



REVISTA CHILENA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

- ✧ Derecho administrativo general
- ✧ Derecho regulatorio
- ✧ Bienes públicos
- ✧ Control y contencioso administrativo
- ✧ Obras e infraestructura pública
- ✧ Planificación urbana
- ✧ Modernización del Estado
- ✧ Función pública
- ✧ Transparencia y probidad
- ✧ Gestión pública
- ✧ Finanzas y contabilidad pública
- ✧ Asociaciones público-privadas
- ✧ Auditoría pública
- ✧ Innovación pública
- ✧ Políticas públicas

REVISTA CHILENA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Derecho administrativo general

Derecho regulatorio

Bienes públicos

Control y contencioso administrativo

Obras e infraestructura pública

Planificación urbana

Modernización del Estado

Función pública

Transparencia y probidad

Gestión pública

Finanzas y contabilidad pública

Asociaciones público-privadas

Auditoría pública

Innovación pública

Políticas públicas



REVISTA CHILENA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA)

Comité editorial

M.Sc. Felipe Melo Rivara, exdirector nacional del Servicio Civil, Chile.
Ph.D. Andrea Repetto Lisboa, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.
Ph.D. Stéphanie Alenda, Universidad Andrés Bello, Chile.
Ph.D. Juan Carlos Ferrada Bórquez, Universidad de Valparaíso, Chile.
Mg. José Inostroza Lara, Universidad de Chile, Chile.
Ph.D. Cristián Plissock Varas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.
Mg. María Isabel Aninat Sahli, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile.
Daniel Martorell Correa, Consejo de Defensa del Estado, Chile.

Equipo editorial

Directora:

Dorothy Aurora Pérez Gutiérrez, contralora general de la república.

Editor general:

Alfredo Ignacio Romero Labra, director del Centro de Estudios de la Administración del Estado.

Editor estilístico:

Luis Alejandro Pablo Flores Arenas, abogado del Centro de Estudios de la Administración del Estado.

Colaboradoras editoriales:

Ana Sara Gaona Bascuñán, coordinadora del Centro de Estudios de la Administración del Estado y
María Victoria Galleguillos Alvear, abogada del Centro de Estudios de la Administración del Estado.

Diagramadoras:

Cecilia Villalón Flores y María de los Ángeles Rivera Palominos, diseñadoras gráficas de la Unidad de Servicios Gráficos, y **Cristina Valdés Vargas**, diseñadora gráfica del Centro de Estudios de la Administración del Estado.

La Revista Chilena de la Administración del Estado es una publicación semestral del Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA), dependiente de la Contraloría General de la República. Su principal objetivo es fortalecer la democracia a través de la promoción del debate e investigación de la Administración del Estado y, en particular, en materias relativas a la integridad y el desarrollo de la función pública.

Convocatoria

El Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA) invita a toda la comunidad académica y a los funcionarios cuyas áreas de investigación o desempeño se vinculen con la gestión pública o el derecho administrativo, a enviar sus trabajos a revistacea@contraloria.cl.

Selección de trabajos

Los trabajos serán revisados por el comité editorial y aprobados por el director de la revista.

La selección de artículos se realizará mediante arbitraje anónimo, consistente en la revisión de pares especialmente designados para estos efectos. Las pautas de evaluación serán informadas a las personas interesadas, asegurando la calidad, pertinencia, carácter científico y metodología de cada publicación.

Base de datos bibliográficos: Latindex (directorio)

Registro de propiedad intelectual n.º 7331

ISSN 2452-543X versión impresa

ISSN 2452-5421 versión en línea

Teatinos 56, primer piso, Santiago · Teléfono: +56 2 32401100

Consultas: revistacea@contraloria.cl

La revista se encuentra disponible en su versión electrónica: <https://revista.ceacgr.cl>

C O N T E N I D O

Editorial

7

Artículos

Arturo Bruna Villanueva: Límites y alcances de la obligación funcionaria de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo. 11

Ángelo Palomino Díaz, Diego Verdugo Muñoz, Valentina Chávez Abazola y Michelle Marguirot Peña: Análisis de los niveles de participación ciudadana en los planes de acción de gobierno abierto implementados por Chile (2012-2022). 39

Miguel Ángel Juárez Merino: Gobernanza digital, confianza e inclusión: desigualdades urbanas en América Latina. 63

Marco Aurelio Márquez Poblete: El uso de las «12 balas de plata» en el sistema de alta dirección pública chileno: un estudio empírico-descriptivo. 91

Pilar Antonia Barra García: Bienestar oncológico y Administración del Estado en Chile: desafíos de gobernanza para una política pública integral. 115

Katherine Gatica Catril: Integridad en compras públicas: cuando el cumplimiento descansa en la buena fe declarativa. 133

Actas del 1.º Seminario Internacional de Contratación Pública

Camila Antonieta Castro Fuentes: Elementos básicos para la ambientalización de la contratación pública. 149

Camilo Lledó Veloso: El estándar de licitación en dos etapas: criterios, beneficios y desafíos desde la perspectiva de la libre competencia en Chile. 161

Claudia Alfaro Cornejo: Ley sobre economía circular en la adquisición de bienes y servicios de los organismos del Estado: reflexiones y desafíos. 173

Dahiana Celinet Goris: La ley 47/25 y la consolidación de la contratación pública estratégica en la República Dominicana. 191

Jenny Turrys Nicolás: La reclamación administrativa del artículo 30 bis en la contratación pública chilena: silencio administrativo y resiliencia institucional. 199

C O N T E N I D O

Juan Cristóbal Moreno Crossley: Nuevas herramientas de monitoreo para el fortalecimiento de la probidad en las compras públicas. Experiencia del observatorio de ChileCompra en el contexto de la modernización de la ley 19.886. 213

Karen R. Asenjo Asenjo: La modificación contractual. Contornos y límites bajo la ley 19.886. 225

Recensión bibliográfica

Recensión por Roberto Cárcamo Tapia: Aldunate Ramos, F. J. (2026). *Integridad pública*. Editorial Libromar. 243

EDITORIAL

Estimados lectores:

Una vez más tengo el privilegio de presentar a ustedes un número de la Revista Chilena de la Administración del Estado, que en esta oportunidad cuenta con un especial énfasis en temáticas relacionadas con la contratación pública. En efecto, en esta decimoquinta publicación, se incorporan las actas del Primer Seminario Internacional de Contratación Pública –Santiago, enero de 2026–, organizado por universidades nacionales y extranjeras, con la colaboración de la Contraloría General de la República.

Al respecto, conviene recordar que, cada año, la Administración adquiere bienes y servicios por montos que ascienden a miles de millones de pesos. De acuerdo con los datos entregados por el portal Mercado Público, la suma total de compras a través de dicha plataforma electrónica subió de \$8.141.600.896.708 en 2019, a \$18.430.546.563.769 en 2025, representando, por ende, varios puntos del producto interno bruto de nuestro país. Lo anterior conlleva riesgos si no se adoptan las medidas para contar con un sistema sano de contratación, que no solo garantice la adecuada protección de sus principios rectores –como la libre concurrencia de los oferentes o la estricta sujeción a las bases–, sino que también aquellos que inspiran todo el derecho público chileno, como son la probidad y la transparencia.

Para ayudar en ese propósito, la Contraloría General de la República, a través de su División Jurídica y de su Centro de Estudios de la Administración del Estado, está preparando diversas actividades –el referido seminario internacional sirve de precedente– que buscan instruir a la Administración y a la comunidad en general en el correcto entendimiento de la normativa y de los principios que informan la contratación pública, además de abordar ciertas materias de especial importancia práctica.

Junto con otros interesantes y atinentes artículos, entre los trabajos publicados encontrarán una reflexión sobre los límites y alcances de la obligación funcionaria de observar una vida social acorde a la dignidad del cargo, la cual resulta cada vez más crucial en la función pública, pues cada cierto tiempo se ventilan casos –en medios de comunicación y redes sociales– que ponen en entredicho su cumplimiento.

Asimismo, desde México nos llegó un artículo sobre gobernanza digital especialmente valioso, tema de alta contingencia relacionado con la eficacia de los procesos de modernización gubernamental como estrategia para reducir las desigualdades urbanas, particularmente en estos tiempos en que el acelerado avance experimentado por la inteligencia artificial nos ha hecho cuestionarnos la forma de abordar muchas materias.

Esta última cuestión me permite abordar los fines de la Revista Chilena de la Administración del Estado. Ella es un producto de las ciencias sociales y su especialidad son los temas de la Administración, que se nutre del conocimiento tanto teórico como empírico de los autores en las áreas que constituyen su objeto de estudio, lo cual la vuelve única dentro de la comunidad científica nacional. Por ello, sin desmerecer la importancia creciente de las herramientas de inteligencia artificial, creo firmemente que la reflexión humanista pausada y la observación atenta de la realidad, plasmadas en los artículos que publicamos semestre a semestre en nuestra revista, constituyen un valioso aporte de la Contraloría General de la República al estado del arte de la gestión pública, en los aspectos que le son consustanciales.

Por último, quiero agradecer a los autores que han colaborado en la presente edición, pues su inestimable ayuda mantiene a nuestra revista en el nivel de excelencia que la ha caracterizado durante estos ya ocho años de vida.

Con sincera y genuina consideración,

Cristián Oliver Gómez
Jefe de la División Jurídica
Contraloría General de la República

ARTÍCULOS



LÍMITES Y ALCANCES DE LA OBLIGACIÓN FUNCIONARIA DE OBSERVAR UNA VIDA SOCIAL ACORDE CON LA DIGNIDAD DEL CARGO

LIMITS AND SCOPE OF THE CIVIL SERVANT'S OBLIGATION TO MAINTAIN A SOCIAL LIFE IN ACCORDANCE WITH THE DIGNITY OF POSITION

Arturo Bruna Villanueva¹

Resumen

El artículo examina la obligación de los funcionarios públicos de mantener una vida social acorde con la dignidad del cargo, identificando los tres requisitos que deben concurrir copulativamente para entender configurada la infracción disciplinaria correlativa: conducta impropia, infracción a la probidad y daño al prestigio institucional, según criterios jurisprudenciales –judiciales y administrativos– claros y predecibles.

Palabras clave: probidad administrativa – derecho disciplinario – conducta funcionaria – prestigio institucional – responsabilidad administrativa

Abstract

The article examines the obligation of civil servants to maintain a social life in accordance with the dignity of their office, identifying three requirements: improper conduct, violation of integrity, and harm to institutional prestige, according to clear and predictable jurisprudential criteria –both judicial and administrative.

Keywords: administrative integrity – disciplinary law – civil servant conduct – institutional prestige – administrative responsibility

1 Orcid: 0000-0003-4437-9713. Es trabajador social, licenciado en Trabajo Social, magíster en Derecho Público por la Universidad Santo Tomás y magíster en Trabajo Social por la Universidad de Chile, doctorante en Trabajo Social por la Universidad Nacional del Mar del Plata, Argentina, funcionario de la Municipalidad de Calama. abrunavillanueva@gmail.com.

1. Introducción

La función pública en Chile se rige por un conjunto de principios fundamentales establecidos en diversos cuerpos normativos que buscan garantizar una administración íntegra, eficiente y orientada al servicio del interés general. Dentro de estos principios, la probidad administrativa emerge como un valor transversal que orienta el comportamiento de todo funcionario público, independientemente de su nivel jerárquico o institución de pertenencia. La exigencia de probidad administrativa no constituye una formalidad meramente declarativa, sino un principio estructural del derecho administrativo chileno. Como lo señala Laporte Ribera (2009), la probidad es un principio de derecho que obliga a actuar honradamente en la Administración y a hacer prevalecer el interés público sobre el privado; por ello, se configura como una base esencial del correcto ejercicio de la función pública y de la legitimidad de la actuación administrativa.

Una de las manifestaciones más complejas y controvertidas de este principio es la obligación de «observar una vida social acorde con la dignidad del cargo», la cual se encuentra inserta en el estatuto administrativo general y en el estatuto administrativo municipal, entre otros, pero carece de una definición legal clara, precisa y taxativa. Esta indeterminación normativa ha llevado a las jurisprudencias administrativa y judicial a delimitar sus alcances y los criterios aplicables a los casos concretos, debiendo en el proceso ponderar constantemente la necesidad de resguardar el prestigio institucional con el respeto a los derechos fundamentales del servidor público, particularmente su derecho a la intimidad y a la vida privada.

En efecto, el análisis de esta obligación reviste particular importancia en el contexto contemporáneo, debido a las tensiones crecientes entre el reconocimiento de derechos fundamentales, las libertades individuales de los ciudadanos, incluyendo los servidores públicos, con las exigencias legítimas del Estado de mantener estándares de integridad y probidad en la función pública. En este contexto, las jurisprudencias referidas han debido establecer criterios que permitan delimitar cuándo una conducta privada del funcionario constituye efectivamente una vulneración de la obligación en cuestión.

El artículo analiza los criterios jurisprudenciales que delimitan la obligación funcionaria de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo, identificando sus elementos constitutivos, su alcance, sus límites y eventual tensión con los derechos fundamentales del funcionario.

Esta investigación resulta relevante desde múltiples ángulos. Desde una perspectiva académica, contribuye al desarrollo de la teoría del derecho administrativo sancionador chileno. Desde un enfoque práctico, ilustra a los funcionarios y a los directivos de instituciones estatales en los límites legales

y jurisprudenciales del control disciplinario. Desde un plano de protección de derechos, este análisis permite evidenciar cómo las jurisprudencias han logrado establecer criterios que previenen abusos del poder disciplinario mientras se resguarda efectivamente el interés general.

2. Metodología

La presente investigación se desarrolló mediante un diseño cualitativo de análisis documental, con alcance descriptivo-interpretativo y orientación jurídica dogmática. El *corpus* de este estuvo integrado por tres tipos de fuentes:

- a) normativa —legal y reglamentaria— vigente aplicable a la función pública chilena;
- b) doctrina nacional relevante sobre derecho disciplinario, probidad administrativa y empleo público; y
- c) jurisprudencia —administrativa y judicial— referida a la obligación de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo o a categorías funcionalmente equivalentes.

La selección de las decisiones analizadas obedeció a criterios de pertinencia temática, relevancia institucional, diversidad de supuestos fácticos y capacidad de ilustrar tanto extensiones como límites de la potestad disciplinaria.

En particular, se otorgó prioridad a pronunciamientos oficiales de la Contraloría General de la República y a sentencias de la Corte Suprema que abordaran de manera expresa la relación entre conducta privada, probidad administrativa, prestigio institucional, legalidad sancionadora y control de arbitrariedad.

El análisis se realizó mediante lectura sistemática, codificación temática y comparación jurídica de los criterios decisorios, identificando categorías recurrentes, divergencias interpretativas y estándares de fundamentación.

La delimitación del *corpus* jurisprudencial obedeció a una estrategia de selección razonada de casos paradigmáticos, por lo que se escogieron decisiones que permitieran observar:

- a) supuestos en que la conducta extraprofesional fue considerada disciplinariamente relevante;
- b) casos en que la autoridad enfatizó la conexión con la probidad administrativa y el prestigio institucional; y

- c) precedentes en que los tribunales fijaron límites a la potestad disciplinaria por razones de tipicidad, interpretación estricta o debido proceso.

Con el objeto de reforzar la trazabilidad empírica en el estudio, los pronunciamientos seleccionados fueron analizados mediante una matriz analítica compuesta por variables homogéneas, lo que permitió identificar similitudes y diferencias entre la jurisprudencia administrativa y la judicial, y advertir tendencias interpretativas sobre los límites de la obligación estudiada.

3. Análisis doctrinal: el derecho disciplinario y sus características fundamentales

3.1. Conceptualización del derecho disciplinario

El derecho disciplinario puede entenderse como la rama del derecho sancionador que establece los deberes, prohibiciones, faltas y consecuencias jurídicas aplicables a los servidores públicos, con el propósito de resguardar la disciplina interna, la regularidad del servicio y la probidad en el ejercicio de la función pública, por lo que constituye una manifestación específica de la potestad sancionadora del Estado (Gómez Pavajeau, 2012).

La obligación de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo se encuentra inserta dentro de lo que la doctrina jurídica denomina «derecho disciplinario». Según ella, lo característico y definitorio del derecho disciplinario es la existencia de una organización específica a la que una persona natural voluntariamente pertenece o acepta pertenecer, bajo la lógica de una relación de sujeción especial (Román Cordero, 2011).

En el contexto de la función pública, la vinculación entre el servidor y la Administración, aun cuando se materialice mediante nombramiento o contrato, no puede ser entendida en los mismos términos que una relación privada común, toda vez que se inserta en un estatus jurídico propio, que está junto a los principios de legalidad, probidad, eficiencia y servicio a la persona humana, además del respeto irrestricto de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. De esta manera, se ha observado en la doctrina nacional que el empleo público no se agota en una lógica contractual de autonomía de la voluntad, sino que responde a una configuración estatutaria que justifica deberes reforzados del funcionario, pero siempre dentro de los límites que impone el orden constitucional y la titularidad de sus derechos.

En este sentido, la relación del empleo público presenta características específicas que la distinguen de las formas de vinculación del sector privado, porque precisamente no es únicamente disciplinaria u organizativa, sino que también garantista y constitucional (Rivera, 2022). En virtud de esta relación de sujeción especial, el funcionario debe necesariamente adecuar su actuar a las normas legales y reglamentarias, a los estatutos internos, a las órdenes legítimas del superior jerárquico y a los postulados fundamentales de la organización. Esta conformidad en el actuar permite a la organización el logro de sus objetivos específicos y constituye una garantía del resguardo de su prestigio institucional. Si el funcionario no ajusta su conducta a estas exigencias, la organización está facultada para imponerle sanciones disciplinarias graduadas conforme a la gravedad de la infracción (Román Cordero, 2011).

Sin embargo, en el derecho administrativo, la potestad disciplinaria debe entenderse como un instrumento funcional al resguardo de la regularidad, eficacia y probidad del servicio público, y no como un mecanismo orientado exclusivamente a la sanción del funcionario. Como ha señalado Cristián Montero Cartes (2015), la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios se inserta en una lógica de tutela de la organización administrativa y de corrección de conductas que comprometen la satisfacción de los intereses públicos, de modo que la posible sanción constituye un medio para asegurar el adecuado funcionamiento institucional y la observancia de los deberes funcionarios, más que un fin autónomo.

3.2. La relación entre probidad administrativa y conducta funcionaria

La doctrina ha establecido una conexión íntima, pero no idéntica, entre el principio de probidad administrativa y la obligación específica de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo. Así, el principio de probidad administrativa

no solo constituye un sinónimo de honestidad en sentido estricto, sino que alcanza a todas las actividades que un funcionario público realiza en el ejercicio de su cargo, teniendo, incluso, por aplicación de tal principio, el deber de observar una vida privada acorde con la dignidad de la función (Pallavicini Magnère, 2012).

Sin embargo, la extensión de la probidad administrativa a la vida privada del funcionario no es ilimitada ni indiscriminada. Debe estar acotada por criterios legales claros y por el respeto a los derechos fundamentales del ciudadano, incluyendo el derecho a la privacidad. Como ha precisado la Contraloría General de la República, el comportamiento privado es relevante para efectos disciplinarios «en tanto pudiere significar, entre otros efectos, desprestigio del servicio o faltar a la lealtad debida a sus jefaturas, a sus compañeros y a la comunidad» (dictamen 10086/2000).

Esta limitación identificada por la Contraloría General de la República es fundamental, pues establece que no basta cualquier conducta privada inadecuada para que se configure la vulneración, sino que debe existir una vinculación entre dicho proceder y el desprestigio potencial o real del servicio. Además, debe existir una falta a deberes específicos como la lealtad institucional o el cumplimiento de las obligaciones hacia la comunidad a la que se sirve.

4. Análisis legal: la regulación en diversos estatutos administrativos chilenos

4.1. La ley 18.575 y el principio de probidad administrativa

La ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, es uno de los cuerpos normativos fundamentales de la Administración pública chilena, regulando, entre otras materias, los deberes generales que deben observar los funcionarios.

La ley 18.575 refiere el principio de probidad administrativa, expresando:

Las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración pública, sean de planta o a contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa.

El principio de la probidad administrativa 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.

Su inobservancia acarreará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución, las leyes y el párrafo 4.º de este título, en su caso (ley 18.575, artículo 52).

Como puede apreciarse, esta norma establece el principio de probidad administrativa en términos generales, sin proporcionar una definición específica y detallada de qué debe entenderse por «conducta funcionaria intachable» o por el cumplimiento de un «desempeño honesto y leal». Esta vaguedad o indeterminación relativa ha sido una constante en la legislación, obligando a los órganos de control y los tribunales a crear los estándares específicos.

4.2. El Estatuto Administrativo

La ley 18.834 —sobre Estatuto Administrativo, principal fuente reguladora del vínculo jurídico que une a los funcionarios públicos con la Administración— norma las obligaciones, prohibiciones y derechos que le son inherentes, entre ellas, «Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo» (ley 18.834, artículo 61, letra i). Esta disposición es particularmente importante, pues, a diferencia del artículo 52 de la ley 18.575, que trata de la probidad administrativa en general, fija una obligación diferenciada y específica.

Esta diferenciación normativa es relevante como criterio de interpretación, pues sugiere que el legislador consideraba que la obligación de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo presenta características propias y distintas de otras obligaciones funcionarias, entre ellas, la probidad administrativa general.

Antes del literal i, el mismo artículo 61 establece otras obligaciones relevantes: «Observar estrictamente el principio de 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» (ley 18.834, artículo 61, letra g). Esta colocación secuencial de la probidad —literal g— y la vida social acorde con la dignidad —literal i— sugiere una conexión entre ambas, pero también una cierta independencia.

Sin embargo, el señalado estatuto no proporciona una definición explícita de qué debe entenderse por «vida social acorde con la dignidad del cargo».

4.3. El estatuto administrativo municipal

La ley 18.883 es el cuerpo normativo que regula el vínculo jurídico entre las municipalidades y su personal. En gran medida, reproduce la estructura y contenido del estatuto de la ley 18.834, adaptándolos a las características particulares de esas corporaciones.

En lo pertinente, consigna que es un deber de cada funcionario «Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo» (ley 18.883, artículo 58, letra i). La redacción, prácticamente idéntica de esta norma a la de su símil de la ley 18.834, evidencia la importancia que el legislador otorga a esta obligación y su consideración como un estándar transversal en la función pública chilena.

La ley 18.883 también expresa que es un deber de los funcionarios municipales «Observar estrictamente el principio de la probidad administrativa regulado por la ley 18.575 y demás disposiciones especiales» (ley 18.883, artículo 58, letra g). Esta remisión refuerza el carácter transversal del principio de probidad administrativa a toda la administración pública.

4.4. Regulación en instituciones de orden y seguridad pública

La obligación de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo aparece también consignada en estatutos que rigen a las instituciones de orden y seguridad pública, aunque con variaciones.

La ley 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, establece que:

El personal de Carabineros de Chile deberá dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa, consistente 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. Su infracción hará incurrir en responsabilidad administrativa y traerá consigo las sanciones que determine el Reglamento de Disciplina y de Sumarios Administrativos (ley 18.961, artículo 44 bis).

Aunque esta normativa relaciona la conducta con la probidad administrativa más que con la obligación específica de vida social acorde con la dignidad del cargo, el contenido del requisito es bastante similar. La mención de una «conducta funcionaria intachable» y de un «desempeño honesto y leal» coincide con lo que la jurisprudencia ha determinado que significa observar una vida social acorde con la dignidad del cargo, entendiendo que la calidad de servidor público obliga incluso al comportamiento privado, en tanto pueda significar desprestigio del servicio o falta de lealtad (Asociación Chilena de Municipalidades, 2023).

De manera similar, el decreto con fuerza de ley 1/1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de la Policía de Investigaciones de Chile, establece que:

El personal de la Policía de Investigaciones de Chile deberá dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa, consistente 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. Su infracción hará incurrir en responsabilidad administrativa y traerá consigo las sanciones que determine el Reglamento de Disciplina y de Sumarios Administrativos (decreto con fuerza de ley 1/1980, artículo 136 bis).

El decreto 1.445/1951, Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas, introduce una formulación particularmente relevante para los fines de esta investigación: «Los militares deberán llevar una vida sobria y honorable y deberán evitar relacionarse con personas que no estén moralmente a su altura. Solo deberán frecuentar aquellos establecimientos, sitios o recintos de indiscutida honorabilidad, aun cuando vistan de civil» (decreto 1.445/1951, artículo 26).

Como puede apreciarse, la formulación en el reglamento de disciplina militar es particularmente ilustrativa, pues entrega elementos de juicio que permiten comprender lo que significa mantener una vida acorde con la dignidad del cargo: la sobriedad, la honorabilidad, la selección cuidadosa de relacionarse con personas de «altura moral similar» y la frecuentación exclusiva de establecimientos de buena reputación. Aunque esta norma militar es más específica que la formulación general de otros estatutos, refleja la misma preocupación subyacente: que el funcionario mantenga estándares de conducta personal que no menoscaben la dignidad de la institución en la que sirve.

4.5. Regulación de otros órganos públicos

La ley 19.640, que establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, trata esta obligación de manera indirecta, al incluir como causal de término del contrato de trabajo de los funcionarios del Ministerio Público: «Falta de probidad, vías de hecho, injurias o conducta inmoral grave debidamente comprobada» (ley 19.640, artículo 81, letra g). Si bien la norma, utiliza la expresión «conducta inmoral grave» en lugar de «vida social acorde con la dignidad del cargo», el concepto subyacente es equivalente.

Finalmente, el Reglamento del Personal del Senado establece la exigencia de:

Observar una vida social acorde con la dignidad de su cargo en el Senado. Se vulnera esta obligación cuando la conducta del funcionario menoscaba o compromete el prestigio del servicio o del personal de la corporación de cualquier manera, tal como si incurre en mora en el pago de obligaciones pecuniarias o contrae deudas que superen su capacidad económica (Reglamento del Personal del Senado, artículo 55, letra i).

Esta disposición es valiosa, pues incluye una definición operacional de cuándo se vulnera la obligación, esto es, aquellos casos en que la conducta «menoscaba o compromete el prestigio del servicio». Además, proporciona ejemplos concretos tales como incumplimiento de obligaciones económicas o contraer deudas desproporcionadas. Esta aproximación más concreta demuestra cómo los reglamentos han intentado operacionalizar conceptos que la ley ha dejado indeterminados.

4.6. Síntesis de elementos transversales en la regulación legal

El análisis de los cuerpos normativos identifica elementos transversales que se repiten con consistencia, estos son:

- 1) No existe una definición legal precisa, exhaustiva y taxativa de lo que debe entenderse por «vida social acorde con la dignidad del cargo». Esta ausencia

es una característica común que va desde la ley 18.575 hasta reglamentos específicos de instituciones como las Fuerzas Armadas o el Senado.

- 2) La mayoría de las disposiciones relaciona esta obligación con el principio de probidad administrativa, aunque la ubicación y la redacción varían. En algunos casos se trata como una manifestación particular de la probidad y, en otros, como una obligación diferenciada.
- 3) Las normas establecen de manera consistente que el funcionario debe mantener una «conducta intachable», pero sin definir este concepto.
- 4) Se consigna un estándar de «desempeño honesto y leal» de la función o cargo, que trasciende la mera legalidad formal del actuar y apunta a criterios de moralidad, lealtad e integridad.
- 5) Aunque con algunas excepciones, existe una referencia —explícita o implícita— a la «preeminencia del interés general sobre el particular» como criterio ordenador de las conductas exigidas.

La ausencia de una definición legal en todos los cuerpos normativos analizados ha obligado a la Contraloría General, como órgano fiscalizador administrativo, y a los tribunales de justicia, como intérpretes finales de la ley, a establecer, mediante sus decisiones, criterios interpretativos que permitan su aplicación de manera coherente, predecible y respetuosa de los derechos fundamentales.

5. Análisis jurisprudencial: criterios establecidos por la Contraloría General y los tribunales de justicia

5.1. Dictamen 26411/2017: configuración de la obligación mediante tres elementos concurrentes

5.1.1. Hechos relevantes del caso

Mediante dicho dictamen, la Contraloría General examinó el caso de un funcionario de la Policía de Investigaciones de Chile que interpuso un recurso en contra de una resolución de esta, que le aplicó la medida de separación del servicio como resultado de un sumario administrativo que la institución ordenó para indagar y establecer la responsabilidad disciplinaria por ciertos hechos.

Los hechos que motivaron el sumario fueron los siguientes:

- 1) el funcionario se vio involucrado en un incidente con civiles mientras se encontraba en estado de ebriedad,
- 2) había conducido un vehículo en dichas condiciones,
- 3) hizo uso de su arma de fuego para defenderse de un supuesto ataque en su contra y
- 4) posteriormente tergiversó o declaró hechos falsos durante la investigación de lo ocurrido.

La institución policial sostuvo que el funcionario había incurrido en infracciones a la normativa administrativa en los siguientes aspectos:

- a) primero, conducir un vehículo en estado de ebriedad;
- b) segundo, exhibirse en público en estado de intemperancia alcohólica; y
- c) tercero, declarar hechos falsos o faltar a la veracidad durante la investigación de lo sucedido.

La institución argumentó que estas conductas configuraban infracciones tanto al artículo 61, literal i, de la ley 18.834 —que requiere observar una vida social acorde con la dignidad del cargo— como al principio de probidad administrativa.

5.1.2. Análisis y decisión de la Contraloría General

Ante este panorama, la Contraloría manifestó criterios fundamentales para la interpretación y aplicación de esta obligación funcionaria de mantener una vida social acorde con la dignidad del cargo. En primer lugar, confirmó que «la conducta social acorde a la dignidad del cargo es un elemento de honestidad» y que este elemento de honestidad «alcanza todas las esferas de la vida de un servidor» (dictamen 26411/2017). Esta afirmación es central: la entidad fiscalizadora rechazó una interpretación que limitara la aplicabilidad de la obligación solo a la vida profesional o laboral del funcionario, reconociendo que trasciende hacia la vida privada.

Sin embargo, la Contraloría General matizó esta conclusión señalando que, aunque la obligación alcanza a todas las esferas de la vida del funcionario, ello no significa que cualquier conducta privada inadecuada sea sancionable. Se enfocó en examinar si los hechos denunciados constituían efectivamente una vulneración que justificara la sanción de separación de la institución.

En razón a los argumentos esgrimidos por el recurrente en cuanto a cuestiones de salud, el órgano contralor manifestó que el objeto de su pronunciamiento era determinar la eventual responsabilidad del recurrente, en atención a los hechos ocurridos y su gravedad.

El funcionario también pidió revisar la sanción, argumentando que no había sido aplicada con el mismo rigor en otros casos similares, sugiriendo con ello la existencia de un trato desigual o arbitrario. Sin embargo, la Contraloría General resolvió que no era de su competencia comparar el rigor de la aplicación de sanciones entre diferentes casos, por ser una facultad discrecional de la autoridad policial.

5.1.3. Elementos jurídicos identificados en la decisión

A partir del análisis de este dictamen, es posible extraer los elementos jurídicos fundamentales que la Contraloría General consideró para entender configurada una vulneración de la obligación de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo:

- 1) **Calidad de servidor público.** El derecho administrativo y sus regulaciones se aplican necesariamente a todo funcionario público. El hecho de que el recurrente tuviera la calidad de funcionario policial lo sometía a esta normativa especial y a estándares de conducta superiores a los que se exigirían a un ciudadano común, ya que lo sujetaba a un estatuto normativo propio de su institución.
- 2) **Exhibición de conducta que vulnera la probidad administrativa.** Aunque podría parecer que es una conducta puramente privada —el funcionario no estaba en servicio—, la Contraloría General consideró que la intoxicación alcohólica y la conducción en tal estado constituían infracciones al señalado principio.
- 3) **Afectación del prestigio del servicio público.** La Contraloría identificó que la afectación del prestigio se producía cuando, ebrio, el funcionario se enfrentó a civiles, quienes lo relacionaban a él y sus acciones con la Policía de Investigaciones de Chile. Aunque no estaba en acto de servicio, su conducta podría vincularse con la institución y su prestigio.

En consecuencia, se estimó que el funcionario había incurrido en una conducta fuera de su jornada laboral, pero que afectó la imagen de su institución de manera real, verificable y públicamente perceptible, por lo que se confirmó la decisión de la separación del servicio.

5.2. El dictamen 41172/2017: extensión a la vida privada y afectación del prestigio institucional

5.2.1. Hechos relevantes del caso

En tal dictamen, la Contraloría se pronunció sobre una situación de violencia intrafamiliar denunciada por una mujer cuyo padre era funcionario de la Fuerza Aérea de Chile. La requirente manifestó que los hechos de violencia estaban

siendo conocidos en sede judicial, pero que la institución castrense se había abstenido de investigar administrativamente tales hechos, argumentando que se trataba de una cuestión de índole exclusivamente privada y, además, ya judicializada.

La requirente pidió a la Contraloría General que ordenara a la Fuerza Aérea de Chile investigar administrativamente si los hechos de violencia intrafamiliar cometidos por su padre constituían una vulneración de las obligaciones disciplinarias que rigen el comportamiento de los militares, particularmente aquellas relacionadas con probidad y conducta acordes con la dignidad del cargo.

5.2.2. Análisis y decisión de la Contraloría General

La Contraloría realizó un análisis innovador y particularmente relevante respecto a varios aspectos de la materia objeto de esta investigación. En primer lugar, enunció el principio de independencia de las responsabilidades, conforme al cual «la responsabilidad civil o penal es independiente de la administrativa» (dictamen 41172/2017). En consecuencia, la existencia de un proceso judicial en curso, o la eventual resolución del asunto en sede penal o civil, no obsta a que, simultáneamente, se tramite un procedimiento administrativo disciplinario ante la institución empleadora.

Este principio es fundamental para entender los límites de la obligación que analizamos, porque establece que los funcionarios públicos y las instituciones no pueden excusarse aduciendo la existencia de un proceso judicial en curso para evadir el control administrativo disciplinario.

La Contraloría General continuó manifestando que, independiente de la responsabilidad civil o penal de la que podría ser acreedor el padre —un oficial militar—, existía evidencia que permitía concluir que los hechos denunciados podían eventualmente constituir una vulneración de la normativa administrativa disciplinaria. Específicamente, la Contraloría referencia la necesidad de evaluar si los hechos denunciados constituían una vulneración de «la conducta funcionaria intachable en el desempeño del cargo, y que este alcanza todas las esferas de la vida privada» (dictamen 41172/2017).

Aunque el oficial estaba siendo acusado de violencia en el contexto de su vida familiar, no en el ámbito de su labor militar, la Contraloría General consideró que los hechos podrían afectar la obligación de mantener una conducta intachable. La razón es que la violencia intrafamiliar, aunque ocurre en la esfera más íntima del funcionario, evidencia una falta de lealtad a los valores institucionales y de respeto por la dignidad humana y, en general, un comportamiento que menoscaba el prestigio de la institución castrense.

De igual forma, el órgano contralor aludió a la posibilidad de que «la conducta funcionaria intachable» fuera quebrantada por los hechos denunciados, al tiempo

que reconocía que estos podrían eventualmente constituir una «vulneración de la normativa» correspondiente. La Contraloría General ordenó, en consecuencia, a la Fuerza Aérea de Chile instruir el proceso sumarial correspondiente, para determinar la eventual responsabilidad administrativa en los hechos denunciados (dictamen 41172/2017).

5.2.3. Elementos jurídicos identificados en la decisión

Este dictamen es particularmente importante, porque amplía significativamente el entendimiento de la obligación que analizamos. Los elementos jurídicos que pueden extraerse son los siguientes:

- 1) **Independencia de las responsabilidades.** La Contraloría General confirmó el principio conforme al cual la responsabilidad administrativa es independiente de la civil y penal. En consecuencia, la existencia de un proceso judicial no impide la tramitación de un procedimiento disciplinario.
- 2) **Extensión a conductas de la esfera más privada del funcionario.** El dictamen reconoció que incluso algunas conductas que ocurren en la intimidad familiar del funcionario pueden ser relevantes para evaluar si este tiene una «conducta intachable» conforme a lo exigido por la normativa disciplinaria.
- 3) **Relación entre conducta privada y prestigio institucional.** La Contraloría General no determinó exhaustivamente cuáles serían los criterios sobre cuándo la violencia intrafamiliar afecta al prestigio institucional del servicio público en que trabaja el imputado, pero sí indicó que existe una conexión posible entre conductas de esta naturaleza y una vulneración de la obligación disciplinaria en estudio.

Este dictamen, aunque no resolvía el fondo del caso, sino que ordenaba al servicio incoar un procedimiento disciplinario, estableció un precedente importante: que el alcance de la obligación de mantener una vida social acorde con la dignidad del cargo es amplio y que puede extenderse incluso a conductas que ocurren en la esfera privada de la vida del funcionario, aunque naturalmente con límites que deben ser determinados caso a caso.

5.3. Rol 18863/2018, de la Corte Suprema: procedimiento administrativo e independencia de responsabilidades

5.3.1. Hechos relevantes del caso

En la causa conocida por la Corte Suprema bajo el rol 18863/2018, LLM, funcionario de Gendarmería de Chile, presentó un recurso de protección en contra de ese servicio, argumentando que la medida de destitución dictada bajo la resolución 139, que se le había aplicado al término de un sumario administrativo, era ilegal y arbitraria. Dicho procedimiento se originó en hechos que involucraban

la utilización de combustible perteneciente al Cuerpo de Bomberos de Lautaro, donde LLM se desempeñaba como voluntario, para fines particulares. Además, se había iniciado una causa judicial en su contra ante el Ministerio Público por los mismos hechos. En el caso en cuestión, argumentó que, a través de dicha sanción, se le había privado del legítimo ejercicio del derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a la igual protección de sus derechos y el de propiedad.

