes: letra e) Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso.”

- **Probidad**, tiene su fundamento en el Inciso 2º, del artículo 62º de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575, que establece que la probidad consiste en “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.”

En el mismo texto, se indica expresamente que se infringe la probidad cuando se omite o eluda la propuesta pública<sup>27</sup> y cuando se contraviene el deber de eficiencia, eficacia y legalidad, con grave entorpecimiento del Servicio o derechos ciudadanos ante la Administración<sup>28</sup>.

## 6.1 INHABILIDADES

### a) Inhabilidad absoluta

Especial atención, para un Directivo Público, cobran las inhabilidades para contratar con

el Estado, previstas en el artículo 4º de la Ley de Compras Públicas. Este artículo indica que quedarán excluidos de transar con el Estado –como **inhabilidad absoluta**–, quienes “dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, o por delitos concursales establecidos en el Código Penal.” Igual sanción recaerá en aquellas personas jurídicas condenadas a la pena de prohibición de celebrar actos y contratos con organismos del Estado, en conformidad a la Ley 20.393<sup>29</sup>, en relación con las consecuencias de la Declaración de Responsabilidad Penal, de la persona jurídica por los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho.

### b) Inhabilidades relativas

Asimismo, el citado artículo 4º establece una serie de inhabilidades relativas para transar con el Estado:

- En caso de que la empresa que obtiene la licitación o celebre convenio registre saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social con sus actuales trabajadores o con trabajadores contratados en los últimos dos años, los primeros estados de pago producto del contrato licitado deberán ser destinados al pago de dichas obligaciones, debiendo la empresa

27 Artículo 62º N° 7, Ley N° 18.575.

28 Artículo 62º N° 8, Ley N° 18.575.

29 Ley 20.393, establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho.

acreditar que la totalidad de las obligaciones se encuentran liquidadas al cumplirse la mitad del período de ejecución del contrato, con un máximo de seis meses.

- “Ningún órgano de la Administración del Estado y de las empresas y corporaciones del Estado o en que este tenga participación, podrá suscribir contratos administrativos de provisión de bienes o prestación de servicios con los funcionarios directivos del mismo órgano o empresa, ni con personas unidas a ellos por los vínculos de parentesco descritos en la letra b) del artículo 54° de la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ni con sociedades de personas de las que aquellos o estas formen parte, ni con sociedades comanditas por acciones o anónimas cerradas en que aquellos o estas sean accionistas, ni con sociedades anónimas abiertas en que aquellos o estas sean dueños de acciones que representen el 10% o más del capital, ni con los gerentes, administradores, representantes o directores de cualquiera de las sociedades antedichas.

Las mismas prohibiciones del inciso anterior se aplicarán a ambas Cámaras del Congreso Nacional, a la Corporación Administrativa del Poder Judicial y a las Municipalidades y sus Corporaciones, respecto de los Parlamentarios, los integrantes del Escalafón Primario del Poder Judicial y los Alcaldes y Concejales, según sea el caso.

Los contratos celebrados con infracción a lo dispuesto en el inciso anterior serán nulos y los funcionarios que hayan participado en su celebración incurrirán en

la contravención al principio de probidad administrativa descrito en el numeral 6 del inciso segundo del artículo 62° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que les corresponda.

Sin embargo, cuando circunstancias excepcionales lo hagan necesario, los órganos y empresas referidos en el inciso cuarto podrán celebrar dichos contratos, siempre que se ajusten a condiciones de equidad similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado. La aprobación del contrato deberá hacerse por resolución fundada, que se comunicará al superior jerárquico del suscriptor, a la Contraloría General de la República y a la Cámara de Diputados. En el caso del Congreso Nacional, la comunicación se dirigirá a la Comisión de Ética del Senado o a la Comisión de Conducta de la Cámara de Diputados, según corresponda y, en el caso del Poder Judicial, a su Comisión de Ética.”

Adicionalmente, existe una serie de normas que complementan la acción del Estado en las Compras Públicas, en particular la Ley N° 20.730 y su Reglamento, que regula el *lobby* y las gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios; establece obligaciones, tanto para autoridades y funcionarios, participantes de comisiones evaluadoras, en su calidad de actores pasivos.

Los integrantes de Comisiones Evaluadoras son sujetos pasivos temporales o transitorios, es decir, solo mientras las integren. Por lo tanto, sus obligaciones

cubren al menos desde la publicación en el sistema [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl), del acto administrativo que los designa en ella, lo que debe realizarse antes de la fecha de apertura de ofertas, y hasta la fecha de adjudicación señalada en las bases. En caso de que sus funciones deban extenderse más allá de dicha fecha, deberá actualizarse la fecha de término de la Comisión en el portal de la Ley del Lobby.