5.3.2. Argumentación del recurrente

El señor LLM fundó la acción de protección en los siguientes argumentos:

- 1) Los hechos denunciados ante el Ministerio Público habían sido sobreseídos en la sede penal. Ergo, se debían desestimar también las imputaciones efectuadas en el sumario administrativo instruido por Gendarmería de Chile.
- 2) No había sido debidamente notificado de las resoluciones que resolvieron los recursos de reposición y apelación subsidiaria que presentó con anterioridad a la dictación de la resolución de destitución, lo que habría constituido un vicio en el procedimiento administrativo que lo hacía inválido.
- 3) Señaló que la notificación de la resolución de destitución no había cumplido con la normativa procedimental requerida y, en consecuencia, la resolución exenta no había obtenido toma de razón en la Contraloría General de la República, lo que la hacía nula de pleno derecho.
- 4) Alegó que la sanción de destitución era improcedente, porque no habían sido imputados en su contra los cargos específicos que justificaban tan drástica sanción.

En razón de lo anterior, el requirente solicitó que se dejara sin efecto la medida de destitución, retrotrayéndose la causa al estado inicial y ordenando su reingreso a Gendarmería de Chile.

5.3.3. Argumentación de Gendarmería de Chile

Por su parte, Gendarmería de Chile, como institución requerida, manifestó y fundamentó lo siguiente:

- a) que había corroborado efectivamente los hechos alegados en su contra por el requirente;
- b) que, en virtud de estos hechos, LLM habría incurrido en la infracción de la obligación establecida en el artículo 61, literales i y g, de la ley 18.834 —que refieren respectivamente a observar una vida social acorde con la dignidad del cargo y al principio de probidad administrativa—.

Gendarmería de Chile argumentó que estos literales requieren «una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega leal y honesta al desempeño de su cargo» (ley 18.834, artículo 61). Sostuvo que la conducta de LLM, consistente en utilizar combustible de la institución para fines particulares, era una violación clara y evidente de estas obligaciones.

5.3.4. Análisis y decisión de la Corte Suprema

En primer lugar, la Corte Suprema confirmó el principio de independencia de las responsabilidades civil, penal y administrativa. Expresamente indicó que «la responsabilidad administrativa es independiente de la penal» (rol 18863/2018), por lo que el sobreseimiento en sede penal no tenía eficacia para extinguir la responsabilidad disciplinaria (rol 18863/2018).

La Corte Suprema también se pronunció sobre los vicios procedimentales alegados por el recurrente, particularmente respecto a la notificación y la toma de razón. Sin embargo, consideró que estos no habían sido suficientemente acreditados en el procedimiento, por lo cual no constituían causales para dejar sin efecto la sanción.

Más relevante aún para los propósitos de nuestro análisis, la Corte Suprema confirmó que la conducta de LLM, consistente en utilizar combustible de una institución privada donde se desempeñaba voluntariamente para sus fines particulares, era una vulneración de la obligación de mantener una conducta acorde con la dignidad del cargo. La Corte Suprema enfatizó que, aunque LLM no estaba empleado directamente por el cuerpo de bomberos —sino que era voluntario—, su condición de funcionario de Gendarmería de Chile hacía que le fueran aplicables los estándares de probidad y conducta intachable incluso en actividades realizadas voluntariamente en otras instituciones.

En síntesis, este pronunciamiento de la corte es fundamental, porque extiende la obligación en estudio a la conducta del funcionario en instituciones incluso privadas, debido a que puede ser identificado o asociado con la imagen del servicio público al cual está adscrito.

5.3.5. Elementos jurídicos identificados en la decisión

Los elementos jurídicos que pueden extraerse de este caso son:

- 1) **Independencia de las responsabilidades penales y administrativas.** La corte confirmó que ambas responsabilidades son independientes y pueden coexistir. El sobreseimiento o resolución favorable en sede penal no excluye la posibilidad de aplicar una sanción disciplinaria.
- 2) **Alcance transversal de la obligación.** La sentencia indicó que la obligación de mantener una conducta conforme a la dignidad del cargo se aplica incluso

en actividades voluntarias realizadas en otras instituciones, siempre que el funcionario pueda ser asociado con el servicio público empleador.

- 3) **Corroboración de hechos como base para la sanción.** La decisión enfatizó la necesidad de que los hechos que fundamentan la sanción sean efectivamente probados, estableciendo así un estándar de suficiencia probatoria.

5.4. Rol 17750/2019, de la Corte Suprema: límites de la obligación conforme a circunstancias objetivas

5.4.1. Hechos relevantes del caso

En la causa de protección conocida por la Corte Suprema bajo el rol 17750/2019, LGK, teniente de la Armada de Chile, impugnó la sanción de destitución que le fuera impuesta por mantener una relación sentimental con la cónyuge de un oficial superior de la institución.

La Armada de Chile fundamentó la medida de destitución en que la conducta descrita vulneraba normas reglamentarias internas, que prohíben de manera explícita las relaciones extramaritales entre el personal, particularmente cuando estas involucran a servidores de diferentes rangos jerárquicos. Alegó que tales relaciones afectaban la disciplina, cohesión y prestigio de la institución naval.

5.4.2. Argumentación del recurrente

El requirente LGK impugnó la sanción argumentando que, aunque reconocía la existencia de una relación sentimental con la cónyuge de un oficial, él era soltero, por lo cual no podía incurrir en una «relación extramarital» según la definición reglamentaria, en la cual al menos una de las partes tiene vínculos matrimoniales vigentes con una persona diferente. En otros términos, su conducta podría constituir quizás una conducta inapropiada o contraria a los valores institucionales, pero no específicamente lo que el reglamento definía como «relación extramarital». Por lo tanto, no podía aplicársele una sanción basada en una acusación que técnicamente no era aplicable a su situación.

5.4.3. Argumentación de la Armada de Chile

Por su parte, la Armada de Chile, como institución requerida, manifestó y fundamentó lo siguiente:

- a) Que se configuró la extemporaneidad en la interposición del recurso, toda vez que el requirente fue notificado del decreto de retiro absoluto mediante carta certificada en plazo, venciendo el día antes de la interposición de esta acción judicial.

- b) Que la Armada de Chile no actuó ilegal o arbitrariamente, toda vez que la relación extramarital que mantenía el requerido con la cónyuge de otro uniformado es una falta gravísima en el reglamento de disciplina de la Armada.
- c) Que el requirente tuvo plena oportunidad de defenderse, presentando descargos sucesivos ante la cadena de mando completa: director de la Academia Politécnica, director de Educación de la Armada, director general del Personal y comandante en jefe de la Armada.
- d) Que la sanción de retiro absoluto se ajusta estrictamente al reglamento de disciplina, dictándose mediante resolución fundada dentro de las atribuciones legales.

5.4.4. Análisis y decisión de la Corte Suprema

La Corte Suprema, en un pronunciamiento que resulta particularmente relevante para delimitar los alcances y límites de la obligación que analizamos, acogió el argumento del recurrente.

Aunque reconocía que la Armada de Chile tenía razón en considerar que las relaciones sentimentales con cónyuges de oficiales superiores podían constituir una falta a la disciplina institucional, no podía aplicarse específicamente la acusación de «relación extramarital» a un soltero (rol 17750/2019).

La Corte enfatizó que, conforme al lenguaje claro del reglamento, una «relación extramarital» requería que al menos una de las partes estuviera vinculada por un matrimonio vigente. Por lo tanto, aunque LGK había incurrido en una conducta reprochable desde la perspectiva de los valores institucionales, no había incurrido específicamente en la infracción reglamentaria que prohibía las relaciones extramaritales (rol 17750/2019).

Esta decisión fue particularmente relevante, pues revocó la destitución y ordenó la reintegración del teniente a su cargo, evidenciando una disposición de la Corte Suprema a aplicar un criterio interpretativo riguroso incluso en casos en que, desde la perspectiva de los valores institucionales, la conducta del funcionario podía considerarse reprochable.

5.4.5. Elementos jurídicos identificados en la decisión

Los elementos jurídicos que pueden extraerse de esta decisión son particularmente importantes para establecer límites claros a la obligación que analizamos:

- 1) **Necesidad de definir claramente las infracciones.** La Corte Suprema enfatizó que para que una sanción disciplinaria sea legalmente válida debe

basarse en la violación de una norma clara y específica. No pueden aplicarse sanciones basadas en interpretaciones amplias o analógicas de las normas.

- 2) **Relevancia de circunstancias objetivas y verificables.** La Corte Suprema consideró que la circunstancia objetiva de que LGK fuera soltero resultaba determinante para excluir la aplicabilidad de la norma que prohibía específicamente relaciones extramaritales.
- 3) **Protección contra la arbitrariedad.** Esta decisión demuestra la disposición de la Corte Suprema a revisar y eventualmente revocar sanciones disciplinarias cuando considera que se ha incurrido en excesos o aplicaciones inapropiadas de normas, incluso cuando la conducta del funcionario pudiera ser reprochable desde la perspectiva de los valores institucionales.
- 4) **Límites concretos a la obligación.** Esta decisión sugiere que existen límites concretos, basados en circunstancias verificables, a la obligación de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo. No se trata de una obligación de contenido puramente subjetivo, sino que requiere de definiciones suficientemente claras.

6. Resultados y análisis integrado

6.1. Síntesis de los elementos concurrentes para la configuración de la obligación

A partir del análisis integrado de la normativa legal y reglamentaria, la doctrina y las jurisprudencias administrativa y judicial, es posible establecer que la obligación funcionaria de «observar una vida social acorde con la dignidad del cargo» presenta características específicas, pues su configuración requiere la concurrencia de tres elementos fundamentales:

6.1.1. Existencia de conducta impropia

Para considerarse que existe una vulneración de esta obligación, debe mediar una conducta específica por parte del funcionario que sea identificable como impropia de una persona en su posición. Esta conducta puede manifestarse tanto a través de actos positivos —realizar algo que no debería realizarse— como a través de omisiones —abstenerse de hacer algo que debería hacerse—.

Un aspecto crucial de este elemento es que la conducta impropia no se limita al ámbito laboral, sino que puede ocurrir también en el ámbito de la vida privada del funcionario. Como han confirmado la Contraloría General y los tribunales, la

calidad de servidor público acompaña al funcionario permanentemente, incluso fuera de su jornada laboral y en sus actividades estrictamente personales.

Sin embargo, es importante destacar que no toda conducta inadecuada o moralmente cuestionable que realice un funcionario en su vida privada constituye necesariamente una vulneración de esta obligación. Debe existir una conexión entre la conducta privada y la condición de servidor público, tal como analizaremos en los elementos siguientes.

6.1.2. Vulneración del principio de probidad administrativa y lealtad institucional

El segundo elemento que debe concurrir es que la conducta impropia constituya una vulneración del principio de probidad administrativa. Conforme ha interpretado la Contraloría General, esta vulneración se produce cuando existe «una falta a la lealtad debida a sus jefaturas, a sus compañeros y a la comunidad» (dictamen 10086/2000).

En este sentido, la probidad administrativa trasciende la mera legalidad de los actos. Un funcionario puede actuar apegado al derecho formal, pero su conducta puede aún constituir una vulneración de ese principio si no respeta los principios de honestidad, integridad, lealtad y preeminencia del interés general.

En los casos analizados, esta vulneración se ha manifestado de diversas formas: en la conducción bajo la influencia del alcohol (dictamen 26411/2017), en la violencia intrafamiliar (dictamen 41172/2017) y en la utilización indebida de recursos de una institución privada como bomberos (rol 18863/2018). En todos estos casos, existe un denominador común: la conducta revela una falta de honestidad, lealtad e integridad que son elementos centrales del concepto de probidad administrativa.

Sin embargo, este elemento no puede formularse en términos absolutos ni entenderse separado del principio de legalidad sancionadora, ya que la sentencia de la Corte Suprema rol 17750/2019 demuestra que la sola reprochabilidad valórica de la conducta no autoriza sanción cuando la infracción que se imputa no resulta aplicable a los hechos. Por tanto, más que mantener que la probidad trasciende la mera legalidad en el sentido de que se habiliten sanciones pese a la falta de adecuación normativa, corresponde afirmar que la importancia disciplinaria de la conducta debe apreciarse conjuntamente con la tipicidad administrativa suficiente, la claridad de la normativa invocada y la improcedencia de su extensión analógica.

6.1.3. Afectación real, verificable y públicamente perceptible del prestigio institucional

El tercer elemento que debe concurrir para que pueda considerarse vulnerada esta obligación es que la conducta impropia y la vulneración de probidad se traduzcan en una afectación real, verificable y públicamente perceptible del prestigio de la institución a la que el funcionario pertenece.

Este es el elemento clave para evitar que el poder disciplinario sea ejercido de manera abusiva o arbitraria. La Contraloría General ha sido explícita en señalar que el desprestigio institucional debe ser «real, no hipotético» (dictamen 10086/2000). Ello implica que la conducta no puede ser sancionada únicamente porque, en abstracto, podría afectar el prestigio institucional, sino que debe existir evidencia de que efectivamente ha producido un menoscabo a la reputación del servicio público.

En los casos analizados, este elemento se ha manifestado de las siguientes maneras:

- 1) En el caso del funcionario de la Policía de Investigaciones de Chile (dictamen 26411/2017), el prestigio se vio afectado porque los civiles involucrados en el incidente identificaban al funcionario ebrio con la policía, generando una asociación entre su comportamiento indebido y el servicio.
- 2) En el caso de la violencia intrafamiliar (dictamen 41172/2017), aunque la Contraloría General ordenó una investigación, se reconoce que la afectación del prestigio podría producirse en la medida en que se evidencie una conducta violenta por parte de un oficial militar, lo que contradice los valores de orden, disciplina y respeto por la dignidad humana que la institución castrense representa.
- 3) En el caso del funcionario de Gendarmería de Chile (rol 18863/2018), se estimó afectado el prestigio institucional, pues la utilización indebida de recursos del cuerpo de bomberos por parte del funcionario que se desempeñaba allí como voluntario generaba un menoscabo en la confianza pública en ambas instituciones.

6.2. La ausencia de definición legal precisa como desafío permanente

Uno de los hallazgos más relevantes de este análisis es la confirmación de que ninguno de los cuerpos normativos que regulan la función pública en Chile proporciona una definición clara, exhaustiva y taxativa de qué debe entenderse específicamente por «vida social acorde con la dignidad del cargo».

Ese defecto genera incertidumbre respecto de qué conductas específicas configuran una vulneración de esta obligación, lo que conlleva un potencial riesgo

de arbitrariedad en la aplicación de medidas disciplinarias basadas en ella. Ante ello, las jurisprudencias administrativa y judicial han debido desarrollar criterios interpretativos que se adapten a contextos cambiantes y que reconozcan la evolución de los valores sociales y de los derechos fundamentales, mediante decisiones consistentes que aplican esta normativa de manera predecible.

Los tres elementos que hemos identificado —acreditar una conducta impropia, configurar una vulneración de probidad y comprobar una afectación real del prestigio— proporcionan un marco de referencia que permite a los servicios públicos y a los tribunales evaluar casos específicos de manera coherente.

6.3. El carácter permanente y ubicuo de la obligación

Asimismo, cabe destacar que las jurisprudencias han establecido de manera consistente que la obligación de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo es permanente y ubicua. El funcionario no puede dejar su condición de servidor público al término de su jornada laboral; ella lo acompaña permanentemente.

Dicho lo anterior, es importante enfatizar que el carácter permanente de esta obligación no significa que cada acción o decisión privada del funcionario sea susceptible de control disciplinario. Tal interpretación sería incompatible con los derechos fundamentales, particularmente con el derecho a la vida privada y a la autonomía personal.

El carácter permanente significa que si una conducta privada del funcionario genera una vulneración de la probidad y una afectación real del prestigio institucional, puede ser evaluada desde una perspectiva disciplinaria, aunque haya ocurrido fuera del horario laboral y del contexto institucional.

6.4. Diferencias con otros principios disciplinarios

A pesar de la cercanía conceptual entre la obligación de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo y el principio de probidad administrativa, las jurisprudencias han optado por abordar ambas instituciones diferenciadamente. En efecto, se sugiere que la obligación en estudio tiene características propias que la distinguen de la probidad administrativa en su sentido más general.

Así, la probidad administrativa sería un principio más amplio, referido a la conducta general del funcionario. La obligación de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo vendría a ser una manifestación particular de este principio, orientada a evaluar si el funcionario mantiene estándares de conducta intachable en todas las esferas de su vida, cuyo incumplimiento puede afectar la imagen de la institución.

6.5. El eje del derecho disciplinario: protección del interés público y la institucionalidad

Un hallazgo transversal en el análisis de la doctrina y las jurisprudencias es que el fundamento último de la obligación de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo no es penalizar o controlar la vida privada del funcionario por sí misma, sino resguardar el interés público manifestado en el prestigio y la efectividad de las instituciones públicas.

El derecho disciplinario, conforme ha señalado la doctrina, busca la conservación y protección de la institucionalidad pública. La sanción administrativa es un instrumento al servicio de este objetivo mayor, no un fin en sí misma (Montero Cartes, 2015)

Esta perspectiva es crucial porque reorienta la pregunta fundamental; ya no se trata de indagar «qué tan reprochable ha sido la conducta del funcionario en su vida privada», sino más bien de determinar si dicha conducta, aun cuando pertenece al ámbito privado, constituye una vulneración al deber de probidad administrativa y genera con ello una afectación real al prestigio institucional.

7. Conclusiones

Un análisis integrado de la norma positiva vigente, la doctrina jurídica y las jurisprudencias administrativa y judicial, arroja las siguientes conclusiones respecto a los límites y alcances de la obligación funcionaria de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo:

7.1. Ausencia de definición legal explícita, compensada por jurisprudencia consistente

La obligación funcionaria de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo representa uno de los temas más complejos del derecho administrativo chileno, precisamente por su indeterminación legal. Sin embargo, las jurisprudencias administrativa y judicial han desarrollado criterios consistentes, predecibles y respetuosos de los derechos fundamentales para su aplicación.

Estos criterios giran en torno a tres elementos concurrentes:

- a) la existencia de una conducta que pueda identificarse como impropia o que no se ajuste a los estándares de decoro esperados en la función pública;

- b) la vulneración del principio de probidad administrativa, manifestada en una falta a la honestidad, lealtad o integridad que la institución demanda; y
- c) una afectación real, verificable y públicamente perceptible del prestigio institucional.

7.2. Delimitación clara de los límites de la obligación

Contrariamente a lo que podría pensarse, los límites de esta obligación no son vagos ni indeterminados. Las jurisprudencias, como se vio en los casos analizados, han establecido con claridad que no cualquier conducta privada del funcionario es susceptible de sanción disciplinaria.

Específicamente, ha quedado establecido que:

- a) debe existir una conducta impropia claramente identificable;
- b) esa conducta debe vulnerar los principios de probidad;
- c) en diversos casos, la jurisprudencia ha exigido una afectación real y verificable del prestigio institucional, y no una meramente hipotética;
- d) los hechos que fundamentan la sanción deben ser corroborados mediante prueba suficiente;
- e) las normas que se invocan como infringidas deben ser claras y no aplicables por analogía; y
- d) debe respetarse el debido proceso y los derechos procedimentales del funcionario.

En consecuencia, la jurisprudencia revisada no autoriza a sostener una regla única y completamente homogénea, sino más bien un conjunto de parámetros materiales y formales que deben existir según la estructura normativa del caso en cuestión.

7.3. Protección equilibrada de intereses en tensión

El enfoque jurisprudencial chileno ha alcanzado un equilibrio entre dos intereses en permanente tensión: la necesidad de mantener estándares de probidad e integridad en la función pública, y el respeto por los derechos fundamentales de los servidores públicos, particularmente su derecho a la vida privada y a la autonomía personal.

Este equilibrio se logra mediante la aplicación rigurosa de los tres elementos concurrentes que hemos identificado. De este modo, las jurisprudencias han protegido tanto la integridad de las instituciones públicas como los derechos

fundamentales de los funcionarios, buscando un punto medio que reconoce que los servidores públicos son ciudadanos con derechos, aunque con obligaciones especiales derivadas de su condición.

7.4. Adaptabilidad a contextos cambiantes

En un contexto donde los estándares sobre privacidad, vida personal y espacios públicos se encuentran en constante evolución, las jurisprudencias han mantenido como referente permanente el interés público y la protección de la institucionalidad democrática, pero sin desconocer el desarrollo progresivo de los derechos fundamentales.

7.5. Relevancia contemporánea y académica

Las conclusiones anteriores son particularmente relevantes en contextos contemporáneos marcados por tensiones entre autoridad y libertad, entre orden y derechos individuales. Las jurisprudencias, respecto a esta obligación disciplinaria, demuestran que es posible mantener estándares de probidad en la función pública sin incurrir en control excesivo de la vida privada de los ciudadanos, incluidos los servidores públicos.

Sirven también para reflexionar sobre cómo el derecho administrativo, en otros contextos, puede abordar problemas similares de delimitación entre el poder público legítimo y la protección de los derechos fundamentales.

7.6. Implicancias prácticas

Desde una perspectiva de gestión pública, los hallazgos del estudio sugieren que los órganos administrativos deben evitar tratamientos disciplinarios sustentados exclusivamente en apreciaciones morales difusas sobre la vida privada del funcionario.

La activación de la potestad disciplinaria en esta materia requiere, al menos:

- a) identificación clara de la conducta imputada;
- b) que dicha conducta esté vinculada jurídicamente con deberes funcionariales;
- c) una fundamentación suficiente sobre la afectación del prestigio institucional cuando corresponda; y
- d) el estricto respeto de las garantías procedimentales.

Lo anterior exige a la Administración:

- a) mejorar la formulación de cargos;

- b) fortalecer la motivación de los actos sancionatorios;
- c) capacitar a fiscales e instructores en estándares de legalidad y tipicidad administrativa; y
- d) promover criterios internos que reduzcan la disparidad decisional entre servicios públicos.

Por otra parte, la persistente indeterminación normativa de lo que se denomina «vida social acorde con la dignidad del cargo» genera un espacio de discrecionalidad administrativa que, si no es debidamente controlado, puede significar decisiones desiguales o arbitrarias o injerencia excesiva sobre la vida privada del funcionario. En este sentido, el desarrollo futuro de esta materia podría avanzar, ya sea por la vía jurisprudencial o normativa, para establecer parámetros más precisos de relevancia disciplinaria, especialmente en lo relativo a:

- a) conexión funcional,
- b) intensidad de la afectación institucional,
- c) exigencias probatorias y
- d) límites de intervención sobre conductas de la esfera privada.

Finalmente cabe indicar que una evolución en esta materia podría, sin duda, contribuir a fortalecer la probidad administrativa, la seguridad jurídica y la protección de los derechos fundamentales.

8. Referencias

-
- Asociación Chilena de Municipalidades. (2023).** *Jurisprudencia administrativa y judicial sobre probidad a nivel municipal (diapositivas de Power Point)*. <https://www.achm.cl/wp-content/uploads/2023/08/Jurisprudencia-Administrativa-sobre-Probidad.pdf>
- Gómez Pavajeau, C. A. (2012).** El derecho disciplinario como disciplina jurídica autónoma. *Derecho Penal y Criminología*, 33(95), 51-68.
- Laporte Ribera, M. A. (2009).** *El principio de probidad y publicidad de los actos de la administración y su reconocimiento constitucional* [tesis de licenciatura]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/110954>
- Montero Cartes, C. (2015).** La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos: un estudio introductorio. *Revista de Derecho Público*, (82), 111-141. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i82.37285>

- Pallavicini Magnère, J. (2012). El principio de probidad administrativa en la jurisprudencia de la Contraloría General. *Revista de Derecho Público*, (78), 117-135. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i78.30949>
- Rivera, C. (2022). Empleo público y derechos fundamentales. *Revista de Derecho Público*, (97), 1-32.
- Román Cordero, C. A. (2011). Derecho administrativo sancionador en Chile: «ubicación» y «límites». *Revista Derecho & Sociedad*, 1(54), 155-170. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22412>

9. Normativa

- Decreto 1.445/1951**, del Ministerio de Defensa Nacional, *Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas*. Diario Oficial de la República de Chile, 14 de diciembre de 1951. <https://bcn.cl/2f3s6>
- Decreto con fuerza de ley 1/1980**, del Ministerio de Defensa Nacional, *Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile*. Diario Oficial de la República de Chile, 11 de noviembre de 1980. <https://bcn.cl/2k7zy>
- Ley 18.575**. *Decreto con fuerza de ley 1-19.653/2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Diario Oficial de la República de Chile, 17 de noviembre de 2001. <https://bcn.cl/2f96v>
- Ley 18.834**. *Decreto con fuerza de ley 29/2004, del Ministerio de Hacienda, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 18.834, sobre Estatuto Administrativo*. Diario Oficial de la República de Chile, 16 de marzo de 2005. <https://bcn.cl/2f8f2>
- Ley 18.883**, *aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales*. Diario Oficial de la República de Chile, 29 de diciembre de 1989. <https://bcn.cl/2f6zg>
- Ley 18.961**, *Ley Orgánica Constitucional de Carabineros*. Diario Oficial de la República de Chile, 7 de marzo de 1990. <https://bcn.cl/2exlt>
- Ley 19.640**, *establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público*. Diario Oficial de la República de Chile, 15 de octubre de 1999. <https://bcn.cl/27hn7>
- Reglamento del Personal del Senado**, *de la Secretaría del Senado de la República*. <https://www.senado.cl/transparencia/transparencia-activa/reglamento-del-personal-del-senado>

10. Jurisprudencia

10.1. Contraloría General de la República de Chile, dictámenes números:

26411/2017. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/026411N17/html>

41172/2017. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/041172N17/html>

10086/2000. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/010086N20/html>

10.2. Corte Suprema, causas roles números:

18863/2018, caratulada «LLM/Gendarmería de Chile, Comisión de Libertad Condicional», sentencia del 26 de noviembre de 2018.

17750/2019, caratulada «LGK/Armada de Chile», sentencia del 16 de enero de 2020.

ANÁLISIS DE LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES DE ACCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO IMPLEMENTADOS POR CHILE (2012-2022)

ANALYSIS OF CITIZEN PARTICIPATION LEVELS IN THE OPEN GOVERNMENT ACTION PLANS IMPLEMENTED BY CHILE (2012-2022)

Ángelo Palomino Díaz¹,
Diego Verdugo Muñoz²,
Valentina Chávez Abazola³ y
Michelle Marguirot Peña⁴

Resumen

La presente investigación analiza las medidas o compromisos de participación ciudadana presentes en los cinco planes de acción de gobierno abierto implementados en Chile durante el período 2012-2022. El objetivo central es determinar el nivel de participación ciudadana alcanzado en cada una de estas medidas de los planes de acción.

El estudio utiliza una metodología cualitativa de análisis documental, recurriendo al espectro de participación pública de la International Association for Public Participation como marco analítico para clasificar los compromisos gubernamentales de gobierno abierto en cinco niveles: informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar. La estructura del trabajo aborda, en primer lugar, el sustento teórico del paradigma de gobierno abierto y la participación; posteriormente, se realiza un examen diacrónico de cada plan de acción, evaluando las características de sus medidas y el nivel de participación o

1 Orcid: 0009-0005-3798-3738. Es doctorando en Ciencia Política, profesor de la Facultad de Derecho en la Universidad de Las Américas. angelo.palomino@usach.cl

2 Es administrador público por la Universidad de Las Américas.

3 Es administradora pública por la Universidad de Las Américas.

4 Es administradora pública por la Universidad de Las Américas.

involucramiento alcanzado. Finalmente, se cierra con algunas conclusiones y reflexiones.

Los resultados de este trabajo revelan una maduración en la complejidad de las medidas: mientras los planes iniciales priorizaron la entrega unidireccional de información con medidas de transparencia, los planes más recientes evidencian la incorporación de medidas de mayor alcance que permiten un mayor involucramiento. No obstante, persisten desafíos para alcanzar niveles de empoderamiento ciudadano en el marco de las iniciativas de gobierno abierto.

Palabras clave: gobierno abierto – participación ciudadana – plan de acción – democracia – gobernanza

Abstract

This research analyzes the citizen participation measures or commitments present in the five open government action plans implemented in Chile during the period 2012-2022. The central objective is to determine the level of citizen participation achieved in each of these measures within the action plans.

The study uses a qualitative methodology of document analysis, employing the spectrum of public participation of the International Association for Public Participation as an analytical framework to classify the government's Open Government commitments into five levels: inform, consult, engage, collaborate, and empower. The structure of the work addresses, firstly, the theoretical basis of the open government paradigm and participation; subsequently, a diachronic examination of each action plan is carried out, evaluating the characteristics of its measures and the level of participation or engagement achieved. Finally, it concludes with some conclusions and reflections.

The results of this work reveal a maturation in the complexity of the measures: while initial plans prioritized the one-way delivery of information with transparency measures, more recent plans demonstrate the incorporation of broader measures that allow for greater citizen engagement. However, challenges remain in achieving levels of citizen empowerment within the framework of Open Government initiatives.

Keywords: open government – citizen participation – action plan – democracy – governance

1. Introducción

En la actualidad, el paradigma del gobierno abierto se ha convertido en un punto de referencia relevante para los procesos de modernización del Estado y el fortalecimiento del sistema democrático contemporáneo. Al situar en el centro de la gestión pública valores como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, el gobierno abierto propone una nueva forma de gobernanza, caracterizada por instituciones que interactúan de una manera más cercana y colaborativa con las personas y organizaciones de la sociedad civil (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2023). El gobierno abierto surge como respuesta a un escenario global marcado por la desconfianza en las instituciones y la urgente necesidad de renovar las dinámicas de interacción entre el Estado y la ciudadanía.

Este enfoque, impulsado por organismos internacionales, instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, se ha visto fortalecido a través de la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa global creada en 2011 por ocho países, que actualmente cuenta con la adhesión de 70 gobiernos nacionales y 150 gobiernos locales en el mundo (Alianza para el Gobierno Abierto, s.f.). Estos gobiernos se comprometen en la profundización de la apertura gubernamental, estableciendo planes de acción que contienen compromisos concretos (Centre for Law and Democracy, 2012), que tributan a los principios de esta alianza: la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el uso de tecnología e innovación para la apertura del Estado⁵.

El gobierno de Chile, presidido por Sebastián Piñera Echenique, manifestó en 2011, a través de una carta de interés, la intención de ser parte de esta alianza, lo que se hizo efectivo al año siguiente, comprometiéndose desde entonces a desarrollar y ejecutar los planes de acción. Respecto de estos, se han desarrollado e implementado actualmente seis, cada uno compuesto por compromisos e iniciativas destinadas a potenciar los elementos esenciales de la gobernanza. Estas acciones son coordinadas por la Comisión de Integridad Pública y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, a través de instancias de diálogo permanente con la sociedad civil —en una instancia conocida como el Foro Multiactor⁶—. Este mecanismo se denominó Mesa de Trabajo Permanente entre los años 2012 y 2017, y posteriormente Mesa de Gobierno Abierto (resolución exenta 852/2017).

5 Esta iniciativa internacional también puede ser vista a través de: <https://www.opengovpartnership.org/es/>

6 Actualmente el Foro Multiactor se denomina Mesa Nacional de Estado Abierto (resolución exenta 499/2023).

No obstante, cabe indicar que diversas encuestas de opinión y estudios especializados apuntan a que la desconfianza ciudadana hacia el Estado es un problema creciente y constante en el tiempo. Por ejemplo, el «Estudio nacional de transparencia» (Consejo para la Transparencia, 2021) muestra que apenas un 24 % de la población expresa confianza en los organismos públicos, mientras que un 88 % considera que existe una barrera o distancia significativa en la interacción con las instituciones. Asimismo, la encuesta Claves Ipsos (2024) indica que un 71 % de los encuestados estima que existen altos niveles de corrupción y que solo un 31 % identifica la existencia de canales idóneos para fiscalizar la acción gubernamental o denunciar irregularidades. Estos datos recogidos evidencian que, a pesar de los esfuerzos dirigidos a la apertura y la difusión de información, la ciudadanía no siempre percibe cambios sustantivos en la forma en que se gestiona lo público.

El panorama se complica aún más al considerar el creciente cuestionamiento a la democracia como sistema de resolución de conflictos. Un estudio de la Universidad Diego Portales y Feedback Research (2024) revela que el 52,8 % de los encuestados prefieren un gobierno autoritario por sobre uno democrático⁷. Este dato resulta particularmente preocupante, ya que indica una mayor disposición a aceptar o ceder ante modelos autoritarios por sobre propuestas democráticas.

Frente a este panorama, la participación ciudadana se erige como uno de los componentes cruciales para contrarrestar estas dificultades y potencialmente contribuir en la legitimación del sistema democrático. De acuerdo con Font Fàbrega y Blanco i Fillola (2006), la posibilidad de que las personas incidan en la elaboración y evaluación de políticas públicas impulsa un mayor sentido de corresponsabilidad, al tiempo que contribuye a legitimar las decisiones adoptadas por las autoridades. Este es un componente fundamental a partir del cual las Administraciones públicas se ven vinculadas al ciudadano y a diferentes sectores de la sociedad civil para inferir en el quehacer público (Ruvalcaba, 2019). En efecto, desde el punto de vista de la OCDE, la participación ciudadana tiene beneficios intrínsecos para la democracia. Los mecanismos de la participación ciudadana «mejoran la confianza pública en el gobierno e instituciones democráticas al darle a la ciudadanía un rol en la toma de decisiones públicas» (OCDE, 2023: 15). Permitir y facilitar una participación más activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y establecer relaciones entre ciudadanía-Estado, contribuyen a reconstruir lazos de confianza, mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos y fortalecer la legitimidad del Estado (Oszlak, 2013).

7 Cabe puntualizar que, en este estudio, el 62 % de los chilenos sigue prefiriendo la democracia como sistema social; sin embargo, se evidencia un aumento en la cantidad de los encuestados que considera que un gobierno autoritario podría ser preferible en determinadas circunstancias —31 %—, y especialmente en cuanto a abordar problemas específicos, como es el caso de la delincuencia —52 %—. Obtenido de: <https://icso.udp.cl/paradojas-de-chile-mayoria-prefiere-sistema-democratico-pero-desconfia-de-sus-instituciones/>

En ese sentido, la implementación de los planes de acción de gobierno abierto parece representar una importante oportunidad para fortalecer la relación entre el Estado y la ciudadanía, al promover una mayor participación e involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos (OCDE, 2023). En especial, la aplicación e implementación del paradigma de gobierno abierto parece ser pertinente y prometedora, dado que supone una renovada relación entre el Estado y los ciudadanos, y, en especial, considera a la participación ciudadana como un pilar de su concreción (Oszlak, 2013). Por lo tanto, cabe preguntarse si, tras más de una década de gobierno abierto en Chile y la elaboración de diversos planes de acción, este enfoque ha logrado impulsar una participación sólida o de mayor calidad, capaz de estrechar la brecha de confianza y reforzar los lazos de colaboración y entendimiento entre el Estado y los ciudadanos.

En consideración a dicho contexto, esta labor tiene como objetivo analizar la evolución de la participación ciudadana en los cinco planes de acción de gobierno abierto implementados en Chile –2012-2022–, utilizando el modelo de participación ciudadana de la International Association for Public Participation para clasificar las medidas de los planes de acción vinculadas a la participación ciudadana, lo que permite distinguir los niveles de involucramiento que se han alcanzado.

En vista de tal objetivo, esta investigación adoptó un enfoque cualitativo (siguiendo lo planteado por Hernández Sampieri *et al.*, 2014), pues se propone interpretar la evolución de los mecanismos de participación ciudadana dentro del marco de los planes de acción de gobierno abierto en Chile, privilegiando la comprensión del contexto y las características atribuidas a este proceso. La técnica utilizada corresponde a la revisión documental de fuentes oficiales y gubernamentales sobre gobierno abierto en Chile disponibles en la web de acceso público. En particular, los documentos oficiales de cada uno de los planes de acción.

Cabe señalar, como delimitación, que se analizan los cinco primeros planes de acción implementados entre 2012 y 2022. El sexto plan –2023-2027– queda excluido, pues actualmente se encuentra en proceso de implementación. También conviene clarificar que el análisis se circunscribe a los planes de acción desarrollados por el gobierno central, no por gobiernos locales.

Luego de esta presentación, se presenta un apartado sobre gobierno abierto y participación ciudadana, con una breve revisión conceptual y teórica que permite delimitarlos, dar cuenta de su relación e introducir la tipología de la International Association for Public Participation. Posteriormente, se presentan consecutivamente los cinco planes de acción de gobierno abierto que se han desarrollado en Chile, con una revisión de sus características principales y la respectiva clasificación de involucramiento ciudadano alcanzado (de acuerdo con la International Association for Public Participation, 2000) en cada una de

las medidas vinculadas a la participación ciudadana. Finalmente, esta labor cierra con algunas conclusiones.

2. Gobierno abierto y participación ciudadana

El concepto de gobierno abierto ha experimentado un proceso de consolidación teórico-práctica en las últimas décadas, emergiendo como un modelo alternativo de gobernanza orientado a revitalizar la relación entre el Estado y los ciudadanos. Distintos académicos han planteado sus definiciones, con algunos matices y similitudes. Según Oscar Oszlak, el surgimiento del gobierno abierto se enmarca en «una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre el Estado y la sociedad civil» (2013: 4). A su vez, siguiendo a Alejandra Naser Soto, Álvaro Ramírez Alujas y Daniela Rosales Pincetti (2017), el modelo de gobierno abierto puede ser entendido como una nueva forma de gobernanza pública que tiene como finalidad la apertura de las instituciones gubernamentales a la ciudadanía, con el objetivo de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración.

Los organismos internacionales también ofrecen definiciones conceptuales que contribuyen a su profundización y entendimiento. En efecto, la recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobierno abierto lo define como «una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo» (OCDE, 2025). Por otro lado, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], el gobierno abierto es una forma de gobernar que promueve la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración entre actores del Estado y la sociedad civil en la gestión pública (Cepal, s.f.).

Por otro lado, según académicos especializados, la definición del concepto de participación ciudadana tiene ciertas características propias. Mario Constantino señala que

por participación ciudadana se entiende aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que, si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido

o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votados (Constantino Toto, 2000: 509).