Además, solo son sujetos pasivos en lo que respecta a sus funciones en dicha Comisión, no en cuanto a sus funciones habituales en el organismo. Ello, sin perjuicio de que sea sujeto pasivo por razones distintas, contempladas en la Ley N° 20.730.

Como sujetos pasivos, y mientras se mantengan en tal calidad, les serán aplicables todas las obligaciones de aquellos, en cuanto al registro de sus reuniones, viajes y donativos. No obstante, no deben registrar reuniones, viajes o donativos que reciban por circunstancias ajenas al proceso licitatorio que están evaluando, salvo que además sean sujetos pasivos por otras razones distintas al hecho de integrar la Comisión Evaluadora.

Los miembros de la Comisión Evaluadora deben estar informados en la plataforma de la Ley del Lobby, a más tardar, antes de la fecha de cierre de presentación de ofertas.

Teniendo presente que el sentido de las comisiones evaluadoras es garantizar imparcialidad y competencia en la evaluación de ofertas, es importante disminuir al máximo el riesgo de presiones sobre los evaluadores. Para ello, se sugiere prohibir en las bases de licitación que los integrantes concedan reuniones a terceros (oferentes o no) sobre materias vinculadas a la evaluación. Igualmente, se

recomienda incluir en una declaración de conflictos de interés, firmada por los integrantes de la Comisión al momento de su designación, su compromiso de no aceptar donativos de terceros (oferentes o no) mientras la integren, cualquiera sea su monto.<sup>30</sup>

## 6.2 ROL DEL DIRECTIVO EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Es el responsable de la acción del Servicio en el ámbito de las compras públicas y debe procurar el buen uso de los recursos, en cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía en los procesos de compra.

Lo anterior significa entender la compra como un hecho fundamental al interior de la organización, involucrando a todos los actores, y siendo partícipe y actor relevante de la toma de decisiones respecto de las compras que realiza su institución.

Asimismo, el correcto uso de los recursos económicos de que dispone, debe propender a conjugar de forma eficiente las necesidades que tiene el organismo, con el mejor valor por el dinero (*value for money*).

Por otro lado, relevar la función pública de abastecimiento y comprender el valor estratégico y el alto riesgo de las compras públicas, representa un aspecto vital. Una institución podría realizar una destacada gestión en la satisfacción de la necesidad pública; sin embargo, faltas a la probidad e ineficiencias en la asignación de recursos podrían impactar negativamente en la opinión pública y contradecir los esfuerzos realizados.

<sup>30</sup> [http://ayuda.leylobby.gob.cl/site/assets/files/1083/gui\\_a\\_para\\_administradores\\_chilecompra\\_y\\_lobby\\_190515.pdf](http://ayuda.leylobby.gob.cl/site/assets/files/1083/gui_a_para_administradores_chilecompra_y_lobby_190515.pdf)

## 6.3 RECOMENDACIONES

Resguardar la correcta utilización de los recursos de que dispone, con preeminencia del interés público sobre el particular, es decir, con estricto apego a las normas, principios e instrucciones que emanan de la ley, cabe dentro de las principales recomendaciones que debe realizar un Directivo Público. En el mismo sentido, y detallando algunos conceptos, se realizan las siguientes recomendaciones:

### a. Maximizar eficiencia y eficacia de los procesos de compra

La OCDE establece que la eficiencia y la transparencia son los objetivos primarios de todo sistema de compras públicas. En relación particular con el concepto de eficiencia, sostiene que “por el enorme volumen de gasto que representa, una contratación pública bien gestionada puede y debe desempeñar un papel de primer orden en el fomento de la eficiencia del sector público y como elemento que inspira confianza en los ciudadanos. (...) Una contratación pública eficiente y eficaz de bienes, servicios y obras es fundamental para el logro de los objetivos principales de la gestión pública, incluida la inversión en infraestructura y la prestación a los ciudadanos de servicios esenciales”<sup>31</sup>.

Se trata de transformar la contratación pública en un instrumento estratégico para la buena administración. En contrapartida, la OCDE destaca que la contratación pública está particularmente expuesta a la mala gestión, el fraude y la corrupción. Por tanto, una compra ineficiente se traduciría en una falta a la probidad.

31 Recommendation of the Council on Public Procurement, 2015. <http://www.oecd.org>

Nuestro ordenamiento jurídico le asigna gran relevancia al principio de eficiencia, tanto en lo que respecta a la actividad general de la Administración del Estado como en lo referido al ámbito específico de la contratación pública.

Un detalle de las recomendaciones dadas por la Dirección ChileCompra, para cada procedimiento de compra, es posible revisarlo en la Directiva N° 26<sup>32</sup>.