Para Font Fàbrega y Blanco i Fillola, la participación ciudadana es definida como

todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente, ya sea a modo individual o a través de sus colectivos, con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo (Font Fàbrega & Blanco i Fillola, 2006: 38).

Por su parte, Oszlak y Kaufman la comprenden como «el derecho y la oportunidad de los ciudadanos de involucrarse en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, a través de diversos mecanismos y procesos» (2014). Para la Cepal, la participación ciudadana constituye «la base de sustentación del paradigma de gobierno abierto» (Naser Soto *et al.*, 2021: 35).

En cada una de estas conceptualizaciones y aproximaciones, un ejercicio de convergencia subraya que la esencia del concepto de participación ciudadana reside en la bidireccionalidad de la relación Estado-sociedad y, especialmente, en la posibilidad de involucramiento activo o la capacidad de incidencia de los actores no estatales sobre las decisiones institucionales. Sin embargo, es evidente que, al observar las diversas instancias y mecanismos de participación ciudadana, estos difieren considerablemente entre sí. Cuando se observa un cabildo ciudadano, un proceso de consulta, la elaboración de un presupuesto participativo, una cuenta pública u otro, todos pueden considerarse como instancias de participación, pero difieren en el grado o nivel de involucramiento que alcanzan los actores no estatales.

Por ello, el instrumental teórico de la participación ciudadana cuenta también con otro debate interesante, que consiste en un conjunto de tipologías desde las cuales se puede entender la participación como un involucramiento que se presenta de forma gradual. Una tipología clásica es la propuesta por Sherry Arnstein (1969), quien desarrolló el modelo de la «escalera de participación ciudadana». Se trata de una escalera que consta de ocho peldaños: que van desde la «manipulación» y la «terapia» —niveles en los que la participación es prácticamente nula—; pasando de modo intermedio por los niveles de «informar», «consultar» y «apaciguamiento» —siendo niveles más bien simbólicos según Arnstein, porque los ciudadanos pueden ser escuchados, pero no necesariamente considerados en las decisiones—; hasta los peldaños superiores de «asociación», «poder delegado» y «poder ciudadano» —donde los ciudadanos disponen de grados de incidencia real sobre la acción pública—. Este modelo clásico permitió analizar críticamente prácticas de falsa participación, en las que el poder permanece en manos de las autoridades, a pesar de la apariencia de apertura; no obstante, tiene limitaciones: la escalera asume un

tránsito lineal y progresivo de la participación, es decir, establece la idea de que los niveles altos siempre constituyen mejores prácticas, además de desconocer la diversidad de actores y la multiplicidad de fines que pueden perseguirse en un proceso participativo (Tritter & McCallum, 2006).

Luego, Shandy Arnberg (1996) proponen un continuo de la participación ciudadana compuesto por cinco niveles: información, consulta, diálogo, asociación y control ciudadano. Su propuesta retoma algunos rasgos de la escalera de Arnstein, pero adopta un enfoque más flexible al concebir la participación como un espectro, antes que un ascenso unidireccional. Para estos autores, cada nivel se justifica según el objetivo político y la disposición de los actores a compartir la toma de decisiones. Así, el énfasis recae en distinguir la finalidad que persigue el gobierno cuando convoca a la ciudadanía: informar para que la población esté al tanto de los asuntos públicos, consultar sus opiniones para incorporarlas de forma limitada, dialogar y asociarse en el desarrollo de iniciativas, o, en el grado más alto, ceder el control para que la comunidad influya decisivamente en la elaboración de políticas. La fortaleza de este modelo radica en su mayor adaptabilidad a diferentes contextos administrativos y culturales; sin embargo, su debilidad consiste en la relativa vaguedad de los criterios para pasar de un nivel a otro, lo que puede dificultar la evaluación empírica de la participación en escenarios concretos.

Por último, la International Association for Public Participation ofrece un marco de referencia reconocido a nivel internacional por ser uno de los modelos más influyentes y utilizados para la medición de los enfoques de participación, conocido como «espectro de participación pública», que consta de cinco niveles: informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar. A diferencia de Arnstein, que se concentraba principalmente en la dialéctica poder-sumisión, la International Association for Public Participation desarrolla un compromiso explícito en cada nivel, donde la entidad convocante detalla qué grado de influencia tendrá la ciudadanía y de qué manera se integrarán sus aportes en el proceso decisorio. Por ejemplo, en el nivel de «informar», el compromiso se limita a brindar información clara y oportuna, mientras que en «empoderar» se transfiere la autoridad de toma de decisiones directamente a la comunidad (International Association for Public Participation, 2000). Este enfoque escalonado facilita el análisis de los procesos participativos.

Tabla 1
Niveles de la International Association for Public Participation y sus
características de acuerdo con sus metas y compromisos

	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
Meta de la participación pública	Dar al público información equilibrada y objetiva para apoyarlo, tanto en la comprensión del problema, como de las alternativas o soluciones.	Obtener retroalimentación del público al analizar alternativas y soluciones.	Trabajar directamente con el público a lo largo de todo el proceso, para confirmar que sus inquietudes y aspiraciones hayan sido entendidas y tomadas en cuenta.	Establecer relaciones con el público para analizar cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida.	Dejar en manos del público la toma de decisión final.
Compromisos con el público	Los mantendremos informados.	Los mantendremos informados, escucharemos sus inquietudes y aspiraciones, y les haremos saber cómo su participación influyó en la decisión final.	Trabajaremos con ustedes para asegurar que sus inquietudes y aspiraciones se reflejen directamente en el desarrollo de alternativas, y que puedan conocer cómo influyó su participación en la decisión.	Buscaremos su opinión y pensamiento innovador para la formulación de soluciones. Incorporaremos sus comentarios y recomendaciones en el proceso de toma de decisiones, tanto como sea posible.	Implementaremos la decisión de la comunidad.

Fuente: International Association for Public Participation⁸.

En síntesis, para efectos del análisis, esta labor adopta la definición de gobierno abierto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos por su enfoque normativo y operativo. Respecto a la definición de participación ciudadana, si bien todos los conceptos dimensionan aspectos relevantes, el presentado por Ramírez Alujas parece más pertinente. Por otro lado, sobre las tipologías de participación, el modelo de la International Association for Public Participation resulta más adecuado para el análisis debido a su enfoque más estructurado.

3. Análisis de los planes de acción de gobierno abierto –2012-2022–

3.1. Primer Plan de Acción –2012-2013–

En 2012, Chile presentó su Primer Plan de Acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto, iniciando la institucionalización del gobierno abierto bajo la coordinación de la Comisión de Integridad Pública y Transparencia (Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, 2012). El diseño del plan respondió a la urgencia de adaptar los principios internacionales de gobierno abierto a la realidad nacional, mediante diálogos bilaterales con referentes internacionales como Estados Unidos, México y el Reino Unido⁹. Aunque incluyó consultas en línea y encuentros con la sociedad civil y el Consejo para la Transparencia, el documento resultante funcionó más bien como un hito introductorio que como una estrategia de reforma profunda del Estado.

El contenido del plan priorizó el acceso a la información, la transparencia activa y la apertura de canales de participación. Entre las medidas destacadas figuró la consolidación de ChileAtiende, red multicanal destinada a centralizar trámites y servicios públicos. No obstante, en su etapa inicial, esta plataforma se orientó a facilitar la entrega de servicios estatales y el acercamiento a la ciudadanía; en este sentido, la medida se limitaba a la entrega de información y no a un mecanismo de participación. Asimismo, se implementó un portal de gobierno abierto, inspirado en el modelo estadounidense, concebido como un nodo digital unificado para datos y documentos.

Otra iniciativa relevante fue el Portal de Transparencia, diseñado para optimizar el cumplimiento de la ley 20.285 y fortalecer la rendición de cuentas –*accountability*– mediante el acceso centralizado a los datos públicos. El plan también impulsó la institucionalización de los consejos de la sociedad civil –cosocs– como espacios de diálogo permanente, el diseño de un proyecto de ley sobre plebiscitos comunales para fomentar la expresión ciudadana local y el desarrollo de consultas ciudadanas en materias medioambientales para recoger observaciones sobre proyectos con impacto en el entorno natural.

Al evaluar estas medidas bajo la tipología de la International Association for Public Participation, predomina el nivel «informar». Herramientas como ChileAtiende y los portales de Transparencia y Gobierno Abierto se limitaron a la difusión de información y mejora de la accesibilidad, sin otorgar roles decisorios o de cocreación. Por su parte, los cosocs y las consultas medioambientales se

9 Para mayor detalle de estos encuentros, visitar el sitio web de Estado Abierto en Chile: https://www.ogp.gob.cl/planes_de_accion/primer-plan-de-accion/

situaron en el nivel «consultar», pues, aunque permitieron una interacción visible y la recolección de opiniones de actores interesados, sus efectos no fueron vinculantes para la autoridad. El proyecto de ley sobre plebiscitos comunales representó una excepción, pues se aproximó al nivel «involucrar». Pese a que su efectividad dependía de la capacidad y voluntad municipal, la iniciativa reconocía teóricamente la posibilidad de que la comunidad incidiera directamente en políticas locales. En conjunto, estas medidas configuran el punto de partida del gobierno abierto en Chile, cuya categorización y fundamentos se detallan a continuación:

Tabla 2
Clasificación de las medidas del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto

Compromisos y medidas	Clasificación de la International Association for Public Participation	Características principales
ChileAtiende	Informar	Centraliza trámites y servicios, pero no cede espacio a la codecisión.
Portal de Gobierno Abierto	Informar	Proporciona un punto de acceso digital a datos y documentos.
Portal de Transparencia	Informar	Difunde y centraliza la información pública, potenciando la transparencia activa.
Consejos de la sociedad civil	Consultar	Establece canales para recoger la opinión de organizaciones sociales.
Consultas ciudadanas en materia medioambiental	Consultar	Permiten a la ciudadanía expresar su punto de vista sobre proyectos de impacto ambiental.
Proyecto de ley sobre plebiscitos comunales	Involucrar	Otorga una vía de participación directa en ámbitos locales, aunque su aplicación es voluntaria.

Fuente: elaboración propia, utilizando la tipología de participación de la International Association for Public Participation (2000)

3.2. Segundo Plan de Acción –2014-2016–

El aprendizaje institucional y un cambio de administración –Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018–, redefinieron las prioridades gubernamentales. La Comisión de Integridad Pública y Transparencia lideró nuevamente la elaboración junto a actores públicos y civiles, proceso influenciado por dos hitos fundamentales que determinaron la estructura final del documento. El primero fue la Cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto en Londres –2013–, para la cual se articuló un borrador preliminar con 69 propuestas de 17 instituciones en materia de transparencia y participación. Aunque se presentó en la cumbre, este texto no se envió oficialmente a la Alianza para el Gobierno Abierto, dejando pendiente la aprobación formal del segundo plan (Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, 2014). El segundo hito ocurrió en 2014 con

los nuevos lineamientos de la Alianza para el Gobierno Abierto, que exigieron mayor especificidad, recursos y mecanismos de monitoreo. Esto coincidió con la reorganización técnica del cambio de mando, obligando a ajustar el borrador inicial. Se aplicó un riguroso proceso de selección basado en la coherencia con la nueva agenda y los criterios de la Alianza para el Gobierno Abierto, reforzando la Mesa Permanente con la participación de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Durante la fase de priorización, se corrigieron los compromisos para dotarlos de ambición y carácter medible, con hitos y plazos definidos. Se seleccionaron 14 compromisos principales y 3 emblemáticos por su potencial impacto social. Pese a lo programado, los estrechos márgenes temporales impidieron realizar una segunda consulta pública de validación antes de remitir el documento a la Alianza para el Gobierno Abierto. Finalmente, el Segundo Plan de Acción reflejó las expectativas de la nueva administración, exhibiendo un mayor rigor metodológico y énfasis en su implementación. Se amplió el número de organismos involucrados, buscando que las acciones respondieran a las demandas ciudadanas identificadas y profundizaran la apertura del Estado en comparación con el ciclo anterior.

En cuanto a participación, el plan estableció seis medidas con énfasis en el involucramiento. La Estrategia de Datos Abiertos y Reutilización buscó promover la liberación de información para que la sociedad civil, la academia y el sector privado desarrollaran soluciones. Complementariamente, el Concurso Nacional de Datos Abiertos pretendió materializar dicha reutilización en aplicaciones concretas mediante la articulación público-privada.

A nivel institucional, se introdujo una herramienta digital para centralizar los mecanismos de participación de la ley 20.500, buscando ordenar los dispositivos de consulta de cada servicio. Paralelamente, la iniciativa «Chile sin Papeleo» planteó la participación ciudadana para priorizar los trámites más urgentes de digitalizar, centrando el proceso en las necesidades expresadas por la población.

El plan contempló también la constitución del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil como órgano asesor transversal. Por su parte, la propuesta de fortalecimiento de la democracia ambiental profundizó la adhesión al principio 10 de la Declaración de Río –1992–¹⁰, sentando las bases para el diálogo con comunidades afectadas por proyectos territoriales, lo que supuso un avance en la integración de visiones locales sin incorporar decisiones vinculantes.

10 Para mayor profundización: <http://www.cepal.org/principio10>

Al analizar estos compromisos bajo la tipología de la International Association for Public Participation, predominan los niveles «informar» y «consultar», con matices hacia «involucrar». Si bien la Estrategia de Datos Abiertos y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana fomentaron la recolección de requerimientos, la capacidad decisoria ciudadana permaneció limitada a la expresión de opiniones sin carácter vinculante, aunque con potencial de incidencia en la gestión pública.

Tabla 3
Clasificación de las medidas del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto

Compromisos y medidas	Clasificación de la International Association for Public Participation	Características principales
Estrategia de Datos Abiertos y Reutilización	Informar/consultar	Promueve la apertura de datos y algunos foros ciudadanos para identificar necesidades, sin mecanismos decisorios.
Concurso Nacional de Datos Abiertos	Consultar	Fomenta la colaboración público-privada para generar aplicaciones, pero la ciudadanía no influye en políticas.
Herramienta digital de la ley 20.500 –mecanismos de participación–	Consultar/involucrar	Centraliza dispositivos participativos; su éxito al «involucrar» depende del compromiso de cada institución.
Chile sin Papeleo	Consultar	Consulta a la población sobre trámites a digitalizar; decisión final recae en la Administración.
Consejo Nacional de Participación Ciudadana	Consultar/involucrar	Organismo asesor formal, orientado a incidir en políticas; la autoridad conserva discrecionalidad para adoptar sugerencias.
Fortalecimiento de la democracia ambiental	Consultar	Permite la intervención de comunidades en discusiones ambientales, sin carácter vinculante en la toma de decisiones.

Fuente: elaboración propia, utilizando la tipología de participación de la International Association for Public Participation (2000)

3.3. Tercer Plan de Acción –2016-2018–

El Tercer Plan de Acción se concibió como una etapa de consolidación de experiencias previas, orientada a reforzar la colaboración con nuevos actores clave. A diferencia de los ciclos anteriores, este proceso buscó una mayor inclusión regional para refinar los métodos de participación y enriquecer la definición de compromisos por parte de los organismos públicos (Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, 2016).

A principios de 2016, la Mesa Permanente estableció un cronograma con un enfoque descentralizado para superar limitaciones previas. Se priorizaron ejes

como la gestión de recursos naturales, modernización del Estado e integridad pública. Mientras la sociedad civil seleccionó áreas relevantes mediante votación virtual, las instituciones presentaron medidas concretas ante el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República para ser integradas en el nuevo ciclo. La fase más dinámica consistió en mesas de trabajo temáticas en las regiones de Antofagasta, del Biobío y de Magallanes y la Antártica Chilena. Esta descentralización permitió recoger diversas perspectivas locales y fortalecer lazos territoriales. Finalmente, el gobierno y la sociedad civil evaluaron la factibilidad, impacto y coherencia de las iniciativas según los lineamientos de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Tras la depuración de las propuestas por parte del gobierno y la Mesa Permanente, se definieron diecinueve compromisos alineados con los valores de transparencia e innovación. El borrador fue sometido a una consulta virtual durante tres semanas para recibir sugerencias ciudadanas, las cuales se incorporaron en los ajustes finales antes de su publicación oficial.

Los compromisos de este plan profundizaron la participación ciudadana. Destaca el sector energético ciudadano, que involucra a comunidades locales en el codiseño de proyectos de energías renovables y eficiencia, promoviendo un cambio cultural en la relación Estado-ciudadanía. Asimismo, el fortalecimiento de la democracia ambiental reforzó el derecho a incidir en proyectos con impacto en el entorno, en línea con el principio 10 de la Declaración de Río.

En educación, la política de plan de formación ciudadana fomentó la colaboración entre la comunidad educativa y organizaciones sociales para generar planes pedagógicos contextualizados. En sintonía, la iniciativa de recursos educacionales abiertos incentivó la creación participativa de materiales didácticos entre académicos y familias para reducir brechas de acceso al conocimiento y favorecer el intercambio de experiencias.

El modelo de gobierno abierto a nivel subnacional buscó aterrizar los principios de gobierno abierto en la gestión local, permitiendo que municipios y actores barriales colaboraran en el diseño de planes de transparencia y control social. Por último, el fortalecimiento de la participación en negociaciones comerciales intentó abrir el debate en tratados internacionales, involucrando a sectores productivos y comunidades potencialmente afectadas antes de la suscripción de acuerdos.

En la práctica, estas medidas se sitúan en los niveles «consultar» e «involucrar» de la International Association for Public Participation. Iniciativas como el sector energético y formación ciudadana muestran indicios de cocreación, mientras que democracia ambiental y negociaciones comerciales operan como consultas expandidas sin carácter vinculante. No obstante, este plan representa un avance cualitativo al descentralizar el debate e integrar a las comunidades en etapas

tempranas de las políticas públicas, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 4
Clasificación de las medidas del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto

Compromisos y medidas	Clasificación de la International Association for Public Participation	Características principales
Sector energético ciudadano	Consultar/involucrar	Habilita espacios de participación para diseñar y validar proyectos energéticos locales.
Fortalecimiento de la democracia ambiental	Consultar	Convoca a la ciudadanía para debatir iniciativas medioambientales, sin entregar poder vinculante.
Política de plan de formación ciudadana	Involucrar	Promueve la cocreación de planes educativos junto con organizaciones civiles y escuelas.
Recursos educacionales abiertos	Consultar/involucrar	Permite a docentes y familias colaborar en la generación y adaptación de contenidos.
Modelo de gobierno abierto subnacional	Involucrar	Incentiva a municipios y vecinos a elaborar planes de apertura y participación.
Participación en negociaciones comerciales	Consultar	Profundiza la descentralización del debate, aunque la decisión recae en estamentos centrales.

Fuente: elaboración propia, utilizando la tipología de participación de la International Association for Public Participation (2000)

3.4. Cuarto Plan de Acción –2018-2020–

El Cuarto Plan de Acción se desarrolló en el segundo mandato de Sebastián Piñera Echenique –2018-2022–, inserto en una agenda de modernización institucional motivada por demandas sociales de mayor integridad y eficiencia. Frente a la desconfianza ciudadana, el gobierno buscó legitimar la gobernanza a través del fortalecimiento de la relación Estado-ciudadanía y la asignación de un rol más protagónico a la sociedad civil en la toma de decisiones.

La Mesa de Gobierno Abierto priorizó un proceso de cocreación con fuerte presencia regional, rompiendo con la tradición de acuerdos centralizados. El objetivo fue acercar la acción gubernamental a grupos históricamente excluidos de la discusión pública, permitiendo que el plan abordara problemas cotidianos de las comunidades mediante soluciones compartidas y una sensibilidad social mayor (Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, 2018). La recolección de visiones incluyó a servicios estatales, la academia y la ciudadanía. Para evitar la gestión centralizada de los insumos, se organizaron mesas de cocreación en Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Concepción, Valdivia, Punta Arenas y Santiago. Este enfoque territorial permitió identificar

alianzas y tensiones específicas, enriqueciendo el diagnóstico a partir de las diversas realidades locales del país. Tras la consulta en línea del borrador, el plan final se envió a la Alianza para el Gobierno Abierto con doce iniciativas principales. Si bien algunas reforzaron la transparencia y la rendición de cuentas, otras marcaron un cambio hacia la participación directa. El sello de este ciclo fue la corresponsabilidad, posicionando a la ciudadanía como coautora de políticas públicas en lugar de mera receptora de decisiones gubernamentales.

El compromiso de formación en gobierno abierto superó las capacitaciones genéricas, al integrar a funcionarios y comunidades locales en una reflexión sobre derechos e incidencia. Mediante guías y metodologías prácticas, la Administración pública redefinió criterios para que la sociedad civil desarrollara habilidades de corresponsabilidad, permitiendo un involucramiento técnico en la agenda de gobierno.

En el ámbito de la justicia abierta, la Defensoría Penal Pública creó espacios de retroalimentación continua con usuarios y colectivos de derechos humanos. Este mecanismo permitió identificar fallas sistémicas y proponer ajustes en las políticas de defensa penal. Así, el usuario transitó desde la asistencia pasiva hacia un rol de copartícipe en el rediseño de servicios bajo criterios de equidad y dignidad.

El modelo de gobierno abierto municipal posicionó a las comunas como el primer punto de contacto entre Estado y ciudadano. Se promovieron talleres deliberativos con juntas de vecinos para formular planes de apertura local, donde las comunidades establecieron prioridades y fiscalizaron su implementación, concretando la cocreación a escala territorial.

El compromiso de fortalecimiento de capacidades inclusivas mejoró la relación administrativa con grupos vulnerables y personas con necesidades especiales. Mediante la colaboración directa con representantes de estos colectivos, se validaron cambios pertinentes que superaron la visión uniforme del funcionario centralizado, reconociendo requerimientos específicos de toda la población.

El compromiso relativo al plan de difusión de los objetivos de desarrollo sostenible consistió en la elaboración de una plataforma para difundir información sobre la Agenda 2030 y, en particular, la implementación del objetivo de desarrollo sostenible 16, dirigida a la sociedad civil y la ciudadanía. Esta medida permitía la difusión de acciones institucionales vinculadas a la Agenda 2023, facilitando la participación ciudadana a través del control social y la presentación de propuestas de temáticas relevantes.

Por su parte, en el contexto del compromiso sobre la gestión de recursos hídricos, se generaron espacios de articulación con la academia y comunidades afectadas para proponer correcciones y soluciones técnicas locales. Al integrar

el conocimiento del entorno de los habitantes afectados por la escasez hídrica en la identificación de soluciones, se fortaleció el pacto social y la vigilancia ciudadana sobre recursos estratégicos.

Finalmente, se buscó robustecer nuevamente el cosoc, reformulando sus reglas internas y métodos de elección para transformarlos en actores con atribuciones claras de evaluación y decisión en políticas sectoriales. Este fortalecimiento pretendió convertir a los cosocs en vehículos de vinculación real con incidencia efectiva en las definiciones públicas.

El cuarto plan se sitúa predominantemente en los niveles «consultar» e «involucrar» de la International Association for Public Participation, ensayando metodologías de cocreación que apuntan hacia la colaboración robusta. Este ciclo destaca por un salto cualitativo en la descentralización y la inclusión de actores previamente marginados, evidenciando una evolución en la práctica participativa que se sintetiza en la siguiente clasificación técnica:

Tabla 5
Clasificación de las medidas del Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto

Compromisos y medidas	Clasificación de la International Association for Public Participation	Principales características
Formación en gobierno abierto	Consultar/involucrar	Educa y empodera a funcionarios y la ciudadanía; busca difundir derechos y espacios de incidencia.
Justicia abierta en Defensoría Penal Pública	Involucrar	Crea lazos con usuarios y comunidades para repensar servicios y responder a necesidades penales específicas.
Modelo de gobierno abierto municipal	Involucrar	Motiva a municipios y vecinos a cocrear planes de apertura y cogestión de políticas locales.
Fortalecimiento de capacidades inclusivas	Consultar/involucrar	Recoge retroalimentación de colectivos vulnerables para rediseñar la atención en oficinas estatales.
Plan de difusión y seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible	Consultar/involucrar	Asocia a la sociedad civil en el control y promoción de metas de la ONU en el país.
Gestión de recursos hídricos	Consultar/involucrar	Invita a comunidades a la planificación y solución conjunta de disputas y problemáticas hídricas.
Fortalecimiento de consejos de la sociedad civil	Involucrar	Eleva el papel de los cosocs desde órganos meramente consultivos a verdaderos partícipes en las decisiones.

Fuente: elaboración propia, utilizando la tipología de participación de la International Association for Public Participation

3.5. Quinto Plan de Acción –2020-2022–

La cocreación del Quinto Plan de Acción ocurrió bajo la crisis social de 2019 y la pandemia de covid-19. Estos desafíos impulsaron a la Mesa de Gobierno Abierto a innovar en metodologías participativas, la cual decidió ejecutar el proceso en 2020 mediante formatos virtuales. Este replanteamiento buscó garantizar una participación inclusiva y representativa que respondiera a las demandas emergentes de la ciudadanía, pese a las restricciones sanitarias (Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, 2021).

El ciclo inició con una etapa de sensibilización virtual que reunió a más de 700 actores de la sociedad civil, la academia y el sector público. Las jornadas abordaron temas transversales como igualdad de género, innovación y desarrollo sostenible, posicionando al gobierno abierto como una herramienta estratégica para la transformación institucional y el diálogo constructivo. Posteriormente, se habilitó un período de recepción de propuestas ciudadanas y académicas. De las 81 iniciativas recibidas mediante consulta pública, la Mesa de Gobierno Abierto seleccionó 53, basándose en criterios de relevancia, impacto y factibilidad, asegurando que las propuestas reflejaran las aspiraciones más urgentes de la sociedad chilena. La fase de priorización se estructuró en mesas temáticas donde los actores debatieron y jerarquizaron las propuestas. Este espacio destacó por su enfoque territorial y generacional, otorgando un rol fundamental a los jóvenes en la deliberación y asegurando que las diversas regiones estuvieran representadas en la consolidación de la agenda. Finalmente, se realizaron mesas técnicas para analizar la viabilidad e identificar problemas públicos y actividades de ejecución. Integradas por instituciones implementadoras, expertos y la sociedad civil, estas instancias permitieron redactar los compromisos finales. El plan se oficializó el 27 de febrero de 2021 con 10 compromisos, que abarcan desde recursos públicos hasta justicia penal y cambio climático.

La primera propuesta es el Observatorio de Comercio Exterior –Servicio Nacional de Aduanas–, que estableció un espacio de colaboración para la priorización de datos aduaneros. Mediante mesas con gremios, universidades y exportadores, se definieron indicadores valiosos para las comunidades, transformando la información en un recurso codiseñado y relevante para las demandas del sector y la ciudadanía.

En infraestructura, el compromiso sobre inversión peatonal y cicloinclusiva –Ministerio de Vivienda y Urbanismo– implementó una planificación colaborativa. A través de talleres con juntas vecinales y usuarios con movilidad reducida, los ciudadanos identificaron carencias viales y validaron la ejecución de obras, ajustando la movilidad urbana a la realidad cotidiana local.

En el ámbito judicial, los compromisos de derechos humanos y justicia abierta –Defensoría Penal Pública– y el del Poder Judicial integraron a usuarios y organizaciones no gubernamentales en la revisión de procedimientos y la generación de propuestas. Este enfoque permitió rediseñar criterios de actuación y administración de justicia, asumiendo que la ciudadanía puede aportar soluciones en sectores históricamente cerrados.

La Plataforma Legislativa Interoperable –Congreso Nacional– avanzó hacia el ideal de parlamento abierto. Más allá de informar el estado de los proyectos, el sistema articuló canales para que ciudadanos y académicos presentaran sugerencias y participaran en foros digitales, vinculándolos directamente con el trabajo de las comisiones parlamentarias.

Bajo la tipología de la International Association for Public Participation, la mayoría de estos compromisos se sitúan entre «involucrar» y «colaborar». La ciudadanía actúa como actor clave en el codiseño de políticas de infraestructura, comercio y justicia. El ensayo de dinámicas de colaboración auténtica y cogestión legislativa revela un avance significativo hacia la democratización de lo público, cuya clasificación se detalla a continuación:

Tabla 6
Clasificación de las medidas del Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto

Compromisos y medidas	Clasificación de la International Association for Public Participation	Principales características
Observatorio de Comercio Exterior	Involucrar/colaborar	Invita a gremios y sociedad civil a priorizar y validar datos aduaneros, generando mesa de colaboración.
Inversión en infraestructura peatonal/cicloinclusiva	Involucrar	Involucra a comunidades en la definición y seguimiento de proyectos de movilidad urbana.
Derechos humanos y justicia abierta (Defensoría Penal Pública)	Involucrar	Abre canales de escucha y cogestión con usuarios y ONG de derechos humanos en la Defensoría Penal Pública.
Justicia abierta en el Poder Judicial (Corte Suprema)	Colaborar	Facilita la discusión con la ciudadanía para reformar procesos judiciales y directrices.
Plataforma de Información Legislativa (Congreso)	Consultar/involucrar	Permite a la comunidad opinar sobre proyectos de ley y mantener un diálogo más cercano con las comisiones.
Gestión de recursos hídricos	Consultar/involucrar	Invita a comunidades a la planificación y solución conjunta de disputas y problemáticas hídricas.

Fuente: elaboración propia, utilizando la tipología de participación de la International Association for Public Participation

4. Conclusiones y reflexiones finales

Esta investigación tuvo por objetivo analizar los cinco planes de acción de gobierno abierto implementados en Chile —en un período que comprende desde 2012 a 2022—, en particular las medidas de los planes de acción que estaban vinculadas a la participación ciudadana, utilizando el espectro de participación pública de la International Association for Public Participation. Esto dio como resultado una clasificación de las medidas en relación con los niveles propuestos por la tipología de la International Association for Public Participation, que corresponden a «informar», «consultar», «involucrar», «colaborar» y «empoderar». Es decir, desde medidas de participación de menor incidencia o influencia, hasta un máximo de involucramiento de las comunidades en las decisiones públicas.

Esta investigación demostró que estos planes, vistos a modo de conjunto, reflejan una maduración de gobierno abierto en Chile, en relación con el nivel de involucramiento que es posible notar en los distintos planes de acción, es decir una evolución desde la implementación de mecanismos iniciales hacia una sofisticación de medidas que fomentan una interacción más estrecha. Estas medidas progresivamente pasaron a convertirse en vehículos estratégicos y relevantes de colaboración entre Estado y ciudadanía. En efecto, el avance en los niveles de participación, evaluado bajo la tipología de la International Association for Public Participation, evidencia el tránsito desde la entrega de información y consulta —en el primer plan— hacia los niveles de involucramiento y colaboración —en el quinto y último plan analizado—. Esta maduración refleja un aprendizaje institucional y una mayor consideración de la ciudadanía, como agentes con capacidad de agencia y corresponsables de lo público.

Sin embargo, también se constatan desafíos. Como se ha indicado precedentemente, aunque algunas medidas alcanzaron niveles valiosos como el involucramiento y la colaboración, ninguna medida alcanzó el nivel de empoderamiento, que constituye el nivel máximo del espectro de participación pública de la International Association for Public Participation. En tal sentido, parece imperativa la promoción de un mayor involucramiento de la ciudadanía y la sociedad civil, a través de instancias y medidas que progresivamente trasladen la capacidad decisional final sobre ellas, especialmente en etapas críticas como la implementación y la evaluación, superando las barreras burocráticas tradicionales y fomentando el empoderamiento real durante el ciclo de políticas públicas.

En síntesis, los planes de acción han institucionalizado espacios formales de participación que, aunque valiosos, aún dependen de la influencia real que se otorgue a la ciudadanía en la toma de decisiones. Como advierte la OCDE (2023), la falta de impacto tangible puede generar frustración y dañar la confianza

institucional. De este modo, el desafío futuro no es solo crear espacios, sino garantizar que la participación se transforme en resultados concretos para fortalecer este sistema democrático. El futuro de la política de Estado abierto no radica en la proliferación de mecanismos, sino en un mayor acompañamiento y mayor soberanía decisional de la sociedad. Especialmente, porque la experiencia chilena en materia de gobierno abierto y participación ciudadana nos muestra que la apertura hacia la ciudadanía, en el marco de Alianza para el Gobierno Abierto, ha funcionado como un valioso laboratorio de innovación, pero aún no logra cambiar la percepción ciudadana sobre la gestión de lo público.

Por último, cabe indicar que, aunque este análisis no pretende ofrecer soluciones, sí consideramos que constituye un marco descriptivo útil para la praxis pública. Por ejemplo, para instancias como la Comisión de Integridad Pública y Transparencia —actualmente encargada de gobierno abierto en Chile y el desarrollo de sus planes de acción—, este documento puede ser un insumo valioso para examinar logros y desafíos pendientes desde un enfoque cualitativo.

5. Referencias

-
- Alianza para el Gobierno Abierto. (s.f.).** *Miembros.* <https://www.opengovpartnership.org/es/members/>
- Arnstein, S. R. (1969).** A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Claves Ipsos. (8 de noviembre de 2024).** *Claves Ipsos: 3 de cada 4 personas creen que hay mucha corrupción en Chile.* https://www.ipsos.com/es-cl/claves-ipsos-3-de-cada-4-personas-creen-que-hay-mucha-corrupcion-en-chile?utm_source
- Centre for Law and Democracy. (2012).** *Making the Alianza para el Gobierno Abierto Effective: Guidelines for Assessing Alianza para el Gobierno Abierto Action Plans.* Centre for Law and Democracy.
- Consejo para la Transparencia. (2021).** *Estudio nacional de transparencia 2020.* Consejo para la Transparencia. <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/07/Estudio-Nacional-Transparencia-2020.pdf>
- Constantino Toto, M. (2000).** Participación ciudadana. En L. Baca Olamendi, J. Bokser-Liwerant, F. Castañeda, I. H. Cisneros y G. Pérez Fernández del Castillo (compiladores.), *Léxico de la política*, 518-521. FLACSO/Fondo de Cultura Económica.

Comisión Económica para América Latina [Cepal]. (s.f.). *Acerca de gobierno abierto.* <https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto/acerca-gobierno-abierto>

Font Fàbrega, J. & Blanco i Fillola, I. (2006). Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? y ¿por qué?. *Papers de Participació Ciutadana*, 9. Diputació Barcelona y Xarxa de Municipis.

Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª edición). McGraw Hill Education. http://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf

International Association for Public Participation. (2000). *Espectro de participación pública de International Association for Public Participation.* International Association for Public Participation.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. (2013). *Primer Plan de Acción 2012-2013.* Gobierno Abierto Chile. https://www.ogp.gob.cl/planes_de_accion/primer-plan-de-accion/

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. (2014). *Segundo Plan de Acción 2014-2016.* Gobierno Abierto Chile. https://www.ogp.gob.cl/planes_de_accion/segundo-plan-de-accion/

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. (2016). *Tercer Plan de Acción 2016-2018.* Gobierno Abierto Chile. https://www.ogp.gob.cl/planes_de_accion/tercer-plan-de-accion/

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. (2018). *Cuarto Plan de Acción 2018-2020.* Gobierno Abierto Chile. https://www.ogp.gob.cl/planes_de_accion/cuarto-plan-de-accion/

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. (2021). *Quinto Plan de Acción.* Gobierno Abierto Chile. https://www.ogp.gob.cl/planes_de_accion/quinto-plan-de-accion/

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. (2023). *Código de ética.* Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. https://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/uploads/2023/11/codigo-de-etica_segpres_2023.pdf

Naser Soto, A.; Ramírez Alujas, Á. V. & Rosales Pincetti, D. (editores). (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe.* Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ecd740e2-016e-4c68-896d-38b47e2c7c89/content>

- Naser Soto, A.; Williner, A. & Sandoval Escudero, C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos. Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/916b1b3f-32a5-4692-9ea2-f682084dbc74/content>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2001). *Participación ciudadana: manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2023). *Directrices de la OCDE sobre procesos de participación ciudadana, estudios de la OCDE sobre gobernanza pública*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f1b22902-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2025). *Recommendation of the Council on Open Government*. Adoptada el 14 de diciembre de 2017. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red GEALC. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Oszlak, O. & Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4285>
- Ruvalcaba, E. A. (2019). *Participación ciudadana y gobierno abierto: comparando percepciones entre sociedad civil organizada y gobierno en el Estado de Jalisco, México*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. https://doi.org/10.35247/buengob_27_02
- Shand, D. & Arnberg, M. (1996). Background paper. En *Responsive government: Service quality initiatives*, 15-38. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Tritter, J. Q. & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy*, 76(2), 156-168.
- Universidad Diego Portales & Feedback Research. (21 de agosto de 2024). *Encuesta UDP Feedback: Aunque la mayoría valora la democracia, coexiste con un alto apoyo a soluciones autoritarias para combatir la delincuencia*. Instituto de Investigación en Ciencia Sociales UDP. <https://icso.udp.cl/encuesta-udp-feedback-aunque-la-mayoria-valora-la-democracia-coexiste-con-un-alto-apoyo-a-soluciones-autoritarias-para-combatir-la-delincuencia/>

6. Normativa

Resolución exenta 852/2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, que crea instancia de participación en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto. <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2020/09/RES852-MesaGobiernoAbierto.pdf>

Resolución exenta 499/2023, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, que crea la Mesa Nacional de Estado Abierto. <https://participacionciudadana.minsegapres.gob.cl/wp-content/uploads/2023/05/Res-Ex-N-499-Crea-la-mesa-nacional-del-estado-abierto.pdf>

GOBERNANZA DIGITAL, CONFIANZA E INCLUSIÓN: DESIGUALDADES URBANAS EN AMÉRICA LATINA

DIGITAL GOVERNANCE, TRUST, AND INCLUSION: URBAN INEQUALITIES IN LATIN AMERICA

Miguel Ángel Juárez Merino^{1 2}

Resumen

Este trabajo explora cómo la gobernanza digital puede funcionar como estrategia para reducir las desigualdades urbanas en América Latina, centrándose en los casos de Ciudad de México, Buenos Aires y la Municipalidad de Santiago en Chile. Utiliza como base la revisión teórica sobre la temática y una serie de datos cualitativos obtenidos de entrevistas semiestructuradas con actores clave de las tres ciudades latinoamericanas. La investigación compara cómo tres variables determinantes, definidas como interoperabilidad institucional, confianza pública y participación ciudadana digital, modulan la eficacia de los procesos de modernización gubernamental. Los hallazgos indican que una digitalización tecnológica puede profundizar desigualdades. Con base en ello, el artículo propone una ruta de políticas públicas que integra interoperabilidad responsable, alfabetización digital inclusiva y mecanismos de participación ciudadana. Se concluye que, para que la gobernanza digital sea efectiva, es necesario construir ecosistemas institucionales que transformen tecnológicamente a los gobiernos y que integren a los diversos sectores de la población, con base en el contexto de América Latina.

Palabras clave: América Latina – brecha digital – gobernanza digital

1 Orcid: 0000-0001-5562-7677. Es doctor en Derecho y Globalización por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Ha participado en proyectos de investigación y colaboración especializada en materia de gobierno digital, innovación pública, inteligencia artificial y ciudades inteligentes en diversas instituciones en México. dr.migueljm@gmail.com.

2 Esta investigación fue elaborada gracias al apoyo del Programa de Becas de Estancias Posdoctorales por México de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación y al Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Abstract

This paper explores how digital governance can function as a strategy to reduce urban inequalities in Latin America, focusing on the cases of Mexico City, Buenos Aires, and the Municipality of Santiago in Chile. It is based on a theoretical review of the subject and a set of qualitative data obtained from semi-structured interviews with key actors in the three Latin American cities. The research compares how three key variables defined as institutional interoperability, public trust, and digital citizen participation, shape the effectiveness of government modernization processes. The findings indicate that technological digitalization without trust and inclusion may also deepen inequalities. Based on this, the article proposes a public policy pathway that integrates responsible interoperability, inclusive digital literacy, and citizen participation mechanisms. It concludes that, for digital governance to be effective, it is necessary to build institutional ecosystems that technologically transform governments while integrating diverse sectors of the population within the Latin American context.

Keywords: Latin America – digital divide – digital governance

1. Introducción

La transformación digital de la Administración pública puede entenderse como un proceso político, institucional y social que redefine las modalidades de la acción estatal y las condiciones de la ciudadanía para acceder, usar y evaluar servicios públicos; por ende, se trata de un proceso integrador de actores públicos, privados y sociales, que actúan sinérgicamente para encontrar soluciones conjuntas a los desafíos de la esfera pública (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos & Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [OCDE & CAF], 2023).

En América Latina, esta transformación ocurre en contextos caracterizados por desigualdades estructurales preexistentes al proceso de digitalización, tales como brechas económicas, territoriales y de capacidades, así como por niveles heterogéneos de confianza pública; en otras palabras, la digitalización tiende a agudizar las desigualdades si no se aborda como un proceso incluyente; además, la desconfianza de la ciudadanía hacia sus autoridades, se traslada proporcionalmente al espacio digital. Por lo cual, dichas condiciones, además de incidir en la adopción de tecnologías, determinan las posibilidades reales de que la digitalización contribuya a la inclusión y al bienestar colectivo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos & Banco Interamericano de Desarrollo [OCDE & BID], 2024).

La presente investigación aborda la desigualdad urbana desde la perspectiva de la inclusión digital, entendida como la capacidad efectiva de la ciudadanía para acceder, utilizar y beneficiarse de los servicios y oportunidades generados por la transformación digital. Bajo este enfoque, las brechas de conectividad, capacidades y apropiación tecnológica constituyen manifestaciones contemporáneas de desigualdades urbanas preexistentes (Heeks, 2021), cuyo impacto depende de la existencia de capacidades institucionales y sociales que permitan traducir el acceso tecnológico en beneficios concretos para la población (Banco Mundial, 2016).

Partiendo de los hallazgos obtenidos en la fase cualitativa del presente estudio comparativo entre Ciudad de México, Buenos Aires y la Municipalidad de Santiago, el artículo propone desplazar el foco analítico desde la mera descripción de agendas técnicas hacia la articulación entre tres ejes explicativos, definidos como la interoperabilidad institucional, confianza ciudadana e inclusión digital. La hipótesis se sustenta en la idea de que la gobernanza digital opera como un ecosistema compuesto por estos nodos interdependientes, y que su articulación produce resultados que impactan positivamente en la adopción de tecnologías digitales para la gobernanza; en ausencia de esa articulación, la digitalización tiende a reproducir o incluso agravar desigualdades existentes.

Asimismo, los citados datos permiten ilustrar estas dinámicas; por ejemplo, en Ciudad de México, la información recabada de la Agencia Digital de Innovación Pública reflejó que una de las prioridades de la institución ha sido abrir canales de retroalimentación ciudadana, a fin de que la opinión de los usuarios de los aplicativos digitales del gobierno local funcione como un punto de partida para la mejora de los servicios digitales (Agencia Digital de Innovación Pública [ADIP], 2024). Este énfasis en participación y retroalimentación se correlaciona con la necesidad de fortalecer la confianza ciudadana mediante su inclusión en el diseño de políticas públicas.

Con este antecedente, Ciudad de México muestra una tendencia de políticas públicas de digitalización orientadas al ciudadano, lo que conlleva a reforzar el ciclo de recomposición de la estrategia seguida; es decir, luego de implementados los proyectos tecnológicos, se coloca una especial atención a la retroalimentación ciudadana para que, con base en los datos obtenidos, se reconfiguren las estrategias ya planteadas y se mejoren los planes futuros.

En el caso de Buenos Aires, la narrativa institucional destacó la centralidad de la seguridad como fundamento de la confianza; ante ello, se han implementado sistemas de cifrado avanzado y protocolos de acceso que garantizan que los datos personales estén completamente protegidos frente a cualquier vulnerabilidad (entrevista 2, 2024). En este caso, la estrategia técnica orientada a la protección de datos aparece como un componente que legitima la provisión

de servicios digitales y aglutina las expectativas sobre interoperabilidad y gestión de identidades.

Por su parte, Buenos Aires enfatiza la ciberseguridad y la implementación institucional de sistemas de calidad equiparables a los estándares de países con mayor desarrollo tecnológico. La ciudad destaca por su capacidad local para implementar y ejecutar efectivamente estrategias que fortalecen el entorno digital, pero que, además, busca integrarse con otras dependencias locales y regionales, a fin de enfrentar los desafíos de ciberseguridad.

En la Municipalidad de Santiago, se encontró que las barreras principales se remiten a la falta de capacidades de uso y a déficits de confianza en ciertos segmentos poblacionales. De esta forma, es viable argumentar que la existencia de infraestructura para la conectividad no se traduce automáticamente en una ciudadanía digital efectiva, sino que persisten problemas de alfabetización digital y desconfianza entre personas, sobre todo en zonas conurbadas (entrevista 3, 2024). Esta observación sitúa la inclusión de capacidades como un componente imprescindible de cualquier estrategia de modernización.

Aun cuando se encontró que la ciudad andina es la más avanzada de la región de América Latina, una de las áreas de oportunidad más importantes que tiene Santiago se relaciona con la contextualización de las problemáticas sociales; ello, derivado de que los programas de digitalización son heredados de la propia Administración central y se implementan a nivel local sin un verdadero énfasis en las necesidades particulares de la urbe.

Desde la perspectiva teórica, el artículo integra aportes sobre gobernanza algorítmica y valor público para mostrar cómo los procesos de automatización y diseño de plataformas públicas interactúan con estructuras institucionales preexistentes (Moore & Khagram, 2004). Se sostiene que las decisiones de diseño configuran trayectorias divergentes, pues, por un lado, conducen a mayor transparencia y acceso, y, por otro, se reproducen exclusiones al priorizar eficiencias técnicas sobre equidad y derechos. En este sentido, la literatura sobre gobierno digital y evaluaciones regionales aporta evidencia empírica que respalda esta idea y sirve para situar los tres casos en un marco comparativo más amplio (Kitchin, 2017; Diakopoulos, 2016).

La estrategia metodológica se fundamentó principalmente en el análisis documental de instrumentos normativos, planes institucionales, plataformas gubernamentales, informes técnicos y literatura especializada sobre gobernanza digital. De forma complementaria, se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores vinculados a los procesos de transformación digital en las jurisdicciones analizadas. Estas entrevistas tuvieron una función de contextualización y contraste interpretativo, orientada a enriquecer la

comprensión de los arreglos institucionales, las dinámicas de implementación y los desafíos identificados en las fuentes documentales. En consecuencia, su incorporación respondió a un criterio de triangulación cualitativa destinado a fortalecer la interpretación de la evidencia secundaria utilizada en el estudio.

Dada la naturaleza comparativa y exploratoria de la investigación, las conclusiones derivan fundamentalmente del examen sistemático de fuentes documentales e institucionales. Las entrevistas se emplearon como un mecanismo complementario de validación analítica, cuya contribución consistió en aportar información contextual sobre los procesos de adopción y gestión de tecnologías digitales en cada caso de estudio.

Para la selección de casos se adoptó un criterio de comparabilidad institucional basado en la jurisdicción responsable de la implementación y gestión de políticas de gobernanza digital a escala local. En consecuencia, la unidad de análisis corresponde a los gobiernos urbanos que poseen competencias directas en la provisión de servicios digitales, mecanismos de participación ciudadana, interoperabilidad administrativa y estrategias de inclusión digital. Bajo este criterio, se analizaron Ciudad de México, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Municipalidad de Santiago. La elección de esta última responde a la disponibilidad de información institucional homogénea y a la existencia de instrumentos propios de gestión digital local, elementos que permiten examinar las dinámicas de gobernanza digital desde una escala administrativa comparable. El propósito del estudio consiste en identificar y comparar configuraciones institucionales de gobernanza digital en contextos urbanos latinoamericanos con distintos arreglos político-administrativos, sin pretender establecer equivalencias demográficas o territoriales entre las unidades observadas.

En cuanto a sus aportaciones, el presente artículo persigue tres objetivos:

- 1) interpretar los hallazgos obtenidos bajo la lógica de ecosistemas de gobernanza digital;
- 2) ofrecer un desarrollo metodológico que sirva como guía para investigaciones comparadas posteriores; y
- 3) presentar un conjunto de recomendaciones de política pública y estrategias orientadas a fortalecer la gobernanza digital, desde la dimensión de la interoperabilidad responsable, la alfabetización digital inclusiva y los mecanismos de rendición que articulen la confianza con la participación.

En conjunto, estas aportaciones procuran reorientar la discusión sobre gobierno digital desde la eficacia técnica hacia la integración social y la sostenibilidad institucional.

2. Aportaciones teóricas sobre gobernanza digital en América Latina

La discusión académica contemporánea en torno al gobierno digital en América Latina ha buscado ir más allá de describir procesos de adopción tecnológica, para analizar las condiciones bajo las cuales la digitalización de los gobiernos locales produce un impacto social real o, por el contrario, reproduce y profundiza las desigualdades preexistentes en la región. Con ello, el diagnóstico transnacional enfatiza que «las tecnologías digitales se propagan rápidamente, pero los dividendos digitales —los beneficios más amplios de mayor crecimiento, más empleos y mejores servicios— no» (Banco Mundial, 2016: 58). Esta observación sintetiza la idea central, la cual establece que la mera expansión de conectividad e instrumentos digitales no asegura una reducción de la desigualdad, sino que, por el contrario, es menester fortalecer ejes como la regulación, capacidades e instituciones responsables (Banco Mundial, 2016).

En sintonía con lo anterior, es viable sostener que durante casi una década, el gobierno digital ha sido una prioridad política máxima para los gobiernos de América Latina y el Caribe, pero los niveles de desarrollo y madurez varían entre los países (OCDE & CAF, 2023: 3). Por ello, es indispensable adoptar estrategias que prioricen una transformación humana y centrada en el usuario, capaz de articular gobernanza, sus capacidades y la gestión de datos para ofrecer servicios públicos inclusivos. Desde estas perspectivas, la literatura coincide en que la búsqueda de eficiencia técnica debe complementarse con la producción de valor público y con marcos normativos que sostengan la confianza ciudadana, pues, de lo contrario, las plataformas y algoritmos operan sin un anclaje social.

El marco del valor público, propuesto por Moore y Khagram (2004), ofrece un andamiaje conceptual útil, donde la gestión pública digital debe primero definir el valor público que se pretende crear, así como identificar las fuentes de legitimidad y apoyo necesarios para sostener la acción, y evaluar las capacidades operativas requeridas para producir dicho valor. Tal como señalan los referidos autores, el problema estratégico para los gestores públicos se convirtió, por tanto, en: imaginar y articular una visión de valor público que goce de legitimidad y apoyo, y que sea viable en la práctica (Moore & Khagram 2004: 9). Lo anterior, aplicado a la gobernanza digital, implica que las inversiones en infraestructura digital, interoperabilidad y plataformas solo son valiosas en la medida en que se vinculen con la legitimidad y la capacidad de los actores para usarlas en favor de objetivos redistributivos.

Por otro lado, en materia de algoritmos es importante destacar el riesgo inherente a la manera en que se programan o entrenan las tecnologías de

inteligencia artificial, ya que su constitución está imbricada en decisiones políticas, económicas y materiales que condicionan sus efectos (Kitchin, 2017). En este sentido, Diakopoulos (2016) considera que es menester definir cómo las determinaciones algorítmicas que hoy dirigen la toma de decisiones responden frente a la sociedad. De este modo, los gobiernos deben ser capaces de desplegar mecanismos de transparencia que garanticen corregir el rumbo donde la opacidad algorítmica puede producir errores y sesgos con consecuencias distributivas.

Más allá de esto, la crítica sobre inclusión tecnológica ha generado conceptos que permiten explicar por qué la incorporación digital puede agudizar las desigualdades preexistentes. Al respecto, Heeks (2021) introduce el concepto de la incorporación digital adversa, el cual puede definirse como el proceso de digitalización en donde un grupo privilegiado extrae un valor desproporcionado del trabajo o recursos de un grupo menos privilegiado, lo cual, en términos prácticos, explica por qué la desigualdad persiste dentro del paradigma de desarrollo digital. Bajo estas condiciones, se vuelve necesario repensar políticas que apunten hacia una inclusión digital justa que contribuya al abatimiento de las desigualdades sociales.

Para el caso de América Latina, el panorama regional incorpora además un vínculo entre la gobernanza y la colonialidad digital, lo cual implica que la adopción de sistemas automatizados en los gobiernos locales a menudo se articula con agendas de poder global y asimetrías tecnológicas, que configuran lo que Ricaurte Quijano *et al.* (2024) denominan gubernamentalidad algorítmica, donde los sistemas reproducen relaciones de poder y dependencia tecnológica; con ello, es posible argumentar que, a partir de la adopción de soluciones digitales en el espacio público, se tiene como resultado un impacto en la soberanía y equidad.

En cuanto a los temas de datos abiertos, participación ciudadana y herramientas urbanas, la revisión literaria expone que el acceso a datos o a herramientas digitales no necesariamente equivale de manera directa a la penetración social. Ballari *et al.* (2025) resaltan que las infraestructuras abiertas geográficas solo producen rendición de cuentas si existen capacidades ciudadanas para interpretarlas y utilizarlas en procesos deliberativos.

En la misma dirección, evaluaciones sobre transparencia fiscal digital muestran que los países con mayores niveles de publicación de información económica no necesariamente logran mayor fiscalización ciudadana si no existen incentivos y capacidades de uso (Vargas Díaz *et al.*, 2022). Dicho de otro modo, la disponibilidad técnica debe complementarse con alfabetización digital y ecosistemas de participación ciudadana.

En este mismo orden de ideas, la adopción tecnológica se encuentra directamente relacionada con la construcción de confianza; por ende, es indispensable mejorar la percepción de integridad de los gobiernos, así como su capacidad institucional para proveer servicios digitales robustos que garanticen un espacio seguro. En consecuencia, la penetración masiva de tecnologías digitales depende tanto de la infraestructura como de la confianza en los reguladores y proveedores (Bailey *et al.*, 2022). Esto se traduce en una implicación política clara, ya que, sin estrategias explícitas de construcción y mantenimiento de confianza en temas de protección de datos, transparencia y participación ciudadana, las iniciativas digitales no lograrán una adopción equitativa.

Tal como puede apreciarse en las discusiones teóricas planteadas, es conducente sostener que la gobernanza digital contemporánea busca trazar soluciones integrales mediante estrategias de interoperabilidad responsable, marcos de protección de datos y diseños participativos que permitan escrutar algoritmos y anticipar sesgos. En este sentido,

la adopción de estrategias nacionales y regionales más ambiciosas y la inversión en diversas capacidades digitales deberían ser una prioridad para aprovechar al máximo las tecnologías digitales y los datos, con el fin de lograr una transformación de las Administraciones públicas centrada en las personas y coherente (OCDE & CAF, 2023: 3).

La convergencia entre estos múltiples aportes teóricos y empíricos conforma el marco que este artículo utiliza para interpretar los casos urbanos de la gobernanza digital, enfatizando la hipótesis de que este proceso de digitalización podría ser una herramienta de reducción de desigualdades si las decisiones de diseño técnico se imbrican en políticas deliberadas de justicia, confianza ciudadana y capacidad institucional.

3. Gobernanza digital como ecosistema público

A partir de los acelerados cambios que la inclusión tecnológica tiene en la sociedad, es necesario replantear los alcances conceptuales de la gobernanza digital, la cual no puede reducirse a la implementación de infraestructura o el diseño de aplicativos aislados para la provisión de servicios públicos, sino que debe concebirse como el diseño de un ecosistema digital público cuya capacidad transformadora dependerá de la integración de los diversos actores sociales, el diseño de un marco normativo robusto y la penetración en la ciudadanía. Este giro desde lo técnico hacia lo institucional y lo social tiene como consecuencia

que la cuestión vaya más allá del tipo de tecnología que adopta la Administración pública y, en cambio, se pregunte qué relaciones, estrategias y capacidades acompañaron esa adopción y con qué efectos distributivos.

En este sentido, para el caso de América Latina, es posible observar que los proyectos que integran diseño institucional, reglas de gobernanza de datos y estrategias de alfabetización tienen como resultado una mayor efectividad en la inclusión digital, frente a aquellos planes que únicamente se centran en la capacidad operativa (García Zaballos *et al.*, 2024).

Siguiendo esta idea, la primera arista del ecosistema es la coordinación interinstitucional, técnica y normativa, entendida como interoperabilidad responsable; es decir, la posibilidad de que sistemas diferentes se comuniquen entre sí bajo reglas claras de acceso, calidad y protección de datos, los cuales constituyen los ejes principales bajo los cuales el proceso de gobernanza digital puede tener una efectividad significativa en la población.

Al respecto, la experiencia ha demostrado que la interoperabilidad mal regulada puede facilitar procesos administrativos más ágiles, pero, a la vez, abrir brechas de poder sobre datos sensibles si no existen contrapesos democráticos. Por ende, en contextos urbanos latinoamericanos, la gestión de datos requiere de una plataforma robusta capaz de interoperar con diversas dependencias y, al mismo tiempo, proteger la privacidad y garantizar el cumplimiento de los fines públicos para los que fue diseñada, tal como lo recomiendan los marcos de inclusión y gobernanza propuestos por organismos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE & BID, 2024). Derivado de lo anterior, es posible argumentar que la noción de interoperabilidad responsable requiere de un diseño técnico que incorpore criterios normativos desde su origen, a fin de evitar la externalización de gobernanza a proveedores privados sin marcos de supervisión.

Sobre este último punto, uno de los factores críticos de la gobernanza digital en América Latina tiene que ver con la alta dependencia hacia la industria privada del *software*, lo que genera que, en gobiernos locales y de menor capacidad institucional y presupuestaria, la provisión de este tipo de servicios se convierta en una constante inversión en tecnologías de vanguardia, las cuales, además de requerir actualizaciones periódicas que derivan en gastos recurrentes, son soluciones informáticas descontextualizadas de las necesidades locales de la población.

La segunda arista remite a la confianza institucional como factor mediador entre oferta técnica y demanda ciudadana. Al respecto, es menester señalar que la provisión de servicios digitales requiere de la confianza ciudadana como un elemento a través del cual es posible que el desarrollo tenga éxito; con lo cual, la penetración tecnológica depende de percepciones tales como la

capacidad, seguridad e integridad de las instituciones públicas (Mansoor, 2021). En consecuencia, la adopción de servicios digitales está condicionada por la existencia de políticas transparentes de protección de datos, ciberseguridad y prácticas comunicativas que expliquen usos y límites.

En este sentido, el caso de América Latina presenta particularidades complejas que dificultan el proceso de digitalización, lo cual se encuentra directamente ligado a la desconfianza preexistente que la ciudadanía tiene hacia el sector público; por ende, este tipo de resistencia se ve potenciada con la implementación de servicios digitales, traduciéndose en una baja aceptación.

La preocupación por el uso indebido de datos personales, la opacidad de algoritmos y la sensación de que las plataformas sirven más a lógicas administrativas o comerciales que al interés público generan este tipo de resistencias antes citadas. Por ello, la implementación de servicios digitales en la región requiere, además de soluciones técnicas, estrategias de construcción de confianza que permitan convertir la infraestructura digital en una herramienta genuina de inclusión y rendición de cuentas.

Más allá de esto, la tercera arista del ecosistema público hace referencia a las capacidades ciudadanas y la participación como elementos indispensables para la apropiación; en este punto, se hace presente la necesidad de la inclusión a través de programas de alfabetización digital e integración de los sectores más vulnerables, con el objetivo de tener un proceso equitativo y centrado en la persona. Al respecto, es posible sostener que el aumento del número de usuarios o de conexiones no equivale automáticamente a una inclusión efectiva, ya que es necesario articular el acceso, formación y acompañamiento continuo para evitar beneficiar únicamente a intermediarios o a sectores centrales en detrimento de las periferias (Heeks, 2021; Mellon *et al.*, 2022).

Por lo tanto, las políticas públicas deben combinar provisión de infraestructura con un proceso de retroalimentación basado en la experiencia del usuario, de manera que la población pueda no solo acceder, sino usar y ejercer control sobre los servicios. Frente a lo cual es indispensable establecer mecanismos de participación ciudadana y evaluación, con el propósito de conocer el grado de aceptación de los servicios digitales, así como sus áreas de oportunidad.

Estas tres aristas ya descritas forman una red de retroalimentaciones donde la interoperabilidad facilita el flujo de datos, lo que demanda el establecimiento de mecanismos que garanticen la transparencia, a fin de construir un ecosistema confiable y un uso responsable de los datos generados por los usuarios.

Todo ello tiene como resultado una ruta mediante la cual el ciudadano puede integrarse y participar en la mejora de los servicios públicos a través de un ciclo de retroalimentación. Ello constituye el eje central de la gobernanza digital, el

cual se sintetiza en la integración de los sectores públicos y sociales con el uso de herramientas digitales.

Por otro lado, en el plano de la automatización y el uso de algoritmos, la discusión contemporánea introduce riesgos y condiciones adicionales, con base en el hecho de que los modelos predictivos son artefactos sociopolíticos, mediante los cuales las decisiones de diseño, definición de variables y fuentes de datos contienen juicios normativos que, sin mecanismos de auditoría y revisión democrática, pueden reproducir sesgos y errores con consecuencias distributivas.

De acuerdo con esto, en la denominada gobernanza algorítmica se advierte la necesidad de marcos de supervisión que incluyan la transparencia en los procesos que sigue la inteligencia artificial para la toma de decisiones. El propósito de esto es conocer el proceso tecnológico mediante el cual una decisión pública es tomada a partir del manejo de datos masivos y su interpretación, así como la evaluación de impacto y el establecimiento de mecanismos de contención de riesgos. Sin esto, la automatización y el uso de la inteligencia artificial pueden transformar problemas administrativos en exclusiones tecnológicas cristalizadas (Aguerre & Bonina, 2023).

Además, un elemento frecuentemente subestimado es la geopolítica tecnológica que, como ya se mencionó, se refiere a la dependencia respecto de proveedores internacionales que llegan a condicionar soberanía tecnológica, aumentar los costos y provocar alineamientos de política pública, lo que es particularmente relevante en América Latina, donde las decisiones de compra tecnológica están mediadas por financiamiento, alianzas y oferta privada. Por ende, una gobernanza digital que aspira a la equidad debe valorar la resiliencia institucional y la capacidad de gobernar proveedores.

A partir de estas discusiones, se sostiene el marco teórico propuesto y la hipótesis operativa para el análisis empírico, donde las administraciones urbanas que articulan interoperabilidad con marcos claros de protección y transparencia presentan mayores probabilidades de traducir procesos digitales en reducción de desigualdades, siempre que inviertan en formación y acompañamiento comunitario, y que dispongan de reglas de supervisión algorítmica y de control sobre proveedores. En cambio, las autoridades que priorizan soluciones técnicas fragmentadas, sin apuestas de gobernanza y sin inversión en capacidades, tienden a reproducir patrones de incorporación adversa y a concentrar beneficios en sectores ya favorecidos.

Este enfoque sistémico orienta la comparación entre Ciudad de México, Buenos Aires y la Municipalidad de Santiago, a partir de la interpretación del tipo de ecosistema digital construido por los gobiernos locales, así como sus reglas, las prácticas y las capacidades institucionales que han generado un efecto

social. A través de esta vía, la gobernanza digital puede ofrecer un panorama para comprender las razones por las que ciertas decisiones técnicas generan valor público y por qué otras agravan desigualdades. Con ello, se busca articular la idea de que la política pública en materia de gobernanza digital debe priorizar la articulación deliberada entre coordinación técnica, construcción de confianza y despliegue de capacidades ciudadanas para alcanzar una digitalización realmente inclusiva.

4. Trayectorias comparadas de gobernanza urbana en Ciudad de México, Buenos Aires y la Municipalidad de Santiago

Con el propósito de hacer un análisis comparado del avance del desarrollo de la gobernanza digital en América Latina, que ayude a comprender las causas por las que trayectorias técnicas similares producen resultados diferentes en contextos sociales similares, esta sección aborda los casos de Ciudad de México, Buenos Aires y la Municipalidad de Santiago, desde una perspectiva de tres ejes identificados como interoperabilidad, construcción de confianza institucional y participación ciudadana. Con ello, se pretende establecer una ruta crítica que permita reflexionar sobre los elementos que pueden incidir en un proceso de digitalización armónica que beneficie a la sociedad.

Sobre esta base, el análisis se organiza en dos etapas complementarias:

- 1) En primer término, cada ciudad es presentada mediante una cronología sintética de políticas digitales, tales como hitos institucionales, lanzamientos tecnológicos y cambios normativos, acompañada de evidencias cualitativas obtenidas en entrevistas con actores esenciales de cada ciudad.
- 2) Posteriormente, se contrastan indicadores clave como la penetración, infraestructura, adopción de herramientas digitales, volumen de trámites en línea y alcance de programas de alfabetización, con el fin de trazar correlaciones plausibles entre diseño institucional y resultados de inclusión.

Es imperioso puntualizar que el propósito es identificar condiciones replicables, así como riesgos recurrentes identificados en las ciudades objeto de este estudio; finalmente se buscará integrar esos aprendizajes en una lectura comparativa que combine la evidencia con los elementos teóricos establecidos. Con ello, se busca ofrecer un mapa detallado de trayectorias locales como criterios prácticos para diseñar políticas digitales urbanas que prioricen equidad, transparencia y control social.

A partir de lo expuesto, es viable profundizar en detalle sobre la gobernanza digital en cada una de las tres ciudades analizadas, a fin de conocer las configuraciones institucionales, sus estrategias técnicas y las prácticas ciudadanas que explican por qué la digitalización favorece la inclusión en algunos contextos y reproduce exclusiones en otros; además, es posible identificar los instrumentos de interoperabilidad, los mecanismos que construyen o erosionan la confianza y las capacidades necesarias para un uso significativo. Con ello, se buscará extraer los elementos transferibles que orienten el diseño de políticas urbanas digitales centradas en la equidad y la rendición de cuentas bajo el contexto de América Latina.

4.1. Ciudad de México

La trayectoria de Ciudad de México en gobierno digital se caracteriza por una institucionalización rápida y una orientación explícita hacia la provisión de servicios como derechos; como resultado, la Agencia Digital de Innovación Pública [ADIP] fue creada a fines de 2018 como órgano encargado de conducir la política digital de la ciudad y, desde entonces, ha impulsado iniciativas como la apertura del Portal de Datos Abiertos; el desarrollo de la App CDMX, la cual integró las diferentes aplicaciones públicas de la ciudad en una misma aplicación; la implementación de la Llave CDMX, como identificador digital único, así como la reducción y simplificación de trámites (ADIP, 2025).

De acuerdo con la información obtenida en la fase cualitativa, se pudo evidenciar que la ADIP busca aplicar el desarrollo de la gobernanza digital mediante la lógica local de diseño; es decir, enfatizar la participación ciudadana y brindar una mayor accesibilidad a los grupos marginados. De este modo, la prioridad ha sido recibir retroalimentación por parte de los usuarios de las aplicaciones móviles del gobierno y construir espacios abiertos donde sea posible para el ciudadano contribuir al diseño de políticas públicas (Juárez Merino, 2024a). Esta idea es coherente con la implementación de herramientas participativas como módulos de opinión de usuarios alojados en la App CDMX. En términos institucionales, la ciudad ha buscado integrar datos y trámites en una sola ventanilla digital, lo que ha permitido una reducción en la cantidad y la complejidad de trámites ofrecidos presenciales (ADIP, 2025).

En cuanto a indicadores de uso y cobertura a nivel local, la App CDMX y la Llave CDMX han elevado el número de interacciones digitales mensuales, con más de un millón de trámites cada mes y un porcentaje sustantivo gestionado parcial o totalmente en línea (ADIP, 2025). Estas cifras implican que la demanda existe, pero también transparenta la necesidad de acompañamiento para grupos con menor alfabetización digital.

En materia de alfabetización digital, la evidencia sugiere que las iniciativas formales requieren escalamiento y modelos de acompañamiento territorial, ya

que las iniciativas carecen de una amplia cobertura frente a la heterogeneidad socioespacial de la metrópoli. En este sentido, las escuelas de código han funcionado como una estrategia inicial que busca convocar al talento local en materia de desarrollo tecnológico, siendo esta una de las iniciativas de mayor penetración y con un nivel de convocatoria ejemplar en América Latina (Escuela de Código, 2025).

Por lo que respecta a la participación ciudadana, Ciudad de México ha implementado una estrategia orientada a que la información pública sea accionable, relevante y utilizable por la ciudadanía, de modo que los datos publicados puedan ser empleados de manera efectiva en la toma de decisiones y en procesos de participación real (Merino & Muñoz del Olmo, 2025).

A partir de lo anterior, los principales desafíos detectados en la ciudad combinan elementos técnicos como la interoperabilidad entre bases de datos de distintas dependencias e infraestructura, normativos en materia de protección de datos y protocolos de acceso, además de retos sociales derivados de la brecha digital y desconfianza. Estas experiencias en Ciudad de México muestran que la combinación de plataformas integradas y acciones de participación puede elevar la penetración del gobierno digital, pero su éxito depende de políticas de retroalimentación y de la existencia de estrategias locales de inclusión que permitan convertir el acceso en un resultado significativo para la ciudadanía.

4.2. Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha desarrollado una arquitectura de ciudadanía digital centrada en la plataforma miBA, diseñada para concentrar el acceso a perfiles ciudadanos, documentos y trámites en un único punto (Buenos Aires Ciudad, 2025a). A partir de esto, fue posible verificar una secuencia cronológica definida por diversas etapas:

- 1) en primer término, la consolidación de portales y servicios en el período de 2016 a 2020;
- 2) seguida del lanzamiento y consolidación de miBA como perfil ciudadano y aplicativo digital, entre 2019 y 2022;
- 3) posteriormente, tuvo lugar la integración de identidades digitales más avanzadas, desde 2024 a la fecha, con la adopción de soluciones de identidad descentralizada, integradas con proveedores *blockchain* en algunos servicios municipales, a fin de mejorar interoperabilidad y seguridad (Buenos Aires Ciudad, 2024).

De esta forma, fue posible implementar un sistema de cifrado avanzado y protocolos de acceso que garantizan que los datos personales estén completamente protegidos frente a cualquier vulnerabilidad (Juárez Merino,

2024b). Ese énfasis se tradujo en la priorización de medidas técnicas y en iniciativas para validar identidades en la aplicación miBA, buscando reducir la fricción, aumentar la adopción y fortalecer la ciberseguridad.

Por otro lado, los indicadores nacionales y locales posicionan a Argentina con niveles altos de acceso a internet, con tasas de hogares con acceso a internet cercanas al 94 %, siendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una de las jurisdicciones con mayor penetración (Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec], 2025). Aunado a ello, la ciudad ha desplegado programas educativos digitales escolares, como el Plan Integral de Educación Digital y planes de alfabetización digital que buscan fortalecer las habilidades digitales (Buenos Aires Ciudad, 2025b). Estos instrumentos escolares facilitan la construcción de capacidades desde edades tempranas.

A pesar de una cobertura elevada, persisten problemas identificados también en otros espacios de América Latina, como las desigualdades intraurbanas, barreras de acceso para la población de bajos ingresos y brechas de uso entre generaciones. En respuesta, la ciudad combinó la oferta tecnológica con programas de formación y con mejoras en usabilidad de miBA. La incorporación de identidades digitales descentralizadas busca ser una estrategia institucional que apunta a ofrecer soluciones que prometen mayor control del usuario sobre sus datos, pero también plantea retos regulatorios y de inclusión (Inversor Latam, 2024)

Derivado de lo anterior, es viable afirmar que Buenos Aires ilustra la tensión entre seguridad técnica y equidad de uso al priorizar cifrado y protocolos robustos que mejoran la confianza potencial de los ciudadanos; sin embargo, su eficacia depende de la existencia de acompañamiento y dispositivos que permitan a todos los sectores poblacionales participar de forma plena.

4.3. Municipalidad de Santiago

El caso de la Municipalidad de Santiago ha sido, en la práctica, el producto de una doble dinámica:

- 1) por un lado, la construcción de plataformas y estándares a nivel central por parte del Estado chileno mediante la implementación de aplicativos como ClaveÚnica, la Estrategia de Transformación Digital del Estado y las plataformas habilitantes de Gobierno Digital (Gobierno Digital, 2025; ClaveÚnica, 2025);
- 2) por otro lado, la apropiación a nivel local de estos instrumentos para resolver problemas de atención, trámites y gobernanza comunal (Gobierno Digital, 2025; ClaveÚnica, 2025).

En consecuencia, la trayectoria de la comuna depende en gran medida de los programas derivados del plan nacional; ello responde a la propia configuración política del Estado chileno, cuya estructura es centralizada al gobierno nacional.

La cronología municipal puede leerse como una progresión pragmática, donde a comienzos de la década de 2010 se registran los primeros esfuerzos por digitalizar trámites locales e incorporar información urbanística en plataformas digitales; luego de ello, se consolidaría un portal de trámites y pagos, denominado «Santiago en Línea», que actuaba como ventanilla única para servicios municipales y que, con los años, se integró técnicamente con las plataformas estatales de autenticación y servicios de datos. Finalmente, en la etapa final de los últimos cinco años, la Municipalidad de Santiago articuló la digitalización con su plan de desarrollo comunal, Pladeco STGO 2024-2034, donde la dimensión de modernización administrativa y acceso digital figura explícitamente como herramienta para acercar los servicios de la comuna a los ciudadanos a fin de mejorar la gestión pública local (Municipalidad de Santiago, 2024); esto quiere decir que el proceso pasó de soluciones puntuales a una arquitectura de atención más sistematizada, pero todavía en proceso de consolidación en términos de cobertura y equidad territorial.

A nivel operativo, el gobierno local ofrece a la ciudadanía la posibilidad de iniciar y resolver numerosos trámites a través de Santiago en Línea y de la plataforma de pagos y ventanilla única, que admite autenticación mediante ClaveÚnica, integrando así la lógica nacional de identidad con la provisión local de servicios (Municipalidad de Santiago, 2025). Ese anclaje con ClaveÚnica facilita interoperabilidad y reduce fricción para usuarios que ya disponen de credencial estatal; sin embargo, también traslada al gobierno de la municipalidad la necesidad de gestionar el soporte, acceso y alfabetización para quienes aún no poseen o no usan ClaveÚnica. Con lo cual es viable seguir afirmando que la existencia técnica de la integración no resuelve automáticamente las barreras de adopción ni las asimetrías territoriales de acceso, tal como ha quedado expuesto en las otras ciudades latinoamericanas analizadas.

Las cifras a nivel local evidencian un uso creciente de canales digitales, con efectos concretos en gestión y recaudación, pero también con límites en alcance social; por ejemplo, es posible observar aumentos significativos en pagos y gestión de patentes comerciales a través de la plataforma web, lo que sugiere que la digitalización ha mejorado la eficiencia administrativa y la recaudación local (Gobierno Digital, 2025). Al mismo tiempo, el municipio de Santiago mantiene campañas de orientación y reservas presenciales para asegurar accesibilidad a personas con menor el acceso digital, con lo cual se observa que la comuna busca convertir el acceso en uso efectivo mediante acompañamiento institucional (Municipalidad de Santiago, 2024).

Desde la perspectiva de capacidades, el municipio de Santiago ha integrado herramientas de uso y guías de trámites en su portal. Además, en su plan de desarrollo comunal se expresa la intención de trabajar en formación y acompañamiento territorial (Municipalidad de Santiago, 2024). No obstante, la evidencia disponible también muestra brechas intraurbanas, tales como zonas con alta conectividad y mayor capital que aprovechan mejor los servicios en línea, frente a áreas periféricas, donde la falta de dispositivos, la baja alfabetización digital y la precariedad económica siguen siendo obstáculos (BID, 2021).