### b. Planificar las compras

Cuando se trata de maximizar la eficiencia y eficacia de los procesos de compra y la correcta utilización de los recursos de que se dispone, un Directivo Público debe necesariamente dirigir los esfuerzos hacia una adecuada planificación de las compras y contrataciones que realiza el organismo. Esta tarea debe ser asumida por todos aquellos actores que intervienen al interior de una organización, siendo responsabilidad de la Autoridad aprobar año a año, mediante el acto administrativo que corresponda, su publicación en el sistema de **[www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl)**.

La consolidación de la demanda interna y la incorporación de todos los bienes y servicios, para su funcionamiento y los que provea, debe quedar reflejada en el Plan Anual de Compras, contemplando todos los recursos asignados en la Ley de Presupuestos de cada año, para los subtítulos 22, 24, 29 y 31.

Una adecuada y completa planificación de compra, además de entregar información al mercado, permite disminuir el número de procesos de compra,

32 <http://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/directivas-de-compra/>

limitando la ocurrencia de licitaciones desiertas y de compras urgentes; controlar oportunamente los procesos de adquisiciones, analizar sus desviaciones y tomar decisiones oportunas; facilita la coordinación de los distintos actores al interior de una organización; mejora el ambiente laboral y permite tomar acciones correctivas.

### c. Promover la probidad y transparencia

Promover la probidad y la transparencia no implica solamente poseer una conducta funcionaria intachable, una entrega honesta y leal al desempeño del cargo y, en este, una primacía del interés público sobre el privado y que los procesos de adquisiciones sean públicos por intermedio de Mercado Público, sino que también un Directivo Público debe procurar que los funcionarios bajo su dependencia participen de ello. Por lo anterior, es trascendental elaborar un Código de Ética que entregue lineamientos en la materia; llevar un adecuado control de los procesos de adquisición (rol auditores internos), y acoger recomendaciones emanadas por el Observatorio de Compras Públicas y profesionales asesores de la Dirección Chilecompra.

### d. Deber de abstención

El artículo 6° del Reglamento de Compras Públicas<sup>33</sup>, establece que “Las autoridades y funcionarios, así como los contratados a honorarios en los casos en que excepcionalmente participen en procedimientos de contratación, de los organismos

regidos por la Ley N° 19.886 y el presente Reglamento, deberán abstenerse de participar en los procedimientos de contratación regulados por dichos cuerpos normativos, cuando exista cualquier circunstancia que les reste imparcialidad, en los términos del artículo 62°, N° 6, de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.”

### e. Funcionarios capacitados y acreditados

Para realizar los procesos de compra y una gestión de abastecimiento, de acuerdo a los parámetros legales<sup>34</sup> y técnicos definidos, se requiere dotar a los funcionarios que intervienen del proceso de competencias técnicas suficientes para operar el sistema de información, de acuerdo a lo establecido en las Políticas y Condiciones de Uso del Sistema de Información. Un Directivo Público debiera preocuparse no solo de poseerlas personalmente, sino que de facilitar su aprendizaje a las personas bajo su dependencia.

Tales competencias técnicas están referidas a los distintos perfiles de usuarios y comprenderán materias relacionadas con gestión de abastecimiento, uso del portal, aplicación de normativa y conceptos de ética y probidad en los Procesos de Compra, entre otros.

Cada año, la Dirección de Compras Públicas realiza en los meses de mayo y octubre la prueba de Acreditación de Competencias en Compras Públicas. Su aprobación implica para el funcionario que la rinde certificar su conocimiento por un

33 Remisión a artículo 62°, N° 6, de la Ley N° 18.575, y al artículo 4° de la Ley 19.886.

34 Artículo 5° bis del Reglamento de la Ley de Compras.

periodo de tres años. Quienes no aprueben, pierden el acceso al sistema, hasta que por intermedio de un nuevo proceso de acreditación obtengan el puntaje suficiente para aprobar el examen.

**f. Identificar y generar acciones tendientes a eliminar los riesgos asociados a los procesos de compra, como, por ejemplo: limitar la fragmentación y elusión de procesos de compra**

Hemos indicado previamente la importancia de una adecuada planificación de compras. Pues bien, como una consecuencia de una ineficiente planificación, algunas instituciones recurren a dos prácticas de alto riesgo: por un lado, fragmentan sus adquisiciones, y por otro eluden realizar el procedimiento de compra mandado por la ley y el Reglamento de Compras.

En el primer caso, una contratación se divide en varias contrataciones, con el ánimo de modificar el procedimiento a emplear, las condiciones previstas para dicho proceso y/o apurar los tiempos mínimos que cada proceso tiene reglado. En el segundo caso, y con similar propósito, se evita desarrollar el proceso de compra correspondiente de acuerdo con la norma.

En ambos casos, un Directivo Público debe poseer las herramientas para identificar dichas acciones y limitar su ocurrencia, especialmente por el costo, en eficiencia, que supone la fragmentación y el riesgo jurídico de una impugnación.



# Servicio Civil

[www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl)



@ServicioCivilCL



@ServCivil