En lo relativo a gobernanza de datos y confianza, existen claros retos técnicos y normativos; por una parte, la integración con plataformas estatales requiere cumplir estándares de seguridad y protocolos que mejoren la confianza técnica, y, por otra parte, la ciudadanía busca transparencia sobre uso de datos.

Respecto al tema de la participación, la ciudad ha experimentado iniciativas para incorporar la voz vecinal a través de formularios en línea y consultas públicas, pero la calidad de la participación digital depende de procesos de retroalimentación efectivos, ya que sin respuesta institucional verificable las consultas pierden legitimidad (Juárez Merino, 2024c).

Con lo expuesto, es viable argumentar que las lecciones de la comuna de Santiago ofrecen una perspectiva sobre la efectividad en el proceso de digitalización, en donde la adopción de plataformas nacionales facilita la prestación de servicios locales y la interoperabilidad; al mismo tiempo, se evidencia que la transformación efectiva requiere inversión sostenida en soporte territorial, alfabetización contextualizada y mecanismos para consolidar la confianza.

5. Discusión de resultados

A fin de ofrecer un mayor contexto, antes de desarrollar cada uno de los elementos clave de las ciudades analizadas, se describen los rasgos comunes entre estas, así como sus particularidades:

- a) Ciudad de México concentra una población urbana muy densa que actúa como eje principal de la economía nacional; así, según los últimos datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi] (2020), la entidad registró 9.209.944 habitantes, lo que la coloca como la segunda unidad territorial más poblada del país y núcleo central de la Zona Metropolitana del Valle de México, que suma más de 21.000.000 de personas.

Esta concentración demográfica se combina con una alta penetración de internet a nivel doméstico al estar entre las entidades con mayor

porcentaje de hogares con acceso, con cifras cercanas al 85 % (Inegi, 2025). En lo institucional, la ciudad ha creado organismos y herramientas específicas para digitalizar la administración local; de este modo, la Agencia Digital de Innovación Pública coordina la plataforma App CDMX y la Llave CDMX, la cual es un sistema de autenticación digital y expediente único (ADIP, 2025); además se ha impulsado el uso de ventanillas digitales y mecanismos de participación en línea.

Estas características posicionan a la capital como líder regional en la creación de soluciones integradas, aunque los principales desafíos siguen siendo las desigualdades sociales preexistentes al proceso de digitalización, la interoperabilidad entre dependencias y la necesidad de ampliar modelos de acompañamiento para usuarios con menor alfabetización digital.

- b) La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una metrópoli de escala medio-alta en cuanto al tamaño de su población, estimada entre los 3.120.000 de habitantes (Indec, 2022); de igual forma, es el núcleo central de la región Metropolitana de Buenos Aires que concentra gran parte de la actividad económica argentina.

El nivel de acceso a internet en el país y en la ciudad es alto, con porcentajes de hogares con conexión superiores al promedio nacional, posicionándola como la ciudad con mayor penetración y uso de servicios digitales en el país. A nivel local, la ciudad de Buenos Aires ha desarrollado plataformas integradas como miBA que incluye un perfil ciudadano digital y servicios de ventanilla única; asimismo, cuenta con planes educativos digitales en el ámbito escolar que promueven la alfabetización digital temprana (Buenos Aires Ciudad, 2025a).

De este modo, la estrategia ha enfatizado protocolos de seguridad y gestión de identidades digitales, acompañada de inversiones en usabilidad y vínculos con centros educativos; sin embargo, persisten retos de equidad interna, tales como brechas entre barrios y grupos vulnerables, así como desafíos regulatorios en torno a soluciones descentralizadas.

- c) La Municipalidad de Santiago presenta características propias que requieren analizarse a escala local; de acuerdo con el censo 2024, se reportaron alrededor de 438.856 habitantes en la comuna de Santiago, mientras que la región Metropolitana supera los 7.000.000 de residentes; por tanto, la dinámica local interactúa estrechamente con políticas nacionales (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2025).

Muchas herramientas clave de gobernanza digital en Chile, como el aplicativo ClaveÚnica, los estándares de interoperabilidad y sus marcos

de Gobierno Digital, provienen del diseño nacional y son aprovechadas por la comuna de Santiago a nivel local para la provisión de trámites y servicios de atención.

A nivel de conectividad, Chile exhibe indicadores nacionales de penetración elevados, con más del 90 % de hogares con acceso a internet, pero la comuna de Santiago muestra desigualdades intraurbanas en calidad de acceso y capacidades de uso; frente a ello, se han promovido integraciones técnicas con ClaveÚnica para reducir fricciones de autenticación y se han desplegado guías y soporte para trámites en línea; no obstante, los principales desafíos siguen siendo la alfabetización contextualizada en barrios periféricos, la existencia de puntos de acompañamiento y la contextualización de las necesidades locales frente a los planes de digitalización del gobierno central (Municipalidad de Santiago, 2024).

El análisis comparativo de la situación de las tres ciudades, más allá de la mera descripción de sus políticas, permite identificar mecanismos causales y condicionantes que explican por qué los procesos de digitalización —en apariencia, similares— producen resultados sociales diferentes.

En este sentido, los hallazgos principales reflejan:

- 1) que la estructura institucional y la distribución de responsabilidades sobre el diseño e implementación de la infraestructura tecnológica determinan la robustez de la interoperabilidad y la capacidad de respuesta;
- 2) que la calidad de las estrategias de confianza —basadas en la protección de datos, transparencia activa y canales de retroalimentación— regula la adopción, el uso sostenido y la penetración de las estrategias digitales en la población;
- 3) que la inversión en capacidades y acompañamiento transforma la disponibilidad técnica en uso significativo y equitativo. Cada ciudad ha seguido su propia ruta, lo cual amerita una explicación pormenorizada de cada una de ellas.

Por principio de cuentas, la arquitectura institucional resulta decisiva para convertir soluciones técnicas en servicios integrados. Esto pudo observarse en Ciudad de México, donde, a través de la creación de la ADIP y la integración del ecosistema digital mediante App CDMX y Llave CDMX, fue posible crear una concentración organizativa que favorece la coordinación, el desarrollo de estándares internos y la existencia de una ventanilla única funcional (ADIP, 2025). Dicha integración facilita la implementación de procesos transaccionales integrados, como documentos digitales, trámites y participación ciudadana; además, permite un ciclo de diseño más corto entre detección de fallas y corrección.

En cambio, en Buenos Aires se avanza con una arquitectura orientada a la interoperabilidad, pero con un fuerte componente de descentralización funcional; así lo muestra el aplicativo digital miBA, que funciona como perfil y núcleo de acceso; sin embargo, la integración con otras dependencias y proveedores es heterogénea.

Por otro lado, en la Municipalidad de Santiago, la dinámica multinivel muestra tanto ventajas de apalancamiento como el riesgo de trasladar responsabilidades de soporte y alfabetización a la comuna sin recursos adicionales, derivado de una organización centralizada, donde en lo local se operan soluciones establecidas desde el gobierno nacional.

De este modo, en términos empíricos, la presencia de una agencia con mandato claro y recursos dedicados como la Agencia Digital de Innovación Pública en Ciudad de México, correlaciona mayores indicadores de integración funcional y volumen transaccional. Todo ello coincide con la propia teoría a nivel regional que establece la necesidad de la existencia de capacidades institucionales centrales como un factor de avance coherente en la gobernanza digital (OCDE & CAF, 2023).

Más allá de todo esto, la calidad de las políticas de confianza aparece como mediadora crítica entre oferta y demanda, la adopción de servicios de identidad, pagos y trámites sensibles depende no solo de la disponibilidad técnica, sino de la percepción de que los datos están protegidos y de que existen vías de reparación. Así, el tema de ciberseguridad se convierte en un factor crítico que requiere establecerse con claridad en la política de digitalización.

Bajo esta perspectiva, Buenos Aires ha priorizado protocolos de cifrado y comunicaciones técnicas sobre la narrativa pública (Juárez Merino, 2024b), lo que enfatiza la necesidad técnica de mecanismos efectivos de protección que constituyan la base a través de la cual sea posible construir la confianza frente a los ciudadanos.

En Ciudad de México, se ha optado por una combinación que incluye visibilizar la retroalimentación ciudadana como manera de legitimar servicios (Juárez Merino, 2024a), mientras que en la Municipalidad de Santiago la integración con ClaveÚnica aporta confianza técnica, pero la confianza social local depende de la transparencia de la comuna sobre el uso de datos.

Todo lo anterior se vincula con los elementos de confianza institucional, por lo que son necesarias prácticas proactivas que generen percepción de integridad y benevolencia institucional (OCDE & BID, 2024). De esta forma, los datos comparados muestran que, mediante estrategias de gobernanza digital que combinan transparencia y respuesta verificable, se obtiene un impacto positivo en la satisfacción ciudadana.

Por su parte, otro elemento transformador es la inversión en capacidades y acompañamiento, como base para lograr un uso significativo de las tecnologías digitales y no un mero despliegue técnico. Por ende, la incorporación de programas de educación digital permite que segmentos vulnerables utilicen servicios digitales complejos, con la condición de que se realicen capacitaciones contextualizadas según el sector poblacional al que se atienda.

En Ciudad de México, los puntos de apoyo y la estrategia de retroalimentación convierten las opiniones de usuarios sobre los aplicativos digitales en procesos de aprendizaje, lo que explica la mayor tasa de finalización de trámites en línea reportada por la ADIP. En Buenos Aires, la educación digital en escuelas aporta una generación de futuros usuarios competentes, pero las brechas intergeneracionales requieren modelos de acompañamiento territorial para los adultos mayores y otros sectores marginados. En la Municipalidad de Santiago, la dependencia de instrumentos nacionales deja la puerta abierta para que los beneficios de la gobernanza digital queden concentrados en usuarios con mayor capital cultural, dando como resultado la denominada exclusión funcional (Heeks, 2021).

Estas diferencias se reflejan en métricas operativas, como tasas de finalización de trámites, recurrencia de usuarios activos mensuales, tiempo medio de resolución de incidencias y desagregación territorial del uso; en suma, inciden directamente en la penetración de la gobernanza digital a escala local. Por ejemplo, en Ciudad de México, la integración de la Llave CDMX con el aplicativo digital permitió aumentar el número de trámites digitales consolidados y reducir la tasa de abandono de procesos, mientras que, en las otras ciudades estudiadas, la heterogeneidad en procesos intermedios reflejó unas tasas más altas de abandono en determinados trámites complejos. Estos patrones indican que la experiencia de usuario y no solo el acceso, es el factor que anticipa la sostenibilidad y la equidad de los ecosistemas digitales (Banco Mundial, 2016; OCDE & BID, 2024).

Un resultado relevante del análisis comparativo es la retroalimentación positiva entre institucionalidad, confianza y capacidades, que tiene lugar cuando una ciudad institucionaliza ciclos de retroalimentación —entendidos como el proceso de medición, ajuste e implementación—, lo que mejora tanto la confianza como el uso y, con ello, se genera información que permite afinar políticas y focalizar recursos en zonas de baja adopción. En Ciudad de México, este ciclo está más desarrollado; en Buenos Aires y en la Municipalidad de Santiago se observan avances, pero con lagunas en la consistencia de la retroalimentación y la trazabilidad de las respuestas. La propia teoría respalda que los ecosistemas basados en aprendizaje iterativo son más efectivos para generar valor público (OCDE & CAF, 2023).

No obstante, el análisis muestra también límites estructurales —comunes, en todo caso, a América Latina— que ninguna política local, por buena que sea, puede soslayar. Se trata de fenómenos preexistentes, como son la desigualdad socioeconómica, la brecha de infraestructura subyacente en áreas metropolitanas ampliadas y la asimetría en capital humano, lo cual da como resultado un condicionamiento en el alcance de cualquier intervención. En las tres ciudades, existen áreas con conectividad limitada o con acceso de baja calidad que requieren inversiones de infraestructura y subsidios diferenciados; sin estas inversiones estructurales, las mejores prácticas de diseño y gobernanza producen impactos limitados.

Desde la perspectiva de una política pública, los hallazgos sugieren rutas prácticas enfocadas en priorizar la creación o fortalecimiento de agencias con mandato claro y recursos para mejorar la coordinación técnica, institucionalizar protocolos de transparencia y canales de reparación para sostener la confianza e invertir en modelos de acompañamiento territorial y alfabetización contextualizada con el propósito de convertir acceso en uso significativo. En sintonía con ello, es necesario diseñar un esquema de independencia tecnológica, donde sea la propia ciudad la que provea las soluciones digitales que la ciudadanía requiere, con base en sus singularidades, así como el diseño de marcos de gobernanza digital que incluyan la evaluación de impacto y revisión externa (Diakopoulos, 2016; Kitchin, 2017). Los hallazgos regionales indican que los países y ciudades que alinean estas medidas logran mejores resultados en inclusión y satisfacción ciudadana (OCDE & BID, 2024).

En términos metodológicos, es viable argumentar que el análisis comparado permitió establecer la necesidad de homologar las métricas de evaluación regionales, a fin de adoptar indicadores de uso significativo desagregados por territorio, edad y género, y no simples datos sobre acceso generalizado; además, es menester medir las tasas de finalización de trámites, tiempos de resolución y tasas de recurrencia. Estas métricas, homologadas, permitirían identificar puntos de caída en la experiencia del usuario y focalizar intervenciones.

Finalmente, la comparación entre Ciudad de México, Buenos Aires y la Municipalidad de Santiago permite observar que la gobernanza digital puede ser un eje de fortalecimiento de la equidad e inclusión social, siempre que su diseño se articule a través de una interoperabilidad incluyente, la construcción activa de confianza y participación ciudadana, así como el despliegue sostenido de capacidades. Cuando alguna de estas dimensiones falla, el proceso de digitalización corre el riesgo de convertirse en un mecanismo de reproducción de desigualdades. En consecuencia, la agenda de gobernanza digital urbana en América Latina debe priorizar las condiciones institucionales y sociales que permitan que la tecnología cumpla su objetivo de servicio público e integración social.

A manera de resumen, los principales hallazgos se presentan en el siguiente esquema.

Tabla 1
Comparativo entre Ciudad de México, Buenos Aires
y la Municipalidad de Santiago

Indicador	Ciudad de México	Buenos Aires	Municipalidad de Santiago
Población	9.209.000	3.120.000	438.856
% hogares con acceso a internet	88,8-89,5 %	93-94 %	90 % nacional, comuna de Santiago sin dato consolidado
Identidad digital. Cuentas [usuarios registrados]	Llave CDMX: 6.300.000 de cuentas	miBA: plataforma activa, total de cuentas sin dato público	ClaveÚnica: 13.000.000 de usuarios nacionales, sin dato local
Agencia digital específica	ADIP [Agencia Digital de Innovación Pública]	Secretaría de Innovación y Dirección General de Ciudadanía Digital [miBA]	Gestión local [Santiago en Línea] articulada con marcos nacionales [ClaveÚnica]
Iniciativas de alfabetización y acompañamiento digital	Escuelas de código, puntos de apoyo.	Plan Integral de Educación Digital en escuelas	Guías de trámites, oficinas locales, programas pladeco
Reto clave	Cerrar brechas intraurbanas y fortalecer interoperabilidad y gobernanza de datos	Combinar seguridad técnica con acompañamiento a grupos vulnerables	Coordinar gobernanza multinivel y dotar de recursos a la municipalidad para soporte y alfabetización

Fuente: elaboración propia

6. Conclusiones

La comparación entre Ciudad de México, Buenos Aires y la Municipalidad de Santiago permite sostener que la gobernanza digital es una herramienta con potencial redistributivo, pero que su capacidad para reducir desigualdades depende críticamente de condiciones institucionales y sociales que trascienden a la mera provisión tecnológica. Asimismo, las dimensiones de interoperabilidad incluyente, construcción activa de confianza, participación ciudadana y despliegue sostenido de capacidades actúan como condicionantes necesarias y simultáneas: si funcionan articuladas, la gobernanza digital mejora el acceso a los servicios públicos, la transparencia y la integración entre sectores sociales; cuando alguna está ausente o débil, las tecnologías tienden a reproducir exclusiones y causar lo que la teoría especializada denomina incorporación digital adversa (Heeks, 2021). Esta conclusión converge con diagnósticos regionales sobre los dividendos digitales y con trabajos críticos que advierten sobre la distribución desigual de beneficios tecnológicos (Banco Mundial, 2016).

En términos institucionales, la existencia de una agencia o estructura con un mandato claro y recursos dedicados, como la ADIP en Ciudad de México, facilita la coordinación técnica, la definición de estándares y el ciclo iterativo de diseño, implementación y evaluación. En este sentido, donde la arquitectura organizativa es fragmentada o marcada por dependencias cruzadas, la interoperabilidad se logra con mayor dificultad y la respuesta a fallas operativas es más lenta, lo cual repercute negativamente en la experiencia del usuario y en las tasas de finalización de trámites. Esto sugiere que las reformas organizacionales y la asignación de mandatos son elementos de política tan relevantes como las inversiones tecnológicas mismas (OCDE & CAF, 2023).

Respecto a la confianza, los resultados indican que las medidas técnicas de seguridad —como cifrado, protocolos de acceso y estándares de protección de datos— son necesarias, pero no suficientes. La confianza se construye cuando esas medidas se articulan con transparencia activa, canales de reparación efectivos y comunicación comprensible para públicos no especializados. Asimismo, la evidencia empírica revisada muestra que la transparencia pasiva, reducida a la publicación de datos, pero sin una trazabilidad de respuesta, limita la legitimidad y el uso sostenido de servicios, mientras que prácticas proactivas de rendición de cuentas aumentan la recurrencia y la satisfacción ciudadana (Diakopoulos, 2016).

En materia de capacidades, la investigación confirma que la conectividad por sí sola no garantiza inclusión y que las políticas que combinan infraestructura con alfabetización contextualizada, centros de apoyo y acompañamiento territorial logran mayores tasas de uso significativo y reducen la brecha entre acceso formal y uso efectivo. Los hallazgos de las tres ciudades ilustran que los programas de formación actúan como multiplicadores del impacto de las plataformas, transformando la disponibilidad técnica en empoderamiento ciudadano (Bailey *et al.*, 2022; Heeks, 2021).

Desde una perspectiva práctica, las implicaciones resultan evidentes:

- 1) en primer lugar, es fundamental priorizar la creación o el fortalecimiento de capacidades institucionales dedicadas al gobierno digital, con mandatos y recursos para coordinar interoperabilidad y supervisión técnica;
- 2) en segundo lugar, es indispensable institucionalizar mecanismos de confianza que fortalezcan la relación entre la ciudadanía y sus gobiernos locales;
- 3) en tercer término, las estrategias de digitalización deben integrar componentes robustos de acompañamiento y formación que permitan medir el uso significativo y adaptar servicios a contextos locales (Kitchin, 2017).

Finalmente, es viable concluir que la gobernanza digital puede ser un eje positivo en la ruta de una integración social urbana y la mejora en la provisión de servicios públicos, pero solo si la tecnología se inserta en un proyecto institucional deliberado que articule las dimensiones ya establecidas, dirigidas hacia la equidad y el abatimiento de las desigualdades preexistentes. De lo contrario, la digitalización corre el riesgo de convertirse en un mecanismo de reproducción de brechas y marginación.

7. Referencias

- Agencia Digital de Innovación Pública [ADIP]. (2025).** *Sitio web.* <https://adip.cdmx.gob.mx/>
- Aguerre, C. & Bonina, C. (2023).** Open government, civic tech and digital platforms in Latin America: A governance study of Montevideo's urban app 'Por mi barrio'. *Wiley*, 34(4), 965-1431. https://doi.org/10.1111/isj.12468open_in_new
- Bailey, D.; Faraj, S.; Hinds, P.; Leonardi, P. & Krogh, G. (2022).** We Are All Theorists of Technology Now: A Relational Perspective on Emerging Technology and Organizing. *Organization Science*, 33(1), 1-18. DOI:10.1287/orsc.2021.1562.
- Ballari, D.; Siabato, W.; Claramunt, C.; Mata, F.; Zagal, R. & Franco, R. (2025).** On the development of open geographical data infrastructures in Latin America: progress and challenges. *Journal of Spatial Information Science*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2501.13235>
- Banco Mundial. (2016).** *Digital Dividends*. International Bank for Reconstruction and Development. <https://digitalregulation.org/wp-content/uploads/World-Development-Report-2016-Digital-Dividends-Overview.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2025).** *Reporte comunal 2025*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2021).** *Diagnóstico sobre las brechas de inclusión digital en Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-sobre-las-brechas-de-inclusion-digital-en-chile>
- Buenos Aires Ciudad. (2024).** *miBA con tecnología QuarkID: la Ciudad de Buenos Aires incorporó blockchain a su sistema de identidad digital*. <https://buenosaires.gob.ar/noticias/miba-con-tecnologia-quarkid-la-ciudad-de-buenos-aires-incorporo-blockchain-su-sistema-de>

- Buenos Aires Ciudad. (2025a). *miBA*. <https://buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/innovacion/plataforma-miBA>.
- Buenos Aires Ciudad. (2025b). *Plan Integral de Educación Digital*. <https://buenosaires.gob.ar/educacion/plan-integral-de-educacion-digital>.
- ClaveÚnica. (2025). *ClaveÚnica te permite acceder a los servicios digitales del Estado*. <https://claveunica.gob.cl/>
- Diakopoulos, N. (2016). Accountability in algorithmic decision making. *Communication of the ACM*, 59(2), 56-62. <https://doi.org/10.1145/2844110>
- Escuela de Código. (2025). *Programa de formación de especialistas en programación y telemática*. <https://escuelasdecodigo.cdmx.gob.mx/>
- García Zaballós, A.; Jorge, S.; Dalio, M.; Makwakwa, O. & Albornoz Basto, N. (2024). *Digital Inclusion Strategies. A Primer for Latin American Policymakers*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0013168>
- Gobierno Digital. (2025). *Transformación digital del Estado al servicio de las personas*. <https://digital.gob.cl/>
- Heeks, R. (2021). *From digital divide to digital justice in the global south: Conceptualizing adverse digital incorporation*. Proceedings of the 1st Virtual Conference on Implications of Information and Digital Technologies for Development. <https://arxiv.org/pdf/2108.09783>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec]. (2022). *Resultados del censo 2022*. https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos_caba.22/09/2025
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec]. (2025). *Tecnología*. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-26>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2020). *Comunicado de prensa número 98/21*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía de Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2025). *Encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de la información en los hogares, Endutih*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Inversor Latam. (2024). *Identidad digital basada en blockchain en Buenos Aires*. <https://inversorlatam.com/identidad-digital-basada-en-blockchain-en-buenos-aires/>
- Juárez Merino, M. Á. (2024a). *Entrevista a la Agencia Digital de Innovación Pública respecto de Ciudad de México*. Documento privado que se pone a disposición de los interesados a requerimiento.

- Juárez Merino, M. Á. (2024b). *Entrevista a la Secretaría de Innovación y Transformación Digital respecto de Buenos Aires*. Documento privado que se pone a disposición de los interesados a requerimiento.
- Juárez Merino, M. Á. (2024c). *Entrevista al académico Ignacio Sánchez de la Universidad de Chile respecto de Santiago*. Documento privado que se pone a disposición de los interesados a requerimiento.
- Kitchin, R. (2017). Thinking critically about and researching algorithms. *Information, Communication & Society*, 20(1), 14-29. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1154087>
- Mansoor, M. (2021). Citizens' trust in government as a function of good governance and government agency's provision of quality information on social media during COVID-19. *Government Information Quarterly*, 38(4), 1-14. DOI: 10.1016/j.giq.2021.101597
- Mellon, J.; Sjöberg, F. M.; Peixoto, T. & Lueders, J. (2025). The haves and the have nots: Civic technologies and the pathways to government responsiveness. *Government Information Quarterly*, 42(1), 1-23. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.102007>
- Merino, J. & Muñoz del Olmo, M. (2025). *Transformación digital: el modelo de Ciudad de México*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0013375>
- Moore, M. & Khagram, S. (2004). *On creating public value: What business might learn from Government about strategic management*. Corporate Social Responsibility Initiative. Working Paper 3. https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/programs/cri/files/workingpaper_3_moore_khagram.pdf
- Municipalidad de Santiago. (2024). *Plan de Desarrollo Comunal 2024-2034*. Consejo Municipal. <https://documentos.munistgo.cl/plan-de-desarrollo-comunal-pladeco-2024-2034/>.
- Municipalidad de Santiago. (2025). *Ingreso Municipalidad de Santiago*. <https://tramites.munistgo.cl/ingresomunistgo/Login.aspx>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos & Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [OCDE & CAF]. (2023). *Digital Government Review of Latin America and the Caribbean*. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/29f32e64-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Banco Interamericano de Desarrollo [OCDE & BID]. (2024). *2023 OCDE & IDB Digital Government Index of Latin America and the Caribbean*. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/10b82c83-en>

Ricaurte Quijano, P.; Gómez-Cruz, E. & Siles González, I. (2024). Algorithmic governmentality in Latin America: Sociotechnical imaginaries, neocolonial soft power, and authoritarianism. *Big Data and Society*, 11(1). <https://doi.org/10.1177/20539517241229697>

Vargas Díaz, C. D.; Delgadillo Dorado, H. & Villca Copali, E. W. (2022). The Social, Economic and Financial Information of the Electronic Governments of Latin America. *Science Journal of Business and Management*, 10(2). <https://doi.org/10.11648/j.sjbm.20221002.17>

EL USO DE LAS «12 BALAS DE PLATA» EN EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA CHILENO: UN ESTUDIO EMPÍRICO-DESCRIPTIVO¹

THE USE OF «12 SILVER BULLETS» IN THE CHILEAN SENIOR PUBLIC SERVICE SYSTEM: AN EMPIRICAL DESCRIPTIVE STUDY

Marco Aurelio Márquez Poblete²

Resumen

Luego de 13 años de funcionamiento, el sistema de alta dirección pública chileno fue evaluado en 2016, dictándose una ley que lo perfeccionó. En materia de nombramiento de los directivos superiores de los servicios, entregó al presidente de la república la facultad de designar, al inicio de su mandato, hasta doce jefes superiores sin el concurso respectivo, lo que la prensa pasó a denominar como las «12 balas de plata».

El presente artículo realiza un análisis documental descriptivo de la utilización del mecanismo de las «12 balas de plata» en los inicios de los respectivos períodos presidenciales chilenos, abarcando los gobiernos de los presidentes Sebastián Piñera Echenique —año 2018—, Gabriel Boric Font —año 2022— y José Antonio Kast Rist —año 2026—, basado en la revisión de fuentes públicas.

Palabras clave: gerencia pública – sistema de alta dirección pública – «12 balas de plata»

Abstract

After 13 years of operation, the Chilean Senior Public Service System was evaluated in 2016, resulting in a law that improved it. Regarding the appointment

1 El autor agradece los comentarios y sugerencias a la investigación realizados por Rodrigo Egaña Baraona, presidente del Consejo de Alta Dirección Pública y director del Servicio Civil entre marzo de 2014 y octubre de 2017.

2 Orcid: 0009-0001-1245-0813. Es geógrafo y magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente por la Pontificia Universidad Católica de Chile; magíster en Gerencia y Políticas Públicas por la Universidad Adolfo Ibáñez; postulado en Preparación y Evaluación de Proyectos en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; investigador asociado del Centro Observatorio de Políticas Públicas del Territorio, de la Facultad de Arquitectura y Ambiente Construido de la Universidad de Santiago de Chile. mmarquezp@vtr.net

of senior service managers, this law granted the president the power to appoint up to twelve senior officials at the beginning of their term without the required competitive process—a practice the press dubbed the “12 silver bullets.”

This article presents a descriptive documentary analysis of the use of the “12 silver bullets” mechanism at the beginning of the respective Chilean presidential terms, covering the administrations of presidents Sebastián Piñera Echenique (2018), Gabriel Boric Font (2022), and José Antonio Kast Rist (2026), based on a review of public sources.

Keywords: public management – senior public service system – “12 Silver Bullets”

1. Tipo de estudio y metodología utilizada

Esta investigación es de carácter documental descriptivo y pretende comprender la utilización de la facultad que tienen los presidentes de la república, al inicio de su mandato, para eximir hasta doce cargos de jefes superiores de servicio de la aplicación del mecanismo de selección del sistema de alta dirección pública.

El estudio considera un levantamiento de la normativa referida al sistema de alta dirección pública chileno, revisando su génesis y la reforma de 2016 que permitió el nombramiento directo de este número finito de cargos. Se analizaron los artículos escritos sobre el tema y se realizó una entrevista no estructurada a Rodrigo Egaña Baraona, exmiembro del Consejo de Alta Dirección Pública entre 2010 y 2017, expresidente del citado consejo y exdirector del Servicio Civil entre marzo de 2014 y octubre de 2017, y uno de los impulsores de la modificación normativa del año 2016 a la Ley de Alta Dirección Pública.

Se trabajó con fuentes secundarias, identificando, en primer lugar, los doce cargos de los jefes superiores designados directamente en los inicios de los gobiernos de los presidentes Piñera, Boric y Kast —años 2018, 2022 y 2026—, para lo cual se recurrió al Portal de Transparencia del Ministerio de Hacienda (s.f.), cartera de Estado mediante la cual se dictan los decretos supremos que eximen del mecanismo de selección de los altos directivos públicos.

En segundo término, se procedió a caracterizar los servicios públicos seleccionados, revisando sus presupuestos anuales iniciales y cantidad de funcionarios respectivos a través de la información disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos, en los acápite de presupuestos anuales (Dirección de Presupuestos, s.f.a) y de balances de gestión integral (Dirección de Presupuestos, s.f.b).

Finalmente se revisaron los programas de gobierno de los presidentes Sebastián Piñera Echenique —año 2018—, Gabriel Boric Font —año 2022— y José Antonio Kast Rist —año 2026—, a fin de identificar las prioridades estratégicas de dichos gobiernos y su relación con el nombramiento de doce cargos de alta dirección eximidos de los concursos públicos.

2. El origen del sistema de alta dirección pública chileno: la propuesta de 2000 sobre dirección pública del proyecto de reforma y modernización del Estado

La Nueva Gestión Pública es el modelo de reforma adoptado en un importante número de países del mundo a partir de inicios de los años 1980 para mejorar los resultados alcanzados por los gobiernos, naciendo como respuesta a la crisis del modelo burocrático tradicional y a la ineficiencia de las administraciones públicas tras las crisis económicas de los años 1970. Inspirado en la teoría de la elección pública, este paradigma adopta el supuesto del comportamiento racional de los funcionarios de gobierno y recomienda aumentar los mecanismos de control e introducir sistemas de pago por desempeño para mejorar la eficiencia en las acciones del gobierno (Morales Casetti, 2014).

Esta Nueva Gestión Pública es una reforma administrativa que busca introducir lógicas, técnicas y herramientas de la gestión empresarial privada en el sector público para mejorar su eficiencia, eficacia y calidad. Dentro de este enfoque, el gerente público pasa de ser un mero administrador de normas a un líder estratégico responsable de la obtención de resultados concretos, profesionalizando su selección, sacándolo de ámbito del nombramiento discrecional de las autoridades políticas de turno (Morales Casetti, 2014).

Así, las reformas de la Nueva Gestión Pública han buscado una mayor eficiencia, la cual va asociada a la necesidad de fortalecer la profesionalización gerencial e instaurar la meritocracia del nivel directivo gubernamental, ocurriendo las primeras implementaciones en el Reino Unido —bajo el gobierno de Margaret Thatcher— y Nueva Zelanda, expandiéndose luego a Australia y Estados Unidos (Morales Casetti, 2014).

El establecimiento de sistemas de directivos o gerente públicos es un proceso que ha venido institucionalizándose en el mundo desde mediados de los años 1970, siendo un avance relevante la creación del Senior Executive Service en Estados Unidos en 1978, el cual tiene como misión asegurar que el manejo

directivo del gobierno federal sea de alto estándar y responda a las necesidades, políticas y metas de la nación (Fraile Galilea, 2018).

En el caso chileno, el avance en la alta dirección pública respondió a una de las prioridades definidas en el marco del proceso de modernización del Estado, enfocada en que las instituciones del gobierno contaran con equipos directivos de calidad, eficientes y eficaces en el cumplimiento de sus objetivos.

Durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar –2000-2006–, se propuso un ambicioso plan de modernización de la gestión pública, conocido como el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, que tenía como objetivo generar un Estado de servicio a los ciudadanos, debiendo contar para ello con una estructura flexible y con una gestión eficiente, participativa y transparente.

El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado creado en 2000 bajo la dirección del especialista en gestión pública Rodrigo Egaña Baraona, al alero del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, impulsó la modernización del sector público chileno mediante una amplia agenda de medidas. Este proyecto tenía dos líneas principales de trabajo, la primera el «rediseño y reorganización del aparato del Estado» y la segunda la «modernización de la gestión pública» (Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, 2013).

La línea de trabajo de la modernización de la gestión pública consideraba un área de mejoramiento de los recursos humanos con dos ámbitos de acción:

- a) Funcionariado público para un Estado moderno –Nuevo Trato–.
- b) Directivos para un servicio público eficiente –Proyecto de Dirección Pública–.

El Proyecto de Dirección Pública buscaba diseñar una política dirigida a los altos gerentes públicos, que fortaleciera la función directiva en el Estado, procurando contar con un cuerpo gerencial profesional, orientado a objetivos, a la eficiencia interna, gestión participativa y a la excelencia en el servicio a la ciudadanía, proponiéndose una modificación sustantiva en los procedimientos de selección, evaluación y remuneraciones de los directivos públicos. Esta propuesta ponía especial énfasis en la selección de los altos directivos públicos, según lo señalado por Rodrigo Egaña Baraona (Márquez Poblete, 2026) en la entrevista que se le realizó.

Aunque el Proyecto de Reforma y Modernización de Estado fue retirado en 2008 por discrepancias entre el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, este sentó las bases en materias de probidad, alta gerencia pública y gobierno electrónico para el Estado chileno moderno (Rivera Urrutia, 2013).

3. La ley 19.882, que regula una nueva política de personal a los funcionarios públicos

El avance en materia de gerencia pública tuvo como preludio tres escándalos de corrupción pública denunciados entre 2002 y 2003³, los cuales provocaron una de las peores crisis de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. Ella produjo una ventana de oportunidad a partir de soluciones propuestas por actores externos al gobierno, promovidas por Pablo Longueira y otros militantes de la Unión Demócrata Independiente (Morales Casetti, 2014).

En este contexto, el Gobierno logró en 2002 un acuerdo con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales para modernizar el empleo público y firmó al año siguiente con los partidos políticos el «Acuerdo político y legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento».

Así entonces, al alero del acuerdo político alcanzado, se aprueba en junio de 2003 la ley 19.882, del nuevo trato laboral, la cual, entre otros avances en materia de empleo público, definió una institucionalidad, junto con un procedimiento para el reclutamiento y selección de cargos directivos de primer y segundo nivel jerárquico en los servicios públicos de la Administración central del Estado, mediante procesos competitivos basados en el mérito, además de organizar bajo una misma estructura la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de políticas y prácticas para una mejor gestión de personas en la Administración del Estado.

Asimismo, la ley 19.882 crea la Dirección Nacional del Servicio Civil, cuya función es ser la institución gubernamental destinada a fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo para las personas que trabajan en él y para quienes ejercen altos cargos directivos, con el fin de promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de la ciudadanía.

3 En 2002 explotó el caso Coimas, tras las denuncias de irregularidades en la adjudicación de plantas de revisión técnica en la región de O'Higgins con los delitos de cohecho y tráfico de influencias que involucraron a parlamentarios y autoridades del Gobierno, llegando al desafuero de varios diputados de la entonces coalición oficialista —Concertación de Partidos por la Democracia—.

En 2003 se devela el escándalo llamado MOP-GATE, en el cual se denuncia que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) desviaba dinero estatal para pagar sobresueldos de forma ilegal a altos directivos y funcionarios, a través de la empresa consultora GATE.

Asimismo, el año 2003 surge el caso Inverlink, descubriéndose una masiva filtración de información confidencial desde el Banco Central a través de la secretaria del presidente del Banco Central de la época, quien filtraba datos macroeconómicos al grupo financiero Inverlink. Paralelamente, se detecta que un funcionario de la Corporación de Fomento de la Producción sustrajo y vendió miles de millones de pesos en documentos a plazo de la institución para favorecer al mismo *holding*.

La institucionalidad del sistema quedó conformada por la Dirección Nacional del Servicio Civil, que es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el presidente de la república a través del Ministerio de Hacienda, cuya misión es impulsar y coordinar las políticas públicas destinadas a promover la gestión estratégica de los recursos humanos del Estado y por el Consejo de Alta Dirección Pública, órgano colegiado, autónomo e inamovible⁴, inserto en la estructura del Servicio Civil e integrado por cinco miembros: el director del Servicio Civil, quien lo preside y es nombrado directamente por el presidente de la república, y cuatro consejeros de reconocido prestigio por su experiencia y conocimientos en administración de personal o políticas públicas, designados por períodos de seis años, por el presidente de la república con acuerdo de los 4/7 de los senadores en ejercicio, siendo nominados por pares alternadamente cada tres años (Servicio Civil, 2017).

La creación del sistema de alta dirección pública limitó la discrecionalidad de la autoridad en la provisión de los principales cargos directivos gubernamentales, pasando de un nombramiento directo de los jefes de los servicios públicos por la autoridad política de turno, a ser llenados a través de concursos públicos, basados en la idoneidad y el mérito, sujetos a estándares técnicos, los cuales son desarrollados con la conducción y garantía de un consejo autónomo (Servicio Civil, 2017).

En términos de grandes cifras, en 2003, 749 cargos de directivos públicos –98 de primer nivel jerárquico y 651 de segundo nivel en 99 servicios públicos– pasaron a ser provistos a través del sistema de alta dirección pública (Lira Domínguez, 2016).

Las condiciones de desempeño de los cargos de alta dirección pública definidas por la ley fueron las siguientes:

- 1) **Período de nombramiento.** Los cargos de altos directivos públicos adscritos al sistema son designados para ejercer por un período de tres años, pudiendo ser renovados en dos oportunidades, por igual plazo.
- 2) **Exclusiva confianza.** Son funcionarios de exclusiva confianza, es decir, su renuncia puede ser solicitada en cualquier momento por la autoridad

4 El artículo cuadragésimo quinto de la ley 19.882 establece que los consejeros designados con ratificación del Senado son inamovibles y que solo son causales de su cesación las siguientes:

- a) Expiración del plazo por el que fue nombrado.
- b) Renuncia aceptada por el presidente de la república.
- c) Incapacidad psíquica o física para el desempeño del cargo.
- d) Sobreviniencia de alguna causal de inhabilidad.
- e) Falta grave al cumplimiento de las obligaciones como consejero. Serán faltas graves, la inasistencia injustificada a tres sesiones consecutivas o a seis sesiones durante un semestre calendario y no guardar la debida reserva de los procesos de selección que se lleven a cabo en el consejo, entre otras, así calificadas por el Senado, por los cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio, a proposición del presidente de la república.

facultada para el nombramiento. El sistema de alta dirección pública en Chile busca equilibrar la selección técnica por mérito y la confianza política para cargos directivos estatales. Si bien se garantiza que los directivos sean seleccionados mediante concursos públicos basados en sus capacidades, idoneidad y experiencia profesional, todos los cargos del primer y segundo nivel mantienen la exclusiva confianza de la autoridad democrática, permitiendo al gobierno de turno su remoción cuando lo estime pertinente.

- 3) **Derecho a indemnización.** En caso de solicitud de renuncia o no renovación del nombramiento, cuentan con una indemnización de un mes por cada año de servicio en el cargo, con un máximo de seis años (Baeza Neira, 2018).

Se configuró así, un modelo mixto que busca conciliar la idoneidad, la confianza y la gobernabilidad democrática, en el cual el Consejo de Alta Dirección Pública o un comité de selección —según se trate de un cargo de primer o de segundo nivel jerárquico— selecciona, por concurso público, a los postulantes más idóneos para el cargo, los que son propuestos a la autoridad encargada del nombramiento, la que puede elegir libremente entre los nominados e incluso, por una sola vez, desestimarlos y solicitar un nuevo proceso de selección (Mlynarz Puig, 2025).

La instalación del sistema de alta dirección pública inició un cambio cultural y político, que implicó que las autoridades políticas, los servicios públicos, las organizaciones gremiales y los partidos políticos debieron asumir que la provisión de un número importante de cargos se realizara a través de una vía diferente a la cultura existente en la Administración pública, hasta antes de la existencia del sistema (Lira Domínguez, 2016).

Así entonces, el sistema de alta dirección pública limita la discrecionalidad del presidente de la república para nombrar a los altos directivos, propiciando una alta gerencia pública elegida por mérito, con un sistema de evaluación claro, mecanismos de remuneraciones definidos y un sistema de cuenta pública transparente.

4. Ley 20.955, que perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil

Luego de 13 años de aplicación del sistema de alta dirección pública, el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet Jeria, en junio de 2015, presentó un proyecto de ley destinado a fortalecer la Dirección Nacional del Servicio Civil en el ámbito

de la gestión del desarrollo de las personas que se desempeñan en el sector público, así como a ampliar el sistema de alta dirección pública a servicios que no fueron incluidos en la ley 19.882.

Particularmente se buscaba perfeccionar el sistema de reclutamiento y selección basado en el mérito con el fin de aumentar su eficiencia y superar las debilidades que ha evidenciado frente a los cambios de gobierno y, en especial, de coalición gobernante (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016).

El proyecto de ley fue aprobado en agosto de 2016 por la Cámara de Diputados en tercer trámite constitucional, promulgándose el 3 de octubre de 2016 y publicándose el 20 de octubre como la ley 20.955, que perfeccionaba el sistema de alta dirección pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Una de las modificaciones a la ley 19.882 que fueron aprobadas por la ley 20.955 es la designación directa de un número acotado de jefes superiores de servicio por parte del Ejecutivo. Así, la ley consagra la facultad presidencial de modificar el mecanismo de selección de un conjunto de cargos de jefes superiores de servicio, permitiendo al presidente de la república, durante los primeros tres meses de gobierno, nombrar en forma directa y por el plazo de su respectivo período presidencial, hasta un máximo de 12 jefes superiores de servicio, quienes deberán cumplir con los requisitos y el perfil definido para el cargo.

Las personas nombradas a través de este mecanismo tienen la calidad de altos directivos públicos y les es aplicable el mismo estatuto jurídico que a los nombrados conforme a la regla general del sistema. En el evento de que se produzca su renuncia, por cualquier causa, el cargo será provisto según la regla general del sistema de alta dirección pública.

El objetivo de esta nueva facultad presidencial es facilitar la instalación de los nuevos gobiernos, al permitirles exceptuar del proceso regular de selección del sistema de alta dirección pública a un número acotado de directivos, de acuerdo con sus prioridades programáticas.

Específicamente, el artículo 1, n.º 5, del artículo trigésimo sexto bis de la ley 20.955 agregó el siguiente artículo a la ley 19.882:

El presidente de la república podrá eximir de la aplicación del mecanismo de selección de los altos directivos públicos y de lo dispuesto en los incisos primero al cuarto del artículo quincuagésimo séptimo, hasta doce cargos de jefes superiores de servicio que se encuentren afectos al sistema de alta dirección pública.

Para tal efecto, el o los decretos deberá dictarse dentro de los tres meses siguientes al inicio del respectivo período presidencial. La Contraloría General de la República tendrá el plazo de cinco días para

cumplir el trámite de toma de razón de los decretos anteriores. Copia del referido decreto deberá enviarse al Consejo de Alta Dirección Pública. Los cargos señalados en el inciso anterior deberán ser provistos con personas que cumplan con los requisitos legales y los perfiles para desempeñarlos.

Dichos perfiles deberán encontrarse aprobados por el Consejo con anterioridad al nombramiento de los respectivos altos directivos públicos y ser publicados en las páginas web institucionales. El presidente de la república podrá ejercer por una sola vez la facultad señalada en el inciso primero respecto de cada cargo individualizado en el decreto respectivo. Los cargos a que se refiere el inciso primero que queden vacantes deberán ser provistos de acuerdo al sistema de alta dirección pública (ley 19.882, artículo trigésimo sexto bis).

Otra modificación relevante de la ley 19.882 fue la eliminación de la figura de los cargos transitorios y provisionales, desapareciendo el mecanismo que tenía la autoridad política de nombrar personas que llegaban a ocupar en forma transitoria los cargos de alta dirección pública vacantes mientras durara el concurso⁵.

El mensaje de la ley señala que el diseño del modelo permitió a la autoridad nombrar a ocupantes provisionales y transitorios de los cargos, quienes los ejercerían mientras se llevaba a cabo el concurso público, sin impedimento para participar en el concurso destinado a proveer el mismo cargo. Lo anterior generaba un incentivo al cese de los altos directivos públicos nombrados por un gobierno anterior y al nombramiento de ocupantes provisionales y transitorios por prolongados períodos. Además, expresaba que el uso intensivo de esta facultad afectaba la credibilidad del sistema y debilitaba la atracción al servicio público de candidatos meritorios (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016).

Según un estudio de la Universidad de Chile, entre 3 y 5 postulantes dejaban de participar en los concursos, cuando competía un directivo transitorio y provisional, además tales nombramientos llegaron a representar el 60,5 % de los cargos del primer nivel y el 50,5 % del segundo nivel (Centro de Sistemas Públicos, 2020).

La eliminación de la figura de los cargos transitorios y provisionales terminó la discrecionalidad de la autoridad política de designar a sus cuadros en

5 El artículo quincuagésimo noveno de la ley 19.882 señalaba que, ante cargos de alta dirección vacantes, cualquiera fuera el número de los que se encuentren en esta condición, la autoridad facultada para hacer el nombramiento podía proveerlos transitoria y provisionalmente, en tanto se efectuaba el proceso de selección pertinente, con personas que cumplan con los requisitos legales y los perfiles exigidos para desempeñarlos.

forma directa en los servicios que consideraba estratégicos, lo que propició la incorporación de la norma que entrega la facultad al presidente de la república para la designación directa de un número acotado de jefes superiores de servicios con la finalidad de instalar equipos de confianza en posiciones que inciden directamente en la implementación de políticas (Márquez Poblete, 2026).

5. Las cifras del sistema de alta dirección pública chileno

El informe de funcionamiento del sistema de alta dirección pública del año 2025 —realizado por el Consejo de Alta Dirección Pública en mayo de 2026— señalaba que, al 31 de diciembre de 2025, el sistema de alta dirección pública participaba en la provisión de 2.117 cargos. De ellos, 132 de primer nivel jerárquico y 1.546 de segundo nivel pertenecientes a 209 servicios públicos, sumándose adicionalmente 499 cargos no adscritos —229 de primer nivel y 270 de segundo nivel—, en 322 organismos públicos (Consejo de Alta Dirección Pública, 2026).

Los cargos no adscritos son aquellos que el legislador ordena proveer conforme a los procedimientos del sistema o con la participación de su institucionalidad, pero que no forman parte de este. Entre ellos, se incluyen los cargos de directores de Codelco y ENAP; directores ejecutivos de los servicios locales de educación pública; jueces de los tribunales ambientales, tributarios o aduaneros; integrantes del Consejo Nacional de Educación; miembros de los paneles de expertos de transportes y telecomunicaciones, del Panel de Concesiones de Obras Públicas y del Comité de Auditoría Parlamentaria, entre otros (Consejo de Alta Dirección Pública, 2026).

En 2023 un total de 13.303 personas postularon a cargos de alta dirección pública, realizando un total de 56.092 postulaciones acumuladas —una misma persona puede postular a más de un concurso—, de las cuales 7.982, que equivalen a un 14,2 % del total, fueron a cargos de primer nivel jerárquico y 48.110, equivalentes al 85,8 %, a cargos de segundo nivel, siendo el promedio general de postulaciones de 161 personas por concurso.

En el año presupuestario 2025, los costos asociados al sistema de alta dirección pública ascendieron a \$ 4.321.000.000 —pesos de 2025—, concluyéndose 409 concursos, los que tuvieron un costo promedio de \$ 8.500.000. Tratándose de concursos para proveer cargos adscritos, los costos promedio de los procesos de primer nivel jerárquico ascendieron a \$ 11.100.000 y los de segundo nivel a \$ 7.600.000 (Consejo de Alta Dirección Pública, 2026).

Tabla 1
Cargos adscritos al sistema de alta dirección pública,
por ministerio, al 31 de diciembre de 2025

Ministerio	Primer nivel	Segundo nivel	Total de cargos
Agricultura	5	73	78
Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	1	5	6
Culturas, las Artes y el Patrimonio	1	18	19
Defensa Nacional	1	22	23
Desarrollo Social y Familia	6	72	78
Deporte	1	19	20
Economía, Fomento y Turismo	8	105	113
Educación	7	414	421
Energía	3	27	30
Hacienda	6	61	67
Interior	4	62	66
Seguridad Pública	2	11	13
Justicia y Derechos Humanos	6	96	102
Medio Ambiente	3	44	47
Minería	2	6	8
Mujer y la Equidad de Género	1	18	19
Obras Públicas	11	52	63
Relaciones Exteriores	4	14	18
Salud	35	320	355
Trabajo y Previsión Social	7	97	104
Transportes y Telecomunicaciones	1	1	2
Vivienda y Urbanismo	17	9	26
Total	132	1.546	1.678

Fuente: Consejo de Alta Dirección Pública (2026: 32)

6. Aplicación de artículo trigésimo sexto bis de la ley 19.882 entre 2018 y 2026

Desde el perfeccionamiento del sistema de alta dirección pública en 2016, tres gobiernos diferentes han aplicado al inicio de sus mandatos la facultad de nombrar en forma directa, sin concurso y por el plazo de su respectivo período presidencial a 12 jefes superiores de servicio. Así, los presidentes Sebastián Piñera Echenique en 2018, Gabriel Borić Font en 2022 y José Antonio Kast Rist en 2026 han utilizado el mecanismo conocido como las «12 balas de plata»,

con el objetivo de evitar vacancias prolongadas y asegurar conducción política temprana en áreas sensibles (Márquez Poblete, 2026).

El propio mensaje del proyecto de ley enviado por el Ejecutivo el año 2025 señalaba que, con esta nueva facultad presidencial, se aspira a facilitar la instalación de los nuevos gobiernos, al permitirles exceptuar del proceso regular de selección del sistema a un número acotado de directivos, de acuerdo con sus prioridades programáticas. Lo anterior, reviste especial interés considerando la duración de los períodos presidenciales y la conveniencia de facilitar la provisión de cargos estratégicos para el éxito de los objetivos gubernamentales (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016).

Así, la designación de estos 12 cupos de jefaturas superiores sin concurso, al inicio de cada período de gobierno, se ve como un mecanismo dirigido a poner en marcha los temas estratégicos del programa de gobierno, debiendo haber una congruencia entre los servicios seleccionados y las áreas prioritarias gubernamentales señaladas en el plan o programa electoral (Márquez Poblete, 2026).

La norma legal vigente no obliga a fundamentar la selección de los servicios en los cuales se aplica de artículo trigésimo sexto bis de la ley 19.882, por tanto, no existe información del criterio utilizado por cada presidente de la república para elegir las respectivas jefaturas superiores. La máxima autoridad solo está obligada a dictar un decreto supremo en el cual informa su decisión de eximir de la aplicación del mecanismo de selección de los altos directivos públicos, en el servicio respectivo⁶.

El estudio consideró, por tanto, realizar un cruce de los servicios seleccionados con los programas de gobierno respectivos.

La caracterización los servicios públicos seleccionados se basó en los presupuestos anuales iniciales definidos en las leyes de presupuestos respectivas, presentándose en pesos nominales del año correspondiente, obteniéndose la información disponible de la página web de la Dirección de Presupuestos y en los balances de gestión integral. En el caso de los servicios que tenían más de un programa presupuestario anual, los montos fueron sumados.

Respecto a los funcionarios, se consideró la dotación máxima autorizada en planta y contrata para cada servicio establecida, en cada ley anual de presupuesto a través de la glosa respectiva.

6 El decreto supremo debe estar firmado por el presidente de la república, el ministro de Hacienda y el ministro del ramo del cual depende el servicio. Se debe publicar en el Diario Oficial y copia del documento debe ser remitido al Consejo de Alta Dirección Pública.

Tabla 2
Aplicación del artículo trigésimo sexto bis de la ley 19.882
«12 balas de plata» del sistema de alta dirección pública

	Año 2018	Año 2022	Año 2026
1	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
2	Fondo Nacional de Salud	Fondo Nacional de Salud	Fondo Nacional de Salud
3	Dirección del Trabajo	Dirección del Trabajo	Dirección del Trabajo
4	Servicio de Evaluación Ambiental	Servicio de Evaluación Ambiental	Servicio de Evaluación Ambiental
5	Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas	Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas	Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas
6	Servicio Nacional del Consumidor	Servicio de Impuestos Internos	Servicio de Impuestos Internos
7	Servicio Nacional de Menores	Superintendencia de Salud	Superintendencia de Salud
8	Superintendencia de Educación	Servicio Nacional de Migraciones	Servicio Nacional de Migraciones
9	Instituto de Desarrollo Agropecuario	Instituto de Desarrollo Agropecuario	Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas
10	Instituto Nacional de Deportes	Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera	Superintendencia de Pensiones
11	Instituto Nacional de Estadísticas	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
12	Tesorería General de la República	Comisión Nacional de Riego	Servicio Agrícola y Ganadero

Fuente: Ministerio de Hacienda (s.f.)

El detalle de la aplicación de la ley 19.882 muestra que los tres gobiernos al asumir su gestión han hecho uso de los 12 cupos, según se detalla en la tabla 2.

En una mirada global se constata lo siguiente:

- 1) En total se han seleccionado 22 servicios públicos diferentes para aplicar esta facultad respecto de un universo posible de 132 jefes de servicio adscritos al sistema de alta dirección pública, es decir, entre 2018 y 2026, un 16,1 % de las jefaturas de servicios fue nombrado en forma directa, sin concurso.
- 2) La autoridad ha aplicado el artículo trigésimo sexto bis en las tres oportunidades, en estos mismos cinco servicios públicos:
 - a) la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena,
 - b) el Fondo Nacional de Salud,
 - c) la Dirección del Trabajo,
 - d) el Servicio de Evaluación Ambiental y

e) la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas.

La selección de estos servicios podría estar explicada por pertenecer a áreas con una mayor sensibilidad político-administrativa, tema a explorar en futuras investigaciones.

- 3) Por otra parte, hubo cuatro servicios públicos en que se ha usado dos veces la facultad de nombramiento directo:
- a) el Servicio de Impuestos Internos,
 - b) el Instituto de Desarrollo Agropecuario,
 - c) la Superintendencia de Salud y
 - d) el Servicio Nacional de Migraciones.
- 4) Asimismo, en trece servicios solo se aplicó una vez el nombramiento directo sin concurso.

7. La aplicación de las «12 balas de plata» en el gobierno del presidente Sebastián Piñera, año 2018

El gobierno del presidente Sebastián Piñera Echenique se inició el 11 de marzo de 2018, tras su victoria en la segunda vuelta de la elección presidencial de Chile de 2017.

Tabla 3
Aplicación del artículo trigésimo sexto bis de la ley 19.882
«12 balas de plata» del sistema de alta dirección pública, año 2018

	Servicio	Sector presupuestario	Presupuesto inicial en M\$ 2018	Dotación de funcionarios
1	Servicio Nacional del Consumidor	Economía	11.405.056	316
2	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Desarrollo social	125.254.352	461
3	Instituto de Desarrollo Agropecuario	Agricultura	278.205.548	1.667
4	Servicio Nacional de Menores	Justicia	314.841.149	4.467
5	Instituto Nacional de Deportes	Deporte	114.582.339	777
6	Fondo Nacional de Salud	Salud	12.799.190.050	1.216
7	Superintendencia de Educación	Educación	31.832.259	890
8	Dirección del Trabajo	Trabajo	67.863.033	2.358

	Servicio	Sector presupuestario	Presupuesto inicial en M\$ 2018	Dotación de funcionarios
9	Servicio de Evaluación Ambiental	Medio ambiente	13.844.984	339
10	Instituto Nacional de Estadísticas	Economía	42.184.681	1.549
11	Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas	Obras públicas	2.754.502	89
12	Tesorería General de la República	Hacienda	54.524.754	2.053
		Total	13.856.482.707	16.182

Fuente: ley 21.053

El análisis del uso de los doce cupos del artículo trigésimo sexto bis de la ley 19.882 de la tabla 3 permite señalar:

- 1) El gobierno del presidente Piñera utilizó los 12 cupos sin concurso en servicios de diversos sectores ministeriales: economía, salud, educación, deporte, trabajo, obras públicas y medio ambiente.
- 2) En términos globales en 2018, los 12 servicios seleccionados para la aplicación de artículo trigésimo sexto bis de la ley 19.882 sumaban 16.182 funcionarios públicos, representando un 4,4 % del personal total del gobierno central que correspondía a 367.772 personas (Dirección de Presupuestos, 2019).
- 3) El servicio con mayor cantidad de funcionarios fue el antiguo Servicio Nacional de Menores, el cual tenía en 2018 unos 4.467 funcionarios y un presupuesto de \$ 314.841.149.000.
- 4) Por otra parte, el Fondo Nacional de Salud, con un presupuesto total de \$ 12.799.190.050.000, era el servicio con el mayor volumen de recursos, que tuvo nombramiento directo.
- 5) En tanto, la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas fue el servicio más pequeño en presupuesto y funcionarios en que se usó una de las «balas de plata», con 89 funcionarios y un presupuesto de \$ 2.754.502.000.
- 6) En el apartado «Agricultura para el desarrollo de las regiones, la igualdad de oportunidades y la calidad de vida del mundo rural», el programa del gobierno del presidente Piñera planteó este tema como objetivo, lo que explica la utilización de uno de los cupos en el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Fundación del Presidente Sebastián Piñera, 2017: 46).
- 7) Por otra parte, el uso del cupo de la Superintendencia de Educación se relacionó con otro eje del programa de gobierno: «Mejoremos la educación en la sala de clases» (Fundación del Presidente Sebastián Piñera, 2017: 72).
- 8) Otro eje relevante del programa era «Pueblos indígenas y La Araucanía», lo que explicaría el nombramiento del director de la Corporación Nacional de

Desarrollo Indígena en forma directa (Fundación del Presidente Sebastián Piñera, 2017: 122).

- 9) Asimismo, el apartado «Nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil» del programa planteaba como meta la creación de este nuevo servicio, lo que se reflejaría en el uso de un cupo en el Servicio Nacional de Menores (Fundación del Presidente Sebastián Piñera, 2017: 142).
- 10) En medio ambiente, programáticamente se proponía el fortalecimiento del Servicio de Evaluación Ambiental —apartado «Institucionalidad medio ambiental»—, lo que justificaría el nombramiento directo de su director ejecutivo (Fundación del Presidente Sebastián Piñera, 2017: 182).
- 11) El programa proponía la revisión de la institucionalidad del ministerio y del Instituto Nacional de Deportes —apartado «Institucionalidad deportiva y marco legal»—, lo que fundamentaría el uso de una «bala de plata» en este servicio (Fundación del Presidente Sebastián Piñera, 2017: 187).
- 12) El nombramiento del jefe superior del Servicio Nacional del Consumidor en forma directa sería explicado por la meta programática de hacer más eficaz el servicio para los consumidores —apartado «Proteger a los consumidores y la libre competencia a fin de desarrollar una economía social de mercado sana, moderna y libre de colusiones y abusos»— (Fundación del Presidente Sebastián Piñera, 2017: 43).
- 13) Se proponía modernizar la Dirección de Trabajo —apartado «Modernizar las relaciones e incentivos laborales a fin de volver a crear empleos de calidad, mejorar los salarios, fortalecer la inclusión laboral, asegurar los derechos de los trabajadores, y favorecer una mejor armonía con el descanso y la vida familia»—, lo que se habría expresado en el uso de uno de los 12 cupos sin concurso (Fundación del Presidente Sebastián Piñera, 2017: 44).
- 14) El programa de gobierno propuso modernizar Fondo Nacional de Salud desde la lógica de un fondo a una de seguro médico —apartado «Modernización de la infraestructura sanitaria»—, ello explicaría el uso de la «bala de plata» en este servicio (Fundación del Presidente Sebastián Piñera, 2017: 117).
- 15) La revisión del programa de gobierno no encuentra compromisos que expliquen la utilización de la «bala de plata» en el Instituto Nacional de Estadísticas, la Tesorería General de la República y la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas. En futuras investigaciones, se debería analizar si existieron criterios de gestión operativa para seleccionar estos servicios.

8. La aplicación de las «12 balas de plata» en el gobierno del presidente Gabriel Borić, año 2022

El gobierno del presidente Gabriel Borić Font se inició el 11 de marzo de 2022, tras su victoria en la segunda vuelta de la elección presidencial de Chile de 2021. Su mandato se extendió hasta el 11 de marzo de 2026.

Tabla 4
Aplicación del artículo trigésimo sexto bis de la ley 19.882
«12 balas de plata» del sistema de alta dirección pública, año 2022

	Servicio	Sector presupuestario	Presupuesto inicial en M\$ 2022	Dotación funcionarios
1	Servicio de Impuestos Internos	Hacienda	210.682.566	5.059
2	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Desarrollo social	116.204.505	446
3	Instituto de Desarrollo Agropecuario	Agricultura	333.873.521	1.579
4	Superintendencia de Salud	Salud	15.152.573	318
5	Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera	Economía	4.450.862	55
6	Fondo Nacional de Salud	Salud	18.507.255.676	1.213
7	Servicio Nacional de Migraciones	Interior	33.222.304	320
8	Dirección del Trabajo	Trabajo	81.110.070	2.297
9	Servicio de Evaluación Ambiental	Medio ambiente	16.958.109	365
10	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Desarrollo social	84.855.564	801
11	Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas	Obras públicas	sin información ⁷	92
12	Comisión Nacional de Riego	Agricultura	147.177.653	173
		Total	18.592.111.240	12.718

Fuente: ley 21.395

El análisis del uso de los doce cupos del artículo trigésimo sexto bis de la ley 19.882 permite señalar:

- 1) La tabla 4 muestra que, en términos globales en 2022, los 12 servicios seleccionados para la aplicación de artículo trigésimo sexto bis de la ley 19.882 sumaban 12.718 funcionarios, representando un 2,8 % del personal total del gobierno central que correspondía a 434.928 personas (Dirección de Presupuestos, 2023).

⁷ La Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas no tiene capítulo presupuestario propio, la información presupuestaria se obtuvo del balance de gestión integral. Para el año 2022 tal balance no señala dicha información.

- 2) El servicio con mayor cantidad de funcionarios fue el Servicio de Impuestos Internos, el cual tenía en 2022 unos 5.059 servidores y un presupuesto de \$ 210.682.566.000.
- 3) Por otra parte, nuevamente el Fondo Nacional de Salud, con un presupuesto de \$ 18.507.255.676, fue el servicio con mayor monto de recursos que tuvo nombramiento directo.
- 4) La Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera fue el servicio más pequeño que utilizó uno de los 12 cupos, con 55 funcionarios y un presupuesto de \$ 4.450.862.000.000.
- 5) El sector salud usó dos cupos de los 12 nombramientos directos con la Superintendencia de Salud y el Fondo Nacional de Salud, lo que se vincula con los compromisos del programa de gobierno referidos a la creación de un servicio nacional de salud, entre otras materias —apartado «Generaremos un sistema único de salud»— (Frente Amplio Chile, 2021: 26).
- 6) Respecto del medio ambiente, el programa de gobierno planteaba la transición ecológica justa junto a una propuesta de reforma al sistema de evaluación de impacto ambiental —apartado «Protección y recuperación de la biodiversidad»—, lo que explicaría el nombramiento directo en el Servicio de Evaluación Ambiental (Frente Amplio Chile, 2021: 65).
- 7) En materia de desarrollo rural, el programa de gobierno buscaba fortalecer las líneas de transferencia de tecnología del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario —apartado «Innovación, tecnología y transferencia tecnológica»—, lo que fundamentaría el nombramiento directo de su jefatura superior (Frente Amplio Chile, 2021: 78).
- 8) La propuesta programática planteaba una línea sobre el derecho humano al agua y el saneamiento —apartado homónimo—, que hace hincapié en materia de riego, lo que se relacionaría con el nombramiento directo de la jefatura de la Comisión Nacional de Riego (Frente Amplio Chile, 2021: 94).
- 9) El programa proponía una línea referida al trabajo decente y género —apartado del mismo nombre—, lo que se habría expresado en el uso de uno de los 12 cupos sin concurso en la Dirección del Trabajo (Frente Amplio Chile, 2021: 107).
- 10) Asimismo, el programa de gobierno planteaba un fortalecimiento del Servicio de Impuestos Internos —apartado «Medidas contra la evasión y la elusión»—, lo que explicaría el uso del nombramiento directo de su jefatura superior (Frente Amplio Chile, 2021: 168).
- 11) En materia de migración, la propuesta programática proponía mejorar los sistemas de regularización migratoria —apartado «Migración y política

migratoria»—, lo que fundamentaría el nombramiento directo de su director nacional (Frente Amplio Chile, 2021: 189).

- 12) El programa proponía un diálogo plurinacional con todos pueblos originarios —apartado «Pueblos originarios y tribal afrodescendiente»—, lo que puede explicar el nombramiento directo del director de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Frente Amplio Chile, 2021: 180).
- 13) La revisión del programa de gobierno no encuentra compromisos que expliquen la utilización de las «balas de plata» en la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social y la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas. En futuros estudios, se debería analizar si existieron criterios de gestión operativa para seleccionar estos servicios.

9. La aplicación de las «12 balas de plata» en el gobierno del presidente José Antonio Kast, año 2026

El gobierno de José Antonio Kast Rist se inició el 11 de marzo de 2026, tras su victoria en la segunda vuelta de la elección presidencial de Chile de 2025. Su mandato se extenderá hasta el 11 de marzo de 2030, fecha en la que debe producirse la investidura de su sucesor.

Tabla 5
Aplicación del artículo trigésimo sexto bis de la ley 19.882
«12 balas de plata» del sistema de alta dirección pública, año 2026

	Año 2026	Sector presupuestario	Presupuesto inicial en M\$ 2026	Dotación funcionarios
1	Servicio de Impuestos Internos	Hacienda	287.070.226	5.059
2	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Desarrollo social	149.944.680	491
3	Servicio Agrícola y Ganadero	Agricultura	182.621.697	3.467
4	Superintendencia de Salud	Salud	19.679.372	345
5	Superintendencia de Pensiones	Trabajo	27.314.293	284
6	Fondo Nacional de Salud	Salud	27.626.990.099	1.273
7	Servicio Nacional de Migraciones	Interior	25.848.471	623
8	Dirección del Trabajo	Trabajo	112.556.098	2.389
9	Servicio de Evaluación Ambiental	Medio ambiente	21.316.181	423
10	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	Educación	1.731.263.298	952

	Año 2026	Sector presupuestario	Presupuesto inicial en M\$ 2026	Dotación funcionarios
11	Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas	Obras públicas	4.468.575	112
12	Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas	Medio ambiente	17.392.988	380
		TOTAL	29.584.052.838	15.798

Fuente: ley 21.796

El análisis del uso de los doce cupos del artículo trigésimo sexto bis de la ley 19.882 permite señalar lo siguiente:

- 1) En términos globales en 2026, la tabla 5 muestra que los 12 servicios seleccionados sumaban 15.798 funcionarios públicos, representando un 3,4 % del personal total del gobierno central que correspondían a 464.648 personas (Dirección de Presupuestos, 2025).
- 2) Se repite que la entidad con mayor cantidad de funcionarios es el Servicio de Impuestos Internos, el cual tiene en 2026 unos 5.059 funcionarios y un presupuesto de \$ 287.070.226.000.
- 3) Los sectores de salud y de medio ambiente usan, cada uno, 2 cupos de los 12 nombramientos directos, con la Superintendencia de Salud, el Fondo Nacional de Salud, el Servicio de Evaluación Ambiental y el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.
- 4) La Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas es el servicio más pequeño en presupuesto y funcionarios en que se usó una de las «balas de plata», con 112 funcionarios y un presupuesto de \$ 4.768.575.000.
- 5) El programa de gobierno –apartado «Implementaremos una política nacional de cierre fronterizo a la inmigración irregular»– plantea en materia migratoria irregular una preocupación relevante, lo que se expresa en el nombramiento sin concurso del director del Servicio Nacional de Migraciones (Servicio Electoral, 2025: 21).
- 6) Respecto al uso de una «bala de plata» en la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, se puede relacionar con el apartado «Emergencia económica» en el programa respecto al uso de sus recursos (Servicio Electoral, 2025: 12).
- 7) En el caso del nombramiento en la dirección del Fondo Nacional de Salud, su justificación estaría en el gasto por el uso fraudulento de licencias médicas, tema planteado en el programa de gobierno –apartado «Emergencia económica»– (Servicio Electoral, 2025: 12).
- 8) El eje del programa dirigido a enfrentar la emergencia sanitaria puede explicar el uso de una de las «balas de plata» en la Superintendencia de Salud –apartado «Declararemos emergencia sanitaria nacional por las listas

de espera en salud, abordando el problema como prioridad de Estado»– (Servicio Electoral, 2025: 34).

- 9) La propuesta programática de gobierno plantea en materia de medio ambiente abordar una mayor eficiencia en la tramitación de los permisos ambientales –apartado «Promover la facilitación regulatoria»–; de allí el nombramiento sin concurso del director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (Servicio Electoral, 2025: 22).
- 10) El programa plantea la conservación de los ecosistemas naturales –apartado «Impulsaremos un progreso económico y social compatible con los ecosistemas, de manera que medio ambiente y desarrollo se fortalezcan mutuamente»–, lo que fundamentaría el nombramiento del director del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (Servicio Electoral, 2025: 30).
- 11) El plan de gobierno propone una legislación laboral moderna –apartado «Más y mejor trabajo»–, lo que explicaría en el uso de uno de los 12 cupos sin concurso en la Dirección del Trabajo (Servicio Electoral, 2025: 28).
- 12) El programa plantea un sistema tributario para el progreso económico –apartado «Impulsaremos un sistema tributario para el desarrollo económico»–, lo que justificaría el nombramiento directo de la jefatura superior del Servicio de Impuestos Internos (Servicio Electoral, 2025: 22).
- 13) En el caso del nombramiento directo en la Superintendencia de Pensiones, ello se explicaría por el compromiso programático de modificaciones a la última reforma laboral vigente –apartado «Chao préstamo al Estado»– (Servicio Electoral, 2025: 29).
- 14) La revisión del plan de gobierno no encuentra compromisos que expliquen la utilización de las «balas de plata» en el Servicio Agrícola y Ganadero, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas.

10. Conclusiones

Una de las modificaciones aprobadas a la ley 19.882 en 2016 fue la facultad presidencial de modificar el mecanismo de selección de un número acotado de cargos de jefes superiores de servicio, permitiendo al presidente de la república, durante los primeros tres meses de gobierno, nombrar en forma directa y por el plazo de su respectivo período presidencial hasta un máximo de 12 jefes superiores de servicio.

Desde 2016 a la fecha, tres gobiernos diferentes han aplicado al inicio de sus mandatos la facultad de nombrar en forma directa, sin concurso y por el plazo de su respectivo período presidencial a 12 jefes superiores de servicio, con el objetivo de evitar vacancias prolongadas y asegurar la conducción política temprana en áreas prioritarias, como lo señalaba el mensaje de la ley (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016).

Se han seleccionado 22 servicios públicos diferentes para aplicar esta facultad respecto de un universo posible de 132 jefes de servicio adscritos al sistema de alta dirección pública y, de ellos, cinco servicios públicos se han repetido en las tres oportunidades en que la autoridad ha aplicado del artículo trigésimo sexto bis.

Los servicios públicos considerados en las «12 balas de plata» en cada inicio de gobierno han sido de tamaño diverso en diferentes áreas del gobierno; sin embargo, la institucionalidad pública vinculada a los temas indígena, salud, trabajo y ambiental ha tenido prioridad en su uso.

Se puede señalar que los tres gobiernos han usado en general las «12 balas de plata» como un mecanismo dirigido a poner en marcha los temas estratégicos del programa gubernamental respectivo como lo indica el estudio realizado.

En cada período de gobierno se detectan nombramientos directos de jefes de servicio que no se vinculan a las áreas estratégicas del programa gubernamental. La ausencia de una conexión programática explícita en determinados casos revela la necesidad de fortalecer la justificación pública de la utilización de esta facultad excepcional, especialmente por su carácter derogatorio del mecanismo ordinario de selección competitiva.

11. Referencias

Baeza Neira, D. (2018). Sistema de alta dirección pública: directivos públicos de segundo nivel jerárquico. Análisis de permanencias, según origen. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 16(31). <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2018.53698>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2026). *Historia de la ley 20.955, que perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil*. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5669/>

Centro de Sistemas Públicos. (2020). *Evaluación del impacto de la ley 20.955 en la cantidad y calidad de postulantes al sistema de alta dirección pública (ADP) de Chile*. Ingeniería Industrial Universidad de Chile.

- Consejo de Alta Dirección Pública. (2026).** *Funcionamiento del sistema de alta dirección pública*. www.serviciocivil.cl.
- Dirección de Presupuestos. (s.f.a).** *Presupuestos*. <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>
- Dirección de Presupuestos. (s.f.b).** *Balance de gestión integral (BGI)*. <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15229.html>
- Dirección de Presupuestos. (2019).** *Anuario estadístico del empleo público en el gobierno central 2011-2018*. http://www.dipres.cl/598/articles-191413_doc.pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos. (2023).** *Anuario estadístico del empleo público en el gobierno central 2013-2022*. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-313229_doc.pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos. (2025).** *Anuario estadístico del empleo público en el gobierno central 2015-2024*. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-376776_doc.pdf.pdf
- Egaña Baraona, R. (2015).** *El proyecto de reforma y modernización del Estado: creación de un gobierno flexible*. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/clad/cong6/7nov/44/egana.pdf>
- Fraile Galilea, A. (2018).** 13 años de funcionamiento del sistema de alta dirección pública en Chile. Un modelo de gestión incompleto. En I. Aninat y S. Razmilić (editores), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*, 361-402. Centro de Estudios Públicos. <https://www.cepchile.cl/investigacion/13-anos-de-funcionamiento-del-sistema-de-alta-direccion-publica-en-chile-un-modelo-de-gestion-incompleto/>
- Frente Amplio Chile. (2021).** *Programa de gobierno Apruebo Dignidad. Borić presidente*. <https://frenteampliochile.cl/wp-content/uploads/2024/06/3.-Programa-de-Gobierno-Apruebo-Dignidad-2022-2026.pdf>
- Fundación del Presidente Sebastián Piñera. (2017).** *Programa de gobierno 2018-2022. Construyamos tiempos mejores para Chile. Sebastián Piñera Echenique*. <https://www.sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/2019/05/Programa-Gobierno-2018-2022.pdf>
- Lira Domínguez, M. L. (2016).** *Origen del sistema de alta dirección pública en Chile y sus principales logros y desafíos*. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F4EA2005B13B3AE00525812A00782D36/\\$FILE/liradomi.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F4EA2005B13B3AE00525812A00782D36/$FILE/liradomi.pdf)
- Márquez Poblete, M. A. (2026).** *El SADP y la implementación de las «12 balas de plata»*. Entrevista virtual a Rodrigo Egaña Baraona por plataforma zoom, 15 de abril de 2026, de 18:00 a 20:00 horas, no grabada.

- Ministerio de Hacienda. (s.f.).** *Sección Transparencia activa, numeral 01. Actos y documentos publicados en Diario Oficial* <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/directorio-de-organismos-regulados/?org=AE001>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. (2013).** *Proyecto de reforma y modernización del Estado 2000-2006.* <https://modernizacion.gob.cl/biblioteca/documentos-sobre-modernizacion>
- Mlynarz Puig, D. (2025).** Rompiendo el techo de cristal, incremento de mujeres en puestos de alta dirección pública en Chile: 2022-2024. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 84-111. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.80016>
- Morales Casetti, M. (2014).** Nueva Gestión Pública en Chile: orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34(2). <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200004>
- Rivera Urrutia, E. (2013).** *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado. Chile a la luz de la experiencia internacional.* Editorial Universitaria/Flacso.
- Servicio Civil (2017).** *Alta dirección pública: camino a la profesionalización del Estado (2003-2017).* www.serviciocivil.cl.
- Servicio Electoral. (2025).** *La fuerza del cambio. Bases programáticas de la candidatura de José Antonio Kast para Chile.* <https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2025/09/JOSE-ANTONIO-KAST-RIST.pdf>

12. Normativa

- Ley 19.882,** *regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.* Diario Oficial de la República de Chile, 23 de junio de 2003. <https://bcn.cl/2k3js>
- Ley 20.955,** *perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil.* Diario Oficial de la República de Chile, 20 de octubre de 2016. <https://bcn.cl/2lsn5>
- Ley 21.053,** *de Presupuestos del Sector Público año 2018.* Diario Oficial de la República de Chile, 27 de diciembre de 2017. <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-24043.html>
- Ley 21.395** *de Presupuestos del Sector Público año 2022.* Diario Oficial de la República de Chile, 15 de diciembre de 2021. <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-34905.html>
- Ley 21.796** *de Presupuestos del Sector Público año 2026.* Diario Oficial de la República de Chile, 12 de diciembre de 2025. <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-37782.html>

BIENESTAR ONCOLÓGICO Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN CHILE: DESAFÍOS DE GOBERNANZA PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL

CANCER WELFARE AND STATE ADMINISTRATION IN CHILE: GOVERNANCE CHALLENGES FOR AN INTEGRAL PUBLIC POLICY

Pilar Antonia Barra García¹

Resumen

El artículo examina el bienestar oncológico como problema de Administración pública en Chile. Sostiene que la brecha principal no es solo asistencial, sino de gobernanza: coordinación insuficiente, fragmentación institucional y baja medición de resultados centrados en las personas.

Palabras clave: bienestar oncológico – Administración pública – gobernanza – política pública – sistema de salud

Abstract

This article examines cancer wellbeing as a public administration issue in Chile. It argues that the main gap is not only service-related, but one of governance: insufficient coordination, institutional fragmentation and limited measurement of people-centered outcomes.

Keywords: cancer welfare – public administration – governance – public policy – health system

1 Orcid: 0009-0005-0155-9716. Es administradora pública por el Instituto Profesional IACC. b.pilarantonio@gmail.com

1. Introducción

En Chile, el cáncer se ha consolidado como uno de los principales desafíos para el sistema sanitario y para la acción pública en general. Más allá de su dimensión biomédica, se trata de un problema que tensiona la capacidad del Estado para planificar, coordinar y sostener respuestas institucionales de largo plazo frente a una enfermedad de alta complejidad clínica, económica y social. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] ha advertido que el cáncer es una carga significativa para el país y que su impacto desborda la mortalidad, proyectándose sobre la productividad, la vida familiar, los costos de cuidado y la organización de la red sanitaria (OCDE, 2024). En ese marco, el cáncer no puede seguir siendo leído únicamente como una cuestión asistencial: es también una prueba de capacidad estatal.

La respuesta institucional chilena ha avanzado de manera importante durante los últimos años. La ley 21.258 estableció un marco normativo específico para la planificación, desarrollo y ejecución de políticas públicas, programas y acciones en materia de cáncer, mientras que el Plan Nacional del Cáncer 2022-2027 fue aprobado como el principal instrumento para orientar su implementación (ley 21.258; Ministerio de Salud, 2022). En el plano formal, este proceso expresa un cambio relevante: el Estado reconoce que la política oncológica exige más que prestaciones aisladas y requiere conducción, continuidad del cuidado y mecanismos de articulación pública.

Sin embargo, la manera en que históricamente se evalúan las políticas sanitarias continúa concentrándose, de manera predominante, en variables tradicionales de producción y cobertura. El número de prestaciones otorgadas, la oportunidad de acceso, la disponibilidad de tratamiento y el cumplimiento de metas sanitarias siguen ocupando un lugar central en la observación del desempeño del sistema. Estas dimensiones son indispensables, pero resultan insuficientes para captar la totalidad de la experiencia oncológica. Vivir con cáncer supone enfrentar dolor, incertidumbre, deterioro funcional, afectación emocional, cambios en la dinámica familiar, gastos persistentes y dificultades de reinserción. Una política que mida su éxito casi exclusivamente por prestaciones puede mejorar la cobertura sin necesariamente mejorar la vida de quienes padecen la enfermedad.

Cabe preguntarse entonces si el bienestar oncológico merece otro estatuto dentro de la acción pública. Este trabajo sostiene que sí. No como un complemento humanitario de la atención, ni como efecto eventual de una buena práctica clínica, sino como objeto legítimo de política pública: una dimensión susceptible de definición normativa, asignación presupuestaria, coordinación interinstitucional, monitoreo y evaluación. El problema ya no es únicamente si el bienestar importa, sino cómo se integra a la gobernanza estatal como un resultado esperado y exigible del sistema de salud.

El ordenamiento chileno ofrece bases para avanzar en esa dirección. La ley 20.584 regula los derechos y deberes de las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de salud y consagra principios de dignidad, información y trato respetuoso; la ley 21.375 reconoce y regula el derecho a cuidados paliativos para personas con enfermedades terminales o graves; y la Política de Medicina Complementaria y Prácticas de Bienestar de la Salud refuerza un enfoque orientado a la atención centrada en las personas y al bienestar integral (ley 20.584, ley 21.375; Ministerio de Salud, 2024b). Existe, pues, reconocimiento normativo. La cuestión decisiva es si ese reconocimiento ha sido acompañado por una gobernanza suficiente para hacerlo operativo.

El artículo busca equilibrar el análisis teórico sobre valor público, integralidad y gobernanza con una agenda concreta de mejora para la Administración del Estado. Para ello, desarrolla un análisis documental del marco normativo y programático chileno, complementado con referencias comparadas de sistemas que han incorporado dimensiones de calidad de vida, supervivencia y experiencia usuaria en su política oncológica. La hipótesis que orienta el trabajo es que la principal brecha de la política oncológica chilena no es únicamente asistencial, sino de gobernanza: el país ha avanzado en reconocimiento legal y en construcción programática, pero aún presenta fragmentación institucional, coordinación insuficiente y baja densidad de medición en torno al bienestar de las personas con cáncer.

Los documentos revisados para este trabajo combinan normativa vigente, instrumentos programáticos del Estado chileno y referencias comparadas. Entre los primeros están la ley 21.258, la ley 20.584, la ley 21.375 y la normativa complementaria sobre medicina complementaria y prácticas de bienestar; entre los segundos, el Plan Nacional del Cáncer 2022-2027, sus informes de evaluación y la resolución que formaliza la Comisión Nacional del Cáncer. Las fuentes comparadas no se eligieron por representatividad estadística sino por pertinencia temática: corresponden a instrumentos de gobernanza oncológica de Australia –Victoria–, Reino Unido –NHS– y Canadá, países cuyos sistemas de salud incorporan de manera explícita y documentada la experiencia usuaria, la supervivencia o la calidad de vida como dimensiones formales de su política. En todos los casos se priorizó el instrumento vigente de mayor jerarquía o alcance nacional, antes que reportes parciales o iniciativas locales.

2. El bienestar oncológico como problema de Administración pública

Antes de avanzar, conviene precisar algunos conceptos que orientan el análisis. El valor público remite a la creación de bienes, servicios y resultados

que responden a las aspiraciones y necesidades legítimas de la ciudadanía, evaluados no solo por su provisión sino por la satisfacción efectiva que generan en quienes los reciben (Moore, 1995). Algo distinto ocurre con la gobernanza: aquí se entiende como la capacidad de coordinar de manera autorizada la acción de múltiples actores y niveles institucionales —no reducible a la sola existencia de jerarquías administrativas— para producir resultados públicos coherentes (Rhodes, 1996). La integralidad, por su parte, describe la condición por la cual distintas intervenciones sectoriales logran articularse en una respuesta única y continua para la persona, en lugar de operar como prestaciones aisladas o paralelas. Bajo esa misma lógica, este trabajo entiende por bienestar oncológico la dimensión de la experiencia de vivir con cáncer que excede el resultado clínico inmediato: calidad de vida, funcionalidad, control del dolor, salud mental, continuidad del cuidado y acompañamiento social a lo largo de toda la trayectoria de la enfermedad.

Abordar el bienestar oncológico desde la Administración del Estado, exige desplazar el foco desde la lógica exclusiva de la prestación hacia la de los resultados públicos. En políticas públicas, la evaluación no puede agotarse en aquello que la Administración produce, sino que debe considerar los cambios sustantivos que esa acción contribuye a generar en la vida de la ciudadanía. Aplicado al cáncer, ello supone reconocer que una persona puede haber accedido a diagnóstico y tratamiento en tiempos razonables, pero aun así experimentar una trayectoria institucional marcada por un sufrimiento no abordado, desinformación, deterioro funcional o abandono posterior al tratamiento. Visto de esta forma, la efectividad pública no se reduce al acto médico: incluye la experiencia concreta que el sistema produce en quienes lo transitan.

La misma perspectiva convierte el bienestar en un problema de diseño institucional. Su abordaje requiere coordinación entre niveles del sistema, articulación entre funciones tradicionalmente separadas y continuidad entre etapas que, en la práctica, suelen operar de forma fragmentada. La propia Ley Nacional del Cáncer establece que el plan debe contemplar medidas orientadas a las consecuencias económicas y sociales de la enfermedad, programas de acompañamiento para familias y un enfoque de atención integral de la persona y su entorno (ley 21.258, artículo 3, incisos segundo y tercero). Desde la perspectiva administrativa, ello implica que la integralidad no depende solo de sumar prestaciones, sino de ordenar la trayectoria del cuidado.

También existe una dimensión de eficiencia pública. Cuando el sistema no aborda de manera oportuna necesidades psicosociales, funcionales o de acompañamiento, no solo aumenta el sufrimiento evitable, sino que debilita el rendimiento global de la política. La OCDE ha insistido en que el cáncer no genera únicamente impacto sanitario, sino también una carga económica y social relevante para los países, debido al uso intensivo de servicios, la pérdida de productividad y los costos de cuidado informal (OCDE, 2024). Incorporar

continuidad y experiencia usuaria no es, por tanto, un lujo normativo: es una exigencia de gestión en problemas públicos complejos.

Otro aspecto decisivo es la producción de información. Lo que vuelve gobernable a un problema público no es solo su reconocimiento jurídico, sino la posibilidad de producir datos consistentes sobre brechas, trayectorias y resultados. En materia oncológica, ello implica ir más allá de los registros de incidencia, mortalidad o cobertura terapéutica, e incorporar mediciones sobre calidad de vida, funcionalidad, dolor, salud mental y experiencia usuaria. Mientras estas dimensiones permanezcan fuera de los circuitos formales de información, el bienestar seguirá operando más como una aspiración que como una categoría robusta de gestión.

En suma, el bienestar oncológico constituye una frontera especialmente exigente para la Administración pública. Obliga a ampliar el perímetro de lo que el Estado considera medible, coordinable y exigible. También obliga a revisar la distribución de responsabilidades, los incentivos organizacionales y la relación entre red clínica, apoyo social y continuidad posterior al tratamiento. Solo desde esa ampliación del marco analítico es posible sostener que el cáncer debe ser tratado no solo como enfermedad, sino como un problema público complejo cuya adecuada respuesta involucra a la arquitectura estatal en su conjunto.

3. Lecciones desde la experiencia internacional: experiencia usuaria, supervivencia y medición

La experiencia comparada muestra que los sistemas de salud con mayor madurez en gobernanza oncológica tienden a incorporar de manera explícita la experiencia del paciente, la supervivencia y la calidad de vida como dimensiones relevantes de sus políticas. Lo importante de estos casos no es solo la existencia de servicios o programas particulares, sino la forma en que el bienestar es integrado a la planificación, coordinación y evaluación del desempeño estatal. Los ejemplos internacionales son útiles, porque muestran cómo una preocupación clínica y humana puede convertirse en un objeto formal de política pública.

En el estado de Victoria, Australia, el Victorian Cancer Plan 2024-2028 define la dirección estratégica del gobierno para mejorar los resultados en cáncer e identifica, junto con la prevención y la supervivencia, la necesidad de mejorar la experiencia de las personas en el sistema de tratamiento y cuidado, así como de avanzar hacia resultados más equitativos (Department of Health, 2024).

El plan se complementa con un marco de monitoreo y evaluación orientado a reportar de forma transparente el impacto colectivo del sector sobre los resultados oncológicos. Para Chile, el dato relevante no es la existencia del plan en sí, sino lo que este implica: el bienestar no permanece en el plano retórico, sino que se integra a la arquitectura formal de conducción del sistema. Vale la pena detenerse en por qué este caso es comparable: tanto Victoria como Chile organizan su respuesta al cáncer mediante un plan público de alcance nacional, antes que mediante programas dispersos. Lo que de ahí puede tomarse para el contexto local no es el plan en sí, sino su arquitectura: que el bienestar y la experiencia usuaria se incorporen como objetivos explícitos dentro del mismo instrumento que define metas de mortalidad e incidencia, y no en documentos paralelos de menor jerarquía.

En ese mismo ecosistema, el Australian Cancer Survivorship Centre, vinculado al Peter MacCallum Cancer Centre en Melbourne, institucionaliza la supervivencia como un campo específico de acción. Su aporte principal no reside en reemplazar clínicamente a la red, sino en entregar recursos, formación, liderazgo y apoyo para mejorar los modelos de cuidado de personas que viven con y más allá del cáncer (Peter MacCallum Cancer Centre, 2026). La lección administrativa es clara: el bienestar posterior al tratamiento no queda librado al azar ni a la sensibilidad de cada establecimiento, sino que se transforma en un ámbito que merece organización, continuidad y herramientas propias.

El caso del National Health Service del Reino Unido aporta una enseñanza distinta, pero complementaria: la necesidad de medir sistemáticamente la calidad de vida. La Cancer Quality of Life Survey fue diseñada para conocer cómo ha cambiado la vida de las personas diagnosticadas con cáncer, identificar dónde la atención funciona bien o mal y orientar eventuales ajustes del sistema (Cancer Quality of Life Survey, 2021). En sus reportes iniciales, el National Health Service mostró que las personas con cáncer reportaron más dificultades que la población general en actividades habituales, movilidad, dolor y ansiedad o depresión. Desde la Administración pública, esto es decisivo: el sistema ya no se limita a informar cuántas personas trató, sino cómo viven después de ese tratamiento. El caso británico es comparable porque se trata, igualmente, de un sistema de provisión y financiamiento públicos, donde es el Estado y no cada prestador por separado quien mide la experiencia de las personas con cáncer. Aquí lo aprovechable es más metodológico que organizacional: contar con un instrumento único, periódico y comparable de medición de calidad de vida, aplicado a través de la Red Oncológica Nacional, permitiría observar en Chile algo que hoy solo se infiere de manera indirecta.

Canadá ofrece una cuarta lección útil. La Canadian Strategy for Cancer Control 2019-2029 se plantea como un plan de acción orientado a mejorar la equidad en el sistema oncológico y asegurar su sostenibilidad futura (Canadian Partnership Against Cancer, 2019). La relevancia de este caso no está en

trasladar mecánicamente su diseño institucional, sino en la señal que emite sobre el rol del Estado: la calidad del sistema no se define solo por el acceso al tratamiento, sino también por la experiencia del cáncer, la articulación de apoyos y la capacidad pública para sostener una respuesta más amplia que el acto terapéutico. Chile y Canadá comparten, además, un sistema de salud organizado de manera descentralizada, con niveles regionales o servicios de salud que conservan relativa autonomía de gestión, lo que complica especialmente la coordinación nacional de objetivos comunes. No es la estructura institucional canadiense la que interesa replicar, sino el principio detrás de ella: que la equidad y la sostenibilidad puedan formularse como objetivos exigibles a toda la red descentralizada, y no solo como aspiraciones generales declaradas desde el nivel central.

En conjunto, estos ejemplos permiten extraer una conclusión compartida: el bienestar oncológico se vuelve gobernable cuando se incorpora formalmente a la arquitectura de la política. Ello supone, al menos, tres operaciones estatales: integrarlo a la planificación estratégica, dotarlo de instrumentos de coordinación y producir información específica sobre sus resultados. Sin estos pasos, dicha dimensión tiende a quedar subordinada a iniciativas parciales, capacidades locales desiguales o aproximaciones más voluntaristas que institucionales.

4. Chile: bases normativas e institucionales para una política más integral

Chile cuenta hoy con una base normativa más robusta que hace una década para sostener una política oncológica de mayor densidad institucional. La ley 21.258 no solo crea un marco legal para la política de cáncer, sino que establece principios relevantes para este análisis, como la humanización del trato, la atención integral de la persona y la obligación de contar con un plan quinquenal sujeto a evaluación intermedia y difusión de resultados (ley 21.258, artículos 2, letra d, y 3, incisos segundo y quinto). Esta estructura es importante porque no se limita a enunciar fines generales, sino que instala obligaciones de planificación, seguimiento y articulación pública.

El Plan Nacional del Cáncer 2022-2027 profundiza en esa dirección. En su marco general, el Ministerio de Salud plantea objetivos que no se restringen a disminuir mortalidad o incidencia, sino que incluyen aumentar la sobrevivencia relativa y reducir el impacto del cáncer en la calidad de vida de las personas con diagnóstico oncológico (Ministerio de Salud, 2022). Asimismo, el informe de evaluación del plan de acción para el primer semestre de 2024 reporta un

conjunto formal de indicadores destinados a monitorear el cumplimiento del plan y señala que el instrumento cuenta con 40 indicadores diseñados para evaluar resultados del Plan Nacional del Cáncer (Ministerio de Salud, 2024a). Esto muestra un esfuerzo relevante por trasladar el cáncer desde una lógica puramente programática hacia una lógica de seguimiento más estructurada.

Una revisión de los 40 indicadores del Plan de Acción del Adulto del Plan Nacional de Cáncer 2022-2027 (Ministerio de Salud, 2024b) confirma esta brecha: ninguno mide directamente bienestar o experiencia usuaria, sino cobertura, prevalencia de factores de riesgo, fiscalización o avance de actividades programadas. El único indicador asociado a calidad de vida figura como «indicador en desarrollo», sin fórmula definida, con línea base programada apenas para 2027.

Otro componente relevante es la Comisión Nacional del Cáncer, cuya integración ha sido formalizada para el período 2024-2027 por resolución exenta del Ministerio de Salud (resolución exenta 1.228/2024). La existencia de esta comisión constituye una señal de institucionalización, porque provee una instancia formal de asesoría, seguimiento y articulación sectorial. Del mismo modo, la reciente formulación pública sobre la gestión de la Red Oncológica Nacional enfatiza valores como equidad, calidad y seguridad, trabajo colaborativo y enfoque centrado en las personas y sus familias (Ministerio de Salud, 2026). Todo ello sugiere una maduración del lenguaje institucional: el cáncer es tratado crecientemente como un ámbito que requiere red, coordinación y conducción pública, y no solo oferta asistencial dispersa.

A estas piezas se agregan normas complementarias que ensanchan el campo del bienestar. La ley 20.584 regula derechos de las personas en su atención de salud y consagra el trato digno y respetuoso; la ley 21.375 reconoce el derecho a cuidados paliativos para personas con enfermedades terminales o graves; y la Política de Medicina Complementaria y Prácticas de Bienestar de la Salud incorpora explícitamente el bienestar, la atención centrada en las personas y la articulación con la red (ley 20.584; ley 21.375; Ministerio de Salud, 2024b). En conjunto, estos cuerpos normativos permiten sostener que el bienestar no es ajeno al ordenamiento chileno. El problema, por tanto, no parece ser de ausencia total de reconocimiento, sino de cómo se organiza y gobierna ese reconocimiento en la práctica.

Desde una lectura de Administración pública, esta trayectoria muestra una situación ambivalente. Por una parte, el Estado ha dado pasos relevantes hacia una institucionalidad más sólida; por otra, la sola existencia de leyes, políticas y comisiones no garantiza, por sí misma, una respuesta integrada. El punto crítico se sitúa en el tránsito entre reconocimiento normativo y arreglos efectivos de implementación. Ahí se juega la diferencia entre un bienestar reconocido en el discurso y un bienestar efectivamente gobernado como resultado de la política pública.

5. El núcleo del problema: fragmentación institucional y brechas de gobernanza

Precisamente porque Chile cuenta hoy con normas, planes y dispositivos, el problema ya no puede describirse simplemente como un vacío normativo. El punto crítico es la forma en que los componentes que inciden sobre el bienestar aparecen distribuidos entre distintos cuerpos legales, programas, niveles de atención, lógicas presupuestarias y unidades administrativas. Salud mental, rehabilitación, paliativos, acompañamiento social, navegación, continuidad postratamiento y prácticas de bienestar existen o aparecen reconocidos, pero no necesariamente bajo una misma lógica de conducción, con objetivos plenamente alineados y con responsabilidades nítidamente distribuidas. Esa dispersión es, en sí misma, una forma de fragmentación institucional.

La fragmentación tiene varias consecuencias:

- a) Dificulta la continuidad del cuidado, especialmente en las transiciones entre diagnóstico, tratamiento activo, seguimiento y vida posterior.
- b) Diluye la responsabilidad institucional, porque cuando el bienestar depende de múltiples componentes repartidos entre diferentes actores, se vuelve menos claro quién responde por los vacíos o discontinuidades.
- c) Debilita la evaluación, ya que el Estado puede reportar actividad en cada componente por separado sin lograr una visión consolidada de los resultados que produce sobre calidad de vida, funcionalidad o experiencia usuaria.

Un sistema puede ser normativamente sofisticado y, al mismo tiempo, administrativamente insuficiente, si no logra traducir sus principios en arreglos de implementación coherentes.

Esta fragmentación no opera de manera uniforme, afecta de modo distinto a cada tipo de coordinación. La horizontal, entre sectores como salud mental, rehabilitación, paliativos y apoyo social, falla porque estas unidades inciden sobre el bienestar oncológico desde lógicas administrativas separadas, sin una instancia que armonice sus objetivos (Cattaneo y Bocchicchio, 2024). También falla la coordinación vertical, entre el nivel central, los servicios de salud y los establecimientos, que reproduce a escala territorial la misma dispersión de responsabilidades que existe en el nivel central. Más difícil de resolver es, quizás, la coordinación longitudinal: la que debiera sostener la continuidad de la persona entre diagnóstico, tratamiento activo, seguimiento y sobrevivencia, etapas hoy gestionadas por equipos y lógicas distintas, sin un mecanismo único que acompañe la trayectoria completa.

Esta dispersión no responde únicamente a un vacío normativo. Detrás de ella hay también incentivos organizacionales que tienden a perpetuarla: cada unidad responsable de un componente del bienestar oncológico —salud mental, paliativos, rehabilitación— tiene objetivos, indicadores de gestión y presupuestos propios, lo que limita su disposición a compartir recursos o relegar prioridades en favor de una coordinación conjunta (Alessandro & Ortiz de Zárate, 2022). La misma rigidez estructural y presupuestaria, que refuerza la rendición de cuentas al interior de cada unidad, termina dificultando la articulación entre unidades distintas y, cuanto mayor es el número de actores que intervienen sobre un mismo problema, más difícil resulta atribuir responsabilidad por sus resultados conjuntos (Alessandro & Ortiz de Zárate, 2022). El bienestar oncológico depende de componentes sectorialmente separados, cada uno evaluado y presupuestado de forma independiente, lo que genera incentivos perversos hacia la fragmentación antes que hacia la coordinación.

Superar esta fragmentación exige, de acuerdo con la literatura especializada en coordinación de políticas públicas, una sinergia que combine al menos cuatro dimensiones: cognitiva —intercambio sistemático de información entre los actores que intervienen en el bienestar oncológico—, de procesos —protocolos y circuitos de derivación compartidos—, de recursos —presupuesto y personal asignados a instancias conjuntas— y de autoridad —una conducción con respaldo político suficiente para arbitrar diferencias entre sectores—. Sin estas condiciones, la sola creación de mesas o comisiones de trabajo tiende a reproducir los mismos problemas que busca resolver: participación desigual de los actores convocados, ausencia de quienes tienen poder de decisión y falta de plazos y metas exigibles. El fortalecimiento institucional del bienestar oncológico, en el caso chileno, no puede limitarse entonces a declarar la necesidad de coordinar.

Existe además una brecha de información. Aunque el país ha avanzado en la evaluación del plan y en la formalización de indicadores, la evidencia disponible sigue mostrando una orientación predominantemente centrada en ejes programáticos y resultados sanitarios generales. La experiencia comparada sugiere que una política más madura requiere mediciones consistentes sobre calidad de vida, sufrimiento, capacidad funcional, necesidades no cubiertas y experiencia usuaria. Mientras esos datos no ocupen un lugar estable dentro del sistema de información oncológico, el bienestar seguirá siendo más visible en el plano declarativo que en el de la rendición de cuentas.

A ello se suma la heterogeneidad territorial. La lógica de red que impulsa el marco chileno presupone articulación efectiva entre nivel central, servicios de salud, hospitales, unidades oncológicas, atención primaria y dispositivos de apoyo. Sin embargo, en políticas complejas como esta, la capacidad de implementación suele ser desigual entre territorios. La necesidad de referentes específicos, lineamientos técnicos y coordinación intersectorial revela precisamente que

la integralidad del cuidado no surge de manera automática a partir de la sola existencia de la ley. En un sentido distinto, se requiere de capacidades concretas, liderazgo institucional y dispositivos de gestión persistentes.

La principal brecha de la política oncológica chilena no parece ser, en consecuencia, solo cuánto atiende el sistema, sino cuán bien logra gobernar la complejidad del recorrido oncológico. Ello implica observar no solo la existencia de normas y prestaciones, sino la arquitectura efectiva de coordinación, la claridad de responsabilidades, la densidad de información disponible y la capacidad del Estado para sostener trayectorias de cuidado comprensibles y continuas para las personas.

6. Propuestas de fortalecimiento institucional para la Administración del Estado

Si se acepta que el bienestar oncológico constituye un problema de Administración pública y no solo una dimensión complementaria del tratamiento, entonces la discusión no puede detenerse en el diagnóstico. Resulta necesario avanzar hacia una agenda de fortalecimiento institucional que permita traducir el reconocimiento normativo existente en capacidades efectivas de coordinación, implementación, seguimiento y evaluación. El principal desafío del Estado chileno no consiste únicamente en expandir prestaciones, sino en construir una gobernanza capaz de articular la diversidad de dispositivos que hoy inciden sobre la experiencia de las personas con cáncer.

El punto de partida de cualquier reforma consiste en reconocer explícitamente el bienestar como resultado esperado de la política oncológica. En la actualidad, el sistema chileno ha avanzado en cobertura, planificación y formalización programática, pero este bienestar suele aparecer de forma indirecta, fragmentada o subordinada a otros objetivos sanitarios. Superar esta limitación exige que la planificación sectorial establezca con mayor claridad que la política oncológica no solo busca reducir mortalidad o ampliar acceso al tratamiento, sino también disminuir el sufrimiento evitable, fortalecer la continuidad del cuidado, mejorar la funcionalidad y acompañar de mejor manera la vida de las personas durante y después de la enfermedad. En la Administración pública, aquello que se formula como resultado esperado adquiere visibilidad estratégica y puede traducirse en metas e instrumentos de gestión.

Un segundo plano de acción exige fortalecer los mecanismos formales de gobernanza interprogramática. Dado que salud mental, rehabilitación, cuidados

paliativos, acompañamiento, continuidad postratamiento, orientación usuaria y apoyo social aparecen hoy distribuidos entre distintos niveles, programas y unidades, se requiere una instancia de articulación más clara dentro de la institucionalidad oncológica. Ello podría expresarse en una mesa o comité técnico permanente de bienestar oncológico dentro de la gobernanza de la Red Oncológica Nacional, con participación de las divisiones ministeriales pertinentes, servicios de salud y referentes clínico-gestores. Su función sería ordenar responsabilidades, estandarizar criterios, proponer circuitos de derivación y evitar que el bienestar quede diluido entre múltiples actores sin conducción definida.

La experiencia comparada sobre este tipo de instancias en la Administración pública advierte, sin embargo, que su sola creación no garantiza resultados. Las dificultades más frecuentes son la participación desigual de los actores convocados, la falta de representantes con autoridad suficiente para validar acuerdos y la ausencia de plazos y metas exigibles (Cattaneo y Bocchicchio, 2024). Para que la mesa de bienestar oncológico no termine repitiendo estos mismos problemas, conviene que la convoque una autoridad con jerarquía suficiente para comprometer a los distintos servicios, que sus integrantes tengan capacidad real de decisión y no solo de representación técnica, y que trabaje con un cronograma y productos exigibles, en lugar de funcionar como una instancia permanente sin término ni rendición de cuentas.

En tercer lugar, el Estado debiera apostar decididamente por la coordinación longitudinal del cuidado. Las políticas sanitarias suelen concentrarse en momentos de alta intensidad clínica —diagnóstico y tratamiento activo—, pero una parte importante de las dificultades para las personas ocurre en las transiciones. En ese contexto, reforzar dispositivos de navegación y acompañamiento que permitan sostener trayectorias asistenciales más continuas y comprensibles resulta prioritario. Esto supone clarificar roles de gestores de caso o referentes de continuidad, definir rutas de derivación más integradas entre especialidades y fortalecer la articulación entre oncología, atención primaria, paliativos, rehabilitación y salud mental. La clave administrativa no es solo acompañar mejor, sino evitar que el costo de integración del sistema recaiga en el paciente y su familia.

La evaluación tampoco puede quedar atrás. Un sistema que no observa de manera regular dimensiones como calidad de vida, dolor persistente, afectación funcional, carga emocional, necesidades de apoyo no cubiertas y experiencia usuaria difícilmente podrá mejorarlas. Por ello, la Administración del Estado debiera avanzar hacia un conjunto básico de indicadores de bienestar oncológico, incorporados gradualmente al seguimiento del Plan Nacional del Cáncer y de la Red Oncológica. Tales indicadores podrían incluir percepción de continuidad del cuidado, acceso efectivo a apoyo psicosocial, control de síntomas relevantes, dificultades de reintegración y evaluación reportada por pacientes respecto de

información, acompañamiento y coordinación. El objetivo no sería sobrecargar de medición al sistema, sino corregir una asimetría histórica: se mide con precisión lo que la Administración produce, pero se mide mucho menos lo que las personas viven como resultado de esa producción.

Para que esos indicadores no sean letra muerta, se requieren instrumentos concretos de implementación y rendición de cuentas. Orientaciones técnicas nacionales, metas de desempeño, reportes periódicos y criterios comunes para los distintos servicios de salud permitirían reemplazar la dependencia de iniciativas locales por un piso institucional más homogéneo. En vez de esperar que cada establecimiento construya sus propias respuestas, el Estado podría establecer lineamientos mínimos sobre continuidad del cuidado, coordinación con salud mental y paliativos, seguimiento de sobrevivientes y registro de experiencia usuaria. Vista desde la Administración pública, esta estandarización no implica rigidez centralista, sino asegurar un piso común de calidad institucional y reducir la variabilidad excesiva entre territorios y establecimientos.

Todo lo anterior presupone responsabilidades claramente distribuidas. En políticas complejas, la integralidad suele fracasar no porque nadie intervenga, sino porque intervienen demasiados actores sin un esquema claro de rendición de cuentas. Una política pública de bienestar oncológico requiere distinguir con mayor nitidez qué responsabilidades corresponden al nivel central, cuáles a los servicios de salud, cuáles a los establecimientos de alta complejidad y cuáles a la atención primaria y a la red territorial de apoyo. El Ministerio de Salud debiera concentrar funciones de rectoría, definición de estándares, monitoreo y evaluación; los servicios de salud, funciones de articulación territorial e implementación; y los establecimientos, la ejecución coordinada de los circuitos de atención y acompañamiento.

Antes de definir nuevos mecanismos de coordinación, resulta aconsejable que el sector salud realice un diagnóstico explícito de los niveles de fragmentación y superposición existentes entre las unidades que hoy intervienen en el bienestar oncológico, de manera de orientar el diseño institucional hacia los puntos donde la dispersión es mayor, en lugar de crear instancias de coordinación uniformes para problemas de intensidad desigual (Alessandro & Ortiz de Zárate, 2022). Sin ese diagnóstico previo, se corre el riesgo de multiplicar comités y mesas de trabajo allí donde la coordinación ya funciona razonablemente bien, mientras persisten vacíos de conducción en las áreas más fragmentadas.

El territorio, además, impone sus propias exigencias. Uno de los riesgos de los diseños nacionales es asumir que las capacidades de implementación son homogéneas, cuando en la práctica los territorios presentan diferencias importantes en oferta, especialización, conectividad, recursos humanos y acceso a apoyos complementarios. Desde la Administración pública, esto obliga a distinguir entre igualdad normativa e igualdad efectiva. Una política integral

no puede limitarse a declarar derechos; debe considerar también la capacidad real de los territorios para materializarlos. En este punto, resulta fundamental que la gobernanza oncológica incorpore criterios de apoyo diferencial, acompañamiento técnico y monitoreo territorial, de modo que la integralidad del cuidado no dependa exclusivamente del desarrollo relativo de cada red local.

Por último, ninguna de estas líneas alcanzará su pleno potencial sin una mirada intersectorial. El bienestar de las personas con cáncer excede el perímetro estrictamente sanitario: empleo, ingresos, dependencia, cuidados familiares, transporte, discapacidad y reintegración son problemas que la red clínica no puede resolver por sí sola. Una política pública más madura debiera avanzar hacia mecanismos de articulación con otros sectores del Estado vinculados a protección social, trabajo, discapacidad y sistemas de cuidado. No se trata de trasladar la política oncológica fuera del sector salud, sino de reconocer que su efectividad depende, en parte, de la capacidad estatal para conectar respuestas. En términos de Administración pública, es el paso desde una lógica sectorial cerrada hacia una lógica de problema público complejo.

En conjunto, estas propuestas muestran que fortalecer el bienestar oncológico no exige exclusivamente crear nuevas prestaciones ni multiplicar programas. Depende, sobre todo, de mejorar la capacidad de la Administración del Estado para ordenar, integrar y sostener aquello que ya ha comenzado a reconocer como valioso. La tarea, por tanto, no consiste solo en ampliar cobertura, sino en transformar principios normativos en instrumentos operativos y en convertir la integralidad del cuidado en una dimensión concreta de desempeño público.

7. Conclusión

El cáncer interpela hoy al Estado chileno no solo como problema sanitario, sino como desafío de gobernanza pública. En los últimos años, el país ha construido una base normativa e institucional relevante: cuenta con una ley específica, un plan nacional, mecanismos de evaluación, una comisión sectorial y normas complementarias sobre derechos de pacientes, cuidados paliativos y bienestar. Ese avance no es menor y debe ser reconocido. La tensión principal, sin embargo, sigue situándose en la distancia entre el reconocimiento normativo de este bienestar y su plena institucionalización como objeto estable de gestión pública.

El análisis desarrollado muestra que la brecha principal no radica únicamente en la disponibilidad de prestaciones, sino en la capacidad del Estado para coordinar, integrar y evaluar de manera consistente las distintas dimensiones

que configuran la experiencia de vivir con cáncer. La fragmentación institucional, la dispersión de responsabilidades, la débil articulación longitudinal del cuidado, la insuficiente incorporación de indicadores centrados en las personas y la heterogeneidad territorial limitan la posibilidad de traducir la integralidad en resultados concretos. Desde esta perspectiva, el bienestar oncológico constituye una prueba exigente para la Administración del Estado, porque obliga a observar no solo lo que el sistema hace, sino la forma en que organiza su respuesta frente a una experiencia compleja, prolongada y desigual.

Fortalecer la política oncológica chilena requiere avanzar desde un enfoque predominantemente centrado en prestaciones hacia una gobernanza orientada a trayectorias y resultados significativos para las personas. Ello supone reconocer el bienestar como resultado explícito del sistema, dotarlo de mecanismos formales de coordinación, incorporarlo a la evaluación del desempeño público, fortalecer la continuidad del cuidado y clarificar responsabilidades institucionales a lo largo de la red. El desafío no es simplemente tratar mejor el cáncer, sino gobernar mejor la experiencia social de vivir con él. Esta es, en definitiva, la contribución que una mirada desde la Administración pública puede ofrecer al debate sobre la política oncológica en Chile.

Este artículo deja planteadas, a su vez, líneas de trabajo que excedieron su alcance, pero que resultan necesarias para avanzar en la dirección propuesta. Falta, por ejemplo, evaluar la validez y pertinencia del indicador de calidad de vida que el Ministerio de Salud se ha comprometido a desarrollar hacia 2027, una vez que cuente con una metodología definida, así como extender el ejercicio de clasificación realizado en este trabajo a otros planes nacionales de salud, para determinar si la misma brecha entre indicadores de producción y de bienestar se repite fuera del ámbito oncológico. Sería igualmente útil evaluar experiencias piloto de mesas o comités de coordinación interprogramática en bienestar oncológico, observando empíricamente bajo qué condiciones de información, procesos, recursos y autoridad este tipo de instancias logra traducirse en resultados. Queda pendiente, también, una mirada territorial: en qué medida la heterogeneidad de capacidades entre servicios de salud explica variaciones efectivas en la experiencia de las personas con cáncer, más allá de la igualdad normativa que la ley reconoce a todo el país. Ninguna de estas tareas agota la agenda, pero todas apuntan a algo común: la gobernanza del bienestar oncológico es, ante todo, un objeto de investigación aplicada todavía pendiente en la Administración pública chilena.

8. Referencias

- Alessandro, M. & Ortiz de Zárate, J. M. (2022). *Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado: un análisis mediante inteligencia artificial*. Fundar. <https://fund.ar/publicacion/fragmentacion-y-superposiciones-en-las-estructuras-del-estado/>
- Canadian Partnership Against Cancer. (2019). *Canadian strategy for cancer control 2019-2029*. <https://www.partnershipagainstcancer.ca/cancer-strategy/>
- Cancer Quality of Life Survey. (2021). *Summary report: First data release*. <https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2021/11/Cancer-quality-of-life-survey-summary-report-first-data-release.pdf>
- Cattaneo, C.A. & Bocchicchio, A. M. (2024). Articulación interinstitucional en las políticas públicas: alcances y limitaciones. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 13(26), 236-254. <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/5074>
- Department of Health. (2024). *Victorian Cancer Plan 2024-2028*. Government of Victoria <https://www.health.vic.gov.au/victorian-cancer-plan>
- Ministerio de Salud. (2022). *Plan Nacional del Cáncer 2022-2027*. Gobierno de Chile. <https://leydelcancer.minsal.cl/documentos/Marco-general-del-Plan-Nacional-de-Cancer-2022-2027.pdf>
- Ministerio de Salud. (2024a). *Informe de evaluación del plan de acción del Plan Nacional del Cáncer 2022-2027, primer semestre 2024*. Gobierno de Chile. <https://leydelcancer.minsal.cl/documentos/informe-evaluacion-del-plan-de-accion-del-plan-nacional-de-cancer2022-2027-primer-semestre-2024.pdf>
- Ministerio de Salud. (2024b). *Plan de Acción del Adulto del Plan Nacional de Cáncer 2022-2027*. Gobierno de Chile. <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2024/03/Plan-de-Accio%CC%81n-Adulto-del-Plan-Nacional-de-Ca%CC%81ncer-2022-2027.pdf>
- Ministerio de Salud. (2026). *Gestión de la Red Oncológica Nacional: misión, visión y valores*. Gobierno de Chile. <https://www.minsal.cl/gestion-de-la-red-oncologica-nacional-mision-vision-y-valores/>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674175587>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2024).

Tackling the impact of cancer on health, the economy and society: Country notes - Chile. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/tackling-the-impact-of-cancer-on-health-the-economy-and-society-country-notes_db760f3f/chile_5e85efac/7e89d292-en.pdf

Peter MacCallum Cancer Centre. (2026). *About survivorship and the Australian*

Cancer Survivorship Centre. <https://www.petermac.org/patients-and-carers/support-and-wellbeing/living-with-and-beyond-cancer/about-survivorship-and-the-australian-cancer-survivorship-centre>

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government.

Political Studies, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

9. Normativa

Ley 20.584, *regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud.* Diario Oficial de la República de Chile, 24 de abril de 2012. <https://bcn.cl/25b3z>

Ley 21.258, *crea la Ley Nacional del Cáncer, que rinde homenaje póstumo al doctor Claudio Mora.* Diario Oficial de la República de Chile, 2 de septiembre de 2020. <https://bcn.cl/2k6sn>

Ley 21.375, *consagra los cuidados paliativos y los derechos de las personas que padecen enfermedades terminales o graves.* Diario Oficial de la República de Chile, 21 de octubre de 2021. <https://bcn.cl/2s7nx>

Resolución exenta 1.228/2024, *del Ministerio de Salud, que da inicio a proceso de elección de integrantes de la Comisión Nacional del Cáncer.* Diario Oficial de la República de Chile, 25 de septiembre de 2024. <https://bcn.cl/UeisdR>

INTEGRIDAD EN COMPRAS PÚBLICAS: CUANDO EL CUMPLIMIENTO DESCANSA EN LA BUENA FE DECLARATIVA

INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT: WHEN COMPLIANCE RELIES ON DECLARATIVE GOOD FAITH

Katherine Gatica Catril¹

Resumen

La modernización del sistema de compras públicas en Chile reforzó los objetivos de mejorar la calidad del gasto público y elevar sus estándares de probidad y transparencia, especialmente a partir de la ley 21.634 y del nuevo reglamento aprobado por el decreto 661/2024, del Ministerio de Hacienda. En ese marco, adquirieron mayor relevancia los programas de integridad, el pacto de integridad, las directivas éticas para compradores y proveedores y las reglas sobre conflictos de intereses e inhabilidades, entre ellas, las del artículo 35 quáter de la ley 19.886.

Sin embargo, en la práctica administrativa municipal, subsiste una brecha entre la exigencia normativa y la verificación efectiva de las conductas que esos instrumentos buscan promover. El problema no radica en la inexistencia de estándares, sino en que buena parte del sistema sigue operando sobre la base de acreditaciones documentales y declaraciones del proveedor, sin mecanismos suficientemente robustos para comprobar su implementación real o detectar oportunamente conflictos de intereses.

Sobre esa base, el presente artículo examina críticamente la implementación cotidiana de estos mecanismos, con especial atención a tres ámbitos: la evaluación de programas de integridad, la eficacia real del pacto de integridad y la aplicación del artículo 35 quáter en ausencia de interoperabilidad de datos. El texto sostiene que el sistema actual descansa en gran medida en la buena fe declarativa y propone fortalecer la verificación sustantiva, la cultura institucional de integridad y el desarrollo de sistemas municipales de integridad pública.

1 Orcid: 0009-0009-1187-7362. Es ingeniera en Administración, magíster en Política y Gobierno por la Universidad de Concepción; funcionaria de la Municipalidad de Coronel, desempeña funciones en la Secretaría Comunal de Planificación como evaluadora de licitaciones; diplomada en Integridad Pública, Probidad y Transparencia y en Control de Gestión Estratégico por la Universidad de Chile; y postulada en Innovación y Gestión de la Calidad en el sector Público por la Universidad de Concepción. kgatica@coronel.cl

Palabras clave: compras públicas – integridad – probidad – buena fe declarativa – conflicto de intereses – municipalidades

Abstract

Chile's public procurement modernization strengthened integrity, transparency, and probity standards, especially through Law 21,634 and the new regulation approved by Decree 661/2024, of Ministry of Finance. In that context, integrity programs, integrity pacts, ethical guidelines for buyers and suppliers, and conflict-of-interest restrictions under article 35 quater of Law 19,886 gained greater relevance.

From municipal administrative practice, however, a gap remains between regulatory requirements and effective verification. The main issue is not the absence of rules, but the fact that a significant part of the system still relies on documentary accreditations and supplier declarations, without sufficiently robust tools to verify actual implementation or to detect conflicts of interest in a timely manner.

This article critically examines the daily implementation of these mechanisms, focusing on three areas: integrity programs as evaluation criteria, the practical effectiveness of the integrity pact, and the enforcement of Article 35 quater without data interoperability. It argues that the current system relies largely on declarative good faith and proposes strengthening substantive verification, institutional integrity culture, and municipal public integrity systems.

Keywords: public procurement – integrity – transparency – conflict of interest – municipalities – risk management

1. Introducción

La contratación pública chilena ya no puede analizarse exclusivamente desde la eficiencia procedimental o desde el cumplimiento formal de etapas regladas. La ley 21.634 redefinió el sentido de la modernización del sistema al establecer como objetivos:

- a) mejorar la calidad del gasto público y
- b) aumentar sus estándares de probidad y transparencia.

A su vez, el decreto 661/2024 aprobó un nuevo reglamento para adecuar el sistema a dichas transformaciones. En términos normativos, el mensaje es

claro: el sistema de compras públicas debe ser más íntegro, más transparente y más preventivo frente a riesgos de corrupción y conflictos de intereses.

Ese cambio dialoga con un marco más amplio de integridad pública:

- 1) la ley 20.285 regula el principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a la información;
- 2) la ley 20.730 busca fortalecer la transparencia y la probidad en las relaciones con los órganos del Estado mediante la publicidad de la actividad de lobby y gestiones de intereses particulares; y
- 3) la ley 20.880 regula el principio de probidad en el ejercicio de la función pública y la prevención y sanción de conflictos de intereses.

En otras palabras, la compra pública forma parte de un ecosistema normativo que no se limita al acto de adquirir bienes o servicios, sino que busca resguardar la legitimidad de la función pública en su conjunto.

Sin embargo, desde la experiencia cotidiana del comprador público municipal, el problema central no es la falta de normas. El problema es la distancia entre el estándar regulatorio y la posibilidad real de comprobar que ese estándar se cumple. Los programas de integridad pueden ser acompañados, el pacto de integridad puede aceptarse en el portal, la ausencia de vínculos de consanguinidad puede declararse; pero todo ello no garantiza, por sí solo, una conducta efectivamente íntegra. Allí se instala la pregunta de fondo que guía este trabajo: ¿hasta qué punto el sistema ha avanzado en la construcción de una integridad verificable y no solo en la consolidación de una integridad declarada? Esa pregunta resulta especialmente relevante en el nivel municipal, donde la cercanía territorial, la heterogeneidad institucional y las diferencias de capacidad administrativa vuelven más visibles las brechas entre norma y práctica.

2. Marco normativo e institucional

La modernización introducida por la ley 21.634 reforzó la idea de que la contratación pública debía transitar desde un modelo centrado en la formalidad procedimental hacia uno con mayores resguardos de integridad, transparencia y control. El propio texto legal señala como propósito aumentar los estándares de probidad y transparencia (ley 21.634), mientras que el nuevo reglamento identifica entre sus objetivos mejorar la probidad y la transparencia en los procedimientos de compras públicas (decreto 661/2024, considerando 1.º). No se trata, entonces, de medidas marginales, sino de un giro explícito del legislador y del regulador hacia una lógica preventiva.

En esa misma línea, la Contraloría General de la República emitió el dictamen E370752/2023, recomendando «medidas para disminuir los posibles riesgos de corrupción en materia de compras públicas». Ese pronunciamiento parte de la constatación de que los procesos regidos por la ley 19.886 están sujetos a los principios de legalidad y responsabilidad, y desarrolla recomendaciones orientadas a fortalecer controles, planes, competencias técnicas, segregación de funciones y mecanismos institucionales para evitar faltas a la probidad. En otras palabras, el dictamen no se limita a una exhortación ética general, sino que vincula la integridad con el diseño organizacional del proceso de compra.

La Dirección de Compras y Contratación Pública [ChileCompra] ha reforzado esta línea mediante directivas específicas. La directiva 28/2025, sobre «Código de ética sobre la probidad en las compras públicas», establece un código para los funcionarios que efectúan o intervienen en compras públicas, con el propósito de reforzar la probidad, integridad y transparencia durante todo el ciclo de contratación (directiva 28/2025). Por su parte, la directiva 31/2026, sobre «Código de ética y buenas prácticas para proveedores del Estado en compras públicas», tiene por objetivo fortalecer la transparencia, la probidad y la competencia leal, así como prevenir prácticas corruptas e identificar y gestionar oportunamente conflictos de intereses (directiva 31/2026). Ambas directivas muestran que el sistema ya no deposita la integridad únicamente en el órgano comprador, sino también en la conducta esperada de los proveedores.

Respecto de las inhabilidades por parentesco, el dictamen E69939/2025 impartió instrucciones sobre la aplicación del artículo 35 quáter de la ley 19.886. El oficio aclara consultas sobre contratación con funcionarios del organismo o sus parientes y se enmarca explícitamente en la evolución de las reglas de probidad y transparencia. ChileCompra, al informar este oficio, destacó que la instrucción específica materias de probidad y transparencia respecto de la contratación con funcionarios del organismo o sus parientes, y que la norma se extiende a todos los servidores y a las unidades dependientes del organismo central. El problema, como se verá, no está en la inexistencia del estándar, sino en las capacidades para verificarlo (ChileCompra, 2025).

3. De la exigencia normativa a la práctica administrativa

3.1. Programas de integridad: entre el antecedente documental y la herramienta de gestión

La introducción de programas de integridad, como elementos relevantes dentro de los procesos de compra, parece, en principio, un avance sustantivo, en línea

con el fortalecimiento de los estándares de probidad y transparencia impulsados por la modernización del sistema de compras públicas (decreto 661/2024). El instrumento permite distinguir entre proveedores que solo ofertan y proveedores que, además, declaran haber internalizado mecanismos preventivos respecto de fraudes, conflictos de intereses o incumplimientos éticos, en concordancia con los principios establecidos en la normativa de probidad en la función pública. El problema aparece cuando esa lógica preventiva se traduce, en la práctica, en una simple verificación documental. En ese punto, la pregunta que surge desde la experiencia del comprador público no es si el proveedor acompañó o no un programa de integridad, sino qué demuestra realmente ese documento sobre la cultura organizacional del oferente (directivas 28/2025; 31/2026).

El análisis crítico muestra que el programa de integridad puede transformarse en un objeto administrativo autónomo, separado de la conducta efectiva de la organización. En la práctica, el oferente puede declarar que cuenta con un programa, acompañarlo formalmente y acreditar su puesta en conocimiento de los trabajadores mediante una nómina de recepción conforme, correos electrónicos que respalden su envío y entrega, registros de capacitación o certificaciones externas, según el tamaño y las características del proveedor. Estos antecedentes constituyen señales relevantes de difusión y cumplimiento formal; sin embargo, no necesariamente demuestran que el contenido haya sido internalizado, que existan responsables claros, que los canales de denuncia funcionen eficazmente o que el programa oriente de manera efectiva la conducta de la organización. Si ello ocurre, la compra pública valora la presencia del soporte antes que la efectividad del sistema preventivo, tensionando el objetivo regulatorio de fortalecer la probidad y la transparencia en los procedimientos de contratación pública. La integridad queda representada, pero no necesariamente instalada. Esa brecha es especialmente sensible, porque la finalidad del programa no es adornar la oferta, sino orientar comportamientos durante la ejecución contractual, en coherencia con el marco normativo vigente (decreto 661/2024).

En esa lógica, el debate no debe agotarse en si conviene o no mantener el programa de integridad como criterio o antecedente, sino en cómo evaluar su calidad y cómo comprobar su despliegue real. La regulación y las directivas han empujado al sistema hacia una ética más explícita (directivas 28/2025; 31/2026); sin embargo, la práctica todavía muestra dificultades para avanzar de la mera acreditación a la verificación sustantiva. Lo que hoy se observa es un sistema que valora señales de integridad, pero que todavía no cuenta siempre con herramientas suficientes para comprobar si tales señales corresponden a una cultura organizacional efectiva, en el marco de las exigencias de probidad y prevención de conflictos de intereses establecidas por la legislación vigente (decreto 661/2024, considerandos 3.º a 9.º).

3.2. Evaluar integridad no equivale a medir conducta íntegra

El dictamen E370752/2023 es relevante porque instala el problema de los riesgos de corrupción y conecta el control interno con el diseño de los procesos de contratación. Desde una lectura aplicada, su valor está en abrir espacio para que las entidades incorporen criterios y resguardos preventivos, entre ellos algunos vinculados a integridad. Sin embargo, incluso cuando el sistema avanza hacia la evaluación de estos elementos, persiste una dificultad básica: la entidad licitante suele medir la existencia, la formalidad y, a veces, la completitud de un antecedente, pero no siempre su eficacia.

Esa limitación no es menor. Cuando la evaluación se concentra en la existencia del documento, el puntaje premia la producción formal del programa, pero no necesariamente la capacidad del proveedor para evitar prácticas indebidas, resolver conflictos éticos o asegurar que su personal comprenda el estándar comprometido. El efecto práctico es una aparente sofisticación del proceso evaluativo, pero sin un correlato robusto en el control del comportamiento real. Desde una perspectiva crítica, el sistema no estaría evaluando integridad en sentido pleno, sino señales documentales de una voluntad de integridad. Y esa diferencia es decisiva.

Por eso, el análisis debe desplazarse desde la pregunta «¿existe un programa?» hacia la pregunta «¿cómo se demuestra que ese programa opera?». Si la respuesta sigue descansando en declaraciones, anexos o compromisos no trazables, el sistema conserva una debilidad de origen: la imposibilidad de comprobar si el estándar ético presentado en la oferta efectivamente estructura la conducta del proveedor. En ese escenario, la integridad deja de ser un resultado verificable y pasa a funcionar como una presunción administrativa basada en documentos.

3.3. Capacitación de proveedores: entre la oferta formativa y el aprendizaje efectivo

ChileCompra dispone de materiales, capacitaciones y recursos de apoyo para compradores y proveedores, incluyendo contenidos sobre probidad y transparencia, directivas e instructivos sobre integridad y aplicación del artículo 35 quáter (ChileCompra, s.f.). Desde el punto de vista institucional, ello es valioso porque demuestra que el sistema no se limita a exigir, sino que también busca orientar. No obstante, la experiencia práctica permite advertir que la sola existencia de capacitación no garantiza aprendizaje efectivo.

En la operación cotidiana de los procesos aún se observan errores reiterados en la forma de presentar ofertas, desconocimiento de exigencias básicas o insuficiente comprensión del sentido de ciertas declaraciones. Eso sugiere que, en una parte importante de los casos, la capacitación es recibida y cumplida como requisito, pero no necesariamente internalizada como marco de conducta.

El problema, por tanto, no es la ausencia de oferta formativa, sino la distancia entre cursar contenidos y modificar comportamientos. Cuando la formación no incide en la manera en que el proveedor participa en el procedimiento, su potencial preventivo se reduce drásticamente.

Desde una perspectiva analítica, esto obliga a distinguir entre capacitación disponible y aprendizaje acreditable. La primera responde a una lógica de acceso; la segunda exige evidencia de comprensión, apropiación y aplicación. Mientras el sistema no fortalezca mecanismos de retroalimentación práctica sobre errores frecuentes, estándares de cumplimiento y consecuencias de declaraciones erróneas o inexactas, seguirá existiendo el riesgo de que la capacitación cumpla una función meramente legitimadora. Se podrá afirmar que el proveedor tuvo acceso a formación, pero no que esa formación transformó su desempeño.

3.4. El pacto de integridad: aceptación formal y persistencia de falencias

La lógica del pacto de integridad es clara: vincular al proveedor, desde el inicio del procedimiento, con un compromiso explícito con la transparencia, la competencia leal y el rechazo a prácticas indebidas. La directiva 31/2026 refuerza precisamente esa expectativa, al señalar que busca prevenir prácticas corruptas, identificar oportunamente conflictos de intereses y fortalecer la competencia leal (directiva 31/2026). Sin embargo, en la práctica administrativa, la mera aceptación formal del pacto no impide que persistan errores, falencias y comportamientos que revelan una baja apropiación de su contenido.

Esta situación deja al descubierto una debilidad importante: el sistema registra la aceptación, pero no necesariamente dispone de mecanismos que permitan conectar esa aceptación con una conducta posterior verificable. La distancia entre el consentimiento formal y la observancia real del estándar hace que el pacto pueda operar como requisito de entrada más que como instrumento eficaz de cambio conductual. Su fuerza simbólica es indudable; su eficacia práctica depende de que el proceso sea capaz de traducirlo en consecuencias, trazabilidad y control.

En términos críticos, ello obliga a revisar cómo se concibe el pacto en la práctica. Si se lo trata solo como una declaración preconfigurada en el sistema, se corre el riesgo de vaciarlo de contenido. Pero si se lo articula con evaluación de antecedentes, control de ejecución, seguimiento de conductas y criterios internos de alerta, puede convertirse en un instrumento más eficaz para fortalecer la integridad pública. El problema, por tanto, no es el pacto en sí mismo, sino el uso institucional que se hace de él.

3.5. Artículo 35 quáter: la prevención normativa frente a la falta de interoperabilidad

El artículo 35 quáter es una de las manifestaciones más visibles del giro preventivo del sistema, pues busca impedir contrataciones afectadas por vínculos de parentesco que comprometan la imparcialidad, la igualdad de trato o la confianza pública. El oficio E69939/2025 ratifica ese propósito, al impartir instrucciones sobre su aplicación y situarlo expresamente dentro de la evolución normativa de probidad y transparencia.

No obstante, la principal dificultad no parece estar en el diseño de la prohibición, sino en su aplicación diaria. En muchos casos, el órgano comprador no dispone de un sistema automático o interoperable que cruce los datos de proveedores y funcionarios que participan en el proceso, de manera que la detección ex ante de vínculos de consanguinidad o afinidad depende fundamentalmente de la declaración del propio oferente o del conocimiento incidental de la entidad. Eso revela una asimetría entre el estándar jurídico exigido y la infraestructura administrativa disponible para controlarlo.

El efecto de esa asimetría es evidente. El sistema formula una prohibición relevante, pero deja en gran parte su eficacia entregada a la veracidad de la declaración y a la capacidad reactiva de descubrir inconsistencias después del acto. Desde el punto de vista institucional, ello significa que la prevención descansa todavía sobre una confianza declarativa más que sobre una comprobación estructurada. No se trata de negar el valor de la buena fe en el procedimiento administrativo, sino de reconocer que, tratándose de riesgos de integridad, un sistema público robusto no debería depender primordialmente de ella.

En este contexto, resulta relevante considerar los avances recientes en materia de detección de conflictos de intereses. El Observatorio ChileCompra ha alertado sobre la existencia de contrataciones que benefician a empresas vinculadas a funcionarios públicos, cuya identificación fue posible mediante el cruce de bases de datos estatales a través del sistema de detección, gestión y resolución de conflictos de intereses en compras públicas, implementado desde noviembre de 2025, en virtud de un convenio entre ChileCompra y la Contraloría General de la República (ChileCompra, 2025; 2026). Esta herramienta permite emitir alertas tempranas y detectar eventuales conflictos en procesos de compra realizados por más de 1.000 entidades públicas a través de la plataforma Mercado Público, que moviliza montos superiores a los US\$ 20.000.000.000 anuales (ChileCompra, 2026).

Asimismo, este sistema se enmarca en la reforma a la ley 19.886 y en la Estrategia Nacional de Integridad Pública, orientada a fortalecer la probidad, la transparencia y la competencia mediante el uso de interoperabilidad e inteligencia

de datos (ChileCompra, 2026). Sin embargo, aun cuando estos avances representan un progreso significativo en términos de control institucional, persiste una limitación relevante: las alertas generadas tienden a producirse una vez finalizados los procesos de contratación o en etapas avanzadas de estos.

Desde una perspectiva crítica, ello permite sostener que el sistema ha avanzado en su capacidad de detección, pero no necesariamente en su capacidad de prevención efectiva. Si bien no todos los casos detectados constituyen infracciones a la normativa vigente, y requieren análisis por parte de las entidades involucradas, el hecho de que estas alertas operen en una fase posterior al acto administrativo mantiene vigente el problema estructural previamente identificado. En efecto, la lógica preventiva que inspira el artículo 35 quáter exige, idealmente, mecanismos de verificación *ex ante* que permitan evitar la configuración misma del riesgo, más que detectarlo una vez materializado. En ese sentido, el desafío institucional no radica únicamente en mejorar los sistemas de alerta, sino en avanzar hacia modelos de control que permitan intervenir tempranamente el proceso de contratación, reduciendo la dependencia de la buena fe declarativa y fortaleciendo una integridad efectivamente verificable.

4. Discusión: de la integridad declarada a la integridad verificable

El análisis conjunto de los programas de integridad, capacitación, pacto de integridad y del artículo 35 quáter muestra una regularidad: el sistema chileno ha avanzado más rápido en la explicitación de estándares que en la creación de mecanismos suficientemente robustos para verificar su cumplimiento efectivo, en línea con los énfasis normativos recientes en probidad y control (decreto 661/2024; dictamen E586179/2024). Ese diagnóstico no desmerece la relevancia de la modernización ni las directivas y pronunciamientos revisados; al contrario, confirma que existe un marco normativo cada vez más sofisticado. Pero también evidencia que, en la práctica, una porción importante de la integridad exigida sigue funcionando como una integridad presumida.

Ese punto es especialmente sensible en el ámbito municipal. El estudio «Radiografía a la integridad municipal en Chile», elaborado por la Asociación de Municipalidades de Chile y Chile Transparente (2025), muestra que solo un 6 % de los gobiernos locales declara contar con una política anticorrupción y un 5 % se encuentra en proceso, mientras que un 70 % señala no tenerla. El mismo estudio afirma que resulta preocupante constatar que la probabilidad de que una municipalidad tenga un sistema de integridad funcional depende más de su nivel de desarrollo territorial que de una política pública de Estado

(Asociación de Municipalidades de Chile & Chile Transparente, 2025). Además, el instrumento de gestión más presente es el código de ética, con un 41 % de los municipios reportándolo vigente (Asociación de Municipalidades de Chile & Chile Transparente, 2025). Estos datos permiten sostener que el contexto institucional local condiciona fuertemente la posibilidad de que las reglas de integridad en compras públicas se traduzcan en prácticas efectivas.

Desde esa perspectiva, el problema de la compra pública no puede aislarse del problema más amplio de la integridad municipal. Cuando no existe una política anticorrupción, un código de ética vigente, una estructura interna de gestión de riesgos o un enfoque institucional de probidad —elementos promovidos por la normativa sobre probidad en la función pública— (decreto 661/2024), los instrumentos específicos del procedimiento licitatorio tienden a operar de manera fragmentaria. El comprador público queda entonces en una posición compleja: debe exigir y procesar estándares de integridad en un entorno que no siempre dispone de una arquitectura organizacional que respalde, verifique y sostenga esos mismos estándares.

En este contexto, la afirmación de que el sistema actual descansa en gran medida en la buena fe declarativa no debe entenderse como una descalificación global del régimen, sino como un diagnóstico crítico sobre su fase actual de implementación. La modernización ha sido normativamente ambiciosa; el desafío pendiente es construir una institucionalidad que permita comprobar, más que presumir, la integridad que se exige, cuestión que ha sido reforzada por pronunciamientos recientes de la Contraloría General de la República al complementar los criterios asociados a programas de integridad y gestión de riesgos en contratación pública (E586179/2024).

5. Propuestas desde la práctica institucional

La primera línea de mejora consiste en desplazar la evaluación desde la mera existencia documental hacia la evidencia de implementación. En el caso de los programas de integridad, ello supone requerir y valorar antecedentes que permitan inferir funcionamiento real: responsables identificados, registros de difusión interna, mecanismos de denuncia, trazabilidad de capacitaciones o protocolos aplicables a contratación pública. Este cambio no elimina el valor del documento, pero evita que el sistema confunda soporte con efectividad. La evaluación debe premiar no solo la formalización del compromiso, sino también su plausibilidad operativa.

La segunda línea de mejora consiste en revisar la lógica de capacitación. Si la formación ofrecida por ChileCompra y por otros actores sigue sin traducirse en una disminución observable de errores o incumplimientos frecuentes, entonces el diseño pedagógico debe fortalecerse. Más que ampliar indefinidamente la oferta, convendría complementar contenidos generales con módulos aplicados, retroalimentación sobre errores recurrentes, casos prácticos ligados a declaraciones, conflictos de intereses y cumplimiento de bases, y seguimiento de resultados. La meta no debería ser solo acreditar acceso a la capacitación, sino aumentar la comprensión efectiva de las exigencias que el sistema impone.

La tercera línea es tecnológica e institucional: avanzar en interoperabilidad de datos para el control de inhabilidades y conflictos de intereses. El dictamen E69939/2025 aclaró el alcance del artículo 35 quáter, pero su eficacia práctica seguirá siendo limitada mientras los órganos compradores no cuenten con herramientas para cruzar información entre quienes participan en el procedimiento y quienes ofertan. En términos de política pública, esto exige explorar mecanismos de integración de registros, alertas tempranas y soluciones digitales que permitan apoyar la prevención. La integridad pública moderna no puede descansar exclusivamente en declaraciones cuando la tecnología permite, al menos en parte, robustecer la comprobación.

La cuarta línea es organizacional: cada municipalidad debería avanzar hacia un sistema interno de integridad pública que no se reduzca a las compras, aunque las incluya expresamente. El estudio de la Asociación de Municipalidades de Chile con Chile Transparente muestra que la ausencia de políticas anticorrupción sigue siendo dominante y que el desarrollo institucional es desigual según la tipología comunal. Frente a ello, un plan municipal de integridad debería contemplar, al menos, un código de ética vigente, una política de integridad o anticorrupción, protocolos sobre conflictos de intereses, mecanismos de denuncia, responsables institucionales y la articulación con compras públicas. El objetivo no es burocratizar, sino dotar al procedimiento de contratación de un entorno organizacional coherente con los estándares que la ley exige.

La quinta línea implica redefinir el rol del comprador público. Las directivas de ChileCompra para compradores y proveedores muestran que la integridad se concibe como una responsabilidad distribuida a lo largo de todo el ciclo de contratación. Desde esa mirada, el comprador público no debiera ser solo un verificador documental o un ejecutor procedimental, sino también un actor de gestión de riesgos, capaz de diseñar bases más claras, identificar zonas sensibles del proceso, fortalecer la exigencia sustantiva y escalar necesidades institucionales de control. La modernización del sistema necesita, por tanto, un comprador público menos pasivo frente al documento y más activo frente al riesgo.

6. Conclusión

La contratación pública chilena dispone hoy de un marco normativo e institucional más robusto en materia de probidad, transparencia e integridad que el existente antes de la modernización introducida por la ley 21.634. Las normas, el reglamento, las directivas y los pronunciamientos revisados muestran un sistema que se ha tomado en serio la necesidad de prevenir riesgos. Sin embargo, el análisis de su implementación práctica revela que la principal debilidad ya no está en la falta de estándares, sino en la dificultad para verificar su observancia real.

En ese escenario, la idea de buena fe declarativa adquiere valor analítico: explica por qué un sistema formalmente más exigente todavía puede exhibir fragilidades importantes en el control sustantivo. Los programas de integridad pueden existir sin operar; el pacto de integridad puede aceptarse sin modificar conductas; y la ausencia de vínculos de consanguinidad puede declararse sin que la entidad disponga de medios adecuados para comprobarlo. La consecuencia es un modelo que avanza en integridad declarada, pero que aún debe consolidarse como integridad verificable.

La respuesta a esa brecha no parece estar en multiplicar declaraciones o anexos, sino en fortalecer la evidencia, la interoperabilidad, la institucionalidad interna y la capacidad de gestión de riesgos. En el nivel municipal, esa tarea es todavía más urgente, pues los datos disponibles muestran que la integridad institucional sigue dependiendo en gran medida de capacidades territoriales desiguales y no de una política pública suficientemente homogénea. En definitiva, el desafío no es exigir más compromisos retóricos, sino construir condiciones para que la integridad exigida sea, efectivamente, comprobable.

7. Referencias

- Asociación de Municipalidades de Chile & Chile Transparente. (2025). *Radiografía a la integridad municipal en Chile: estudio de caracterización sobre sistemas de integridad a nivel municipal*. <https://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2025/12/Estudio-Integridad-AMUCH-CHILE-TRANSPARENTE.pdf>
- Dirección de Compras y Contratación Pública [ChileCompra]. (s.f.). *Capacitación en compras públicas: recursos para compradores y proveedores*. <https://capacitacion.chilecompra.cl/>

- Dirección de Compras y Contratación Pública [ChileCompra]. (2025).** *Resolución que aprueba convenio de colaboración con la Contraloría General de la República.* <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2025/08/363-B-Res.-Aprueba-convenio-de-colaboracion-con-la-Contraloria-General-de-la-Republica-CCV-1.pdf>
- Dirección de Compras y Contratación Pública [ChileCompra]. (2026).** *Observatorio ChileCompra alerta por conflictos de intereses en compras públicas que benefician a empresas vinculadas a funcionarios.* <https://www.chilecompra.cl/2026/01/observatorio-chilecompra-alerta-por-conflictos-de-interes-en-compras-publicas-que-benefician-a-empresas-vinculadas-a-funcionarios/>

8. Normativa

- Decreto 661/2024,** *del Ministerio de Hacienda, que aprueba reglamento de la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y deja sin efecto el decreto supremo 250/2004, del Ministerio de Hacienda. Artículo primero: apruébase el siguiente reglamento de la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, 12 de diciembre de 2004. <https://bcn.cl/S3HySO>
- Directiva 28/2025.** *Resolución exenta 557/2025 B, de la Dirección de Compras y Contratación Pública, aprueba directiva de contratación pública 28/2025 sobre «Código de ética sobre la probidad en las compras públicas» y deja sin efecto directiva que indica.* <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2025/12/557BRes-Directiva28-2025-CodigodeEtica.pdf>
- Directiva 31/2026.** *Resolución exenta 37/2026 B, de la Dirección de Compras y Contratación Pública, aprueba directiva de contratación pública 31/2026 sobre «Código de ética y buenas prácticas para proveedores del Estado en compras públicas» y deja sin efecto directiva que indica.* <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2026/01/037-B-Res.-Aprueba-Directiva-de-Contratacion-N-31-2026-Codigo-etica-proveedores.pdf>
- Ley 20.285,** *sobre Acceso a la Información Pública. Artículo primero: aprueba la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado.* Diario Oficial de la República de Chile, 20 de agosto de 2008. <https://bcn.cl/2f8ep>
- Ley 20.730,** *regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.* Diario Oficial de la República de Chile, 8 de marzo de 2014. <https://bcn.cl/2ern5>

Ley 20.880, *sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses*. Diario Oficial de la República de Chile, 5 de enero de 2016. <http://bcn.cl/2f96y>

Ley 21.634, *moderniza la ley 19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado. Artículo primero: modifícase la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, de la siguiente forma*. Diario Oficial de la República de Chile, 11 de diciembre de 2023. <https://bcn.cl/3gxwa>

9. Jurisprudencia de la Contraloría General de la República de Chile, dictámenes, números:

E370752/2023. *Medidas para disminuir los posibles riesgos de corrupción en materia de compras públicas*. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E370752N23/html>

E69939/2025. *Imparte instrucciones sobre aplicación del artículo 35 quáter de la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, agregado por el artículo primero de la ley 21.634*. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/instructivos/E69939N25/html>

E586179/2024. *Complementa el dictamen E370752/2023, sobre medidas para disminuir riesgos de corrupción en compras públicas*.

ACTAS DEL
1.^{ER} SEMINARIO
INTERNACIONAL
DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA

ELEMENTOS BÁSICOS PARA LA AMBIENTALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

BASIC ELEMENTS FOR THE ENVIRONMENTAL INTEGRATION OF PUBLIC PROCUREMENT

Camila Antonieta Castro Fuentes¹

Resumen

Esta breve investigación examina la evolución de la contratación pública sustentable en Chile, destacando el cambio de paradigma introducido por la ley 21.634, que incorpora la sustentabilidad como principio transversal en las compras del Estado. A partir del significativo poder de compra estatal, se plantea que la contratación pública constituye una herramienta estratégica para promover el desarrollo sostenible. El estudio se centra en la dimensión ambiental, analizando fundamentos internacionales, como el Acuerdo de París y la Agenda 2030, así como nacionales, directivas y diversas políticas públicas. Asimismo, aborda la «ambientalización» de las licitaciones mediante la incorporación de criterios ambientales en la planificación —especialmente a través del Plan Anual de Compras— y en las etapas de licitación y ejecución contractual. Finalmente, se concluye que si bien existen instrumentos normativos y técnicos suficientes, su efectividad dependerá de su adecuada implementación, del establecimiento de estándares claros y del conocimiento del mercado.

Palabras clave: contratación pública – sustentabilidad – medio ambiente

Abstract

This brief study examines the evolution of sustainable public procurement in Chile, highlighting the paradigm shift introduced by Law 21,634, which incorporates sustainability as a cross-cutting principle in government procurement. Given the government's significant purchasing power, the study argues that public procurement constitutes a strategic tool for promoting sustainable development. The study focuses on the environmental dimension, analyzing international frameworks such as the Paris Agreement and the 2030 Agenda, as well as national directives and various public policies. It also addresses the «greening»

1 Orcid: 0009-0004-9081-8400. Es doctora © en Derecho por la Universidad de Alcalá, España; magíster en Derecho, con mención en Derecho Administrativo; profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Talca. cami.castro.f@gmail.com.

of procurement processes through the incorporation of environmental criteria in planning—particularly through the Annual Procurement Plan—and in the bidding and contract execution stages. Finally, it concludes that, while sufficient regulatory and technical instruments exist, their effectiveness will depend on their proper implementation, the establishment of clear standards, and market knowledge.

Keywords: public procurement – sustainability – environment

1. Introducción

En Chile, la modificación de la ley 19.886 en el año 2023 introdujo un cambio de paradigma en los objetivos y principios que orientan la contratación pública. Esta reforma incorporó de manera explícita la necesidad de integrar transversalmente el criterio de sustentabilidad, entendido en sus dimensiones económica, social y ambiental, dentro de los procesos de adquisición del Estado. De este modo, por primera vez, a nivel legal se establece que la contratación pública debe desarrollarse bajo un enfoque sustentable, ampliando su propósito tradicional, centrado principalmente en la eficiencia y la transparencia de los recursos, hacia una perspectiva que también considera impactos de largo plazo de las compras y contrataciones públicas.

La magnitud del sistema de compras públicas en Chile permite dimensionar la relevancia de esta transformación normativa. Durante el año 2025, el monto total transado por el Estado a través del sistema de compras públicas superó los \$18,4 billones de pesos chilenos. En dicho período, 1.165 organismos compradores realizaron adquisiciones mediante la plataforma Mercado Público, generando 1.867.129 órdenes de compra². En comparación con el año 2024, el monto total transado alcanzó los \$15,6 billones de pesos chilenos, cifra equivalente aproximadamente al 5 % del producto interno bruto de Chile para ese año. En ese mismo lapso, 1.086 organismos compradores efectuaron adquisiciones a través de la plataforma, generando 2.030.027 de órdenes de compra, con la participación de más de 110.000 proveedores (Ministerio del Medio Ambiente, 2025: 5).

Estas cifras permiten observar el significativo poder de compra del Estado y su potencial capacidad para influir en el mercado. En este sentido, la contratación

² ChileCompra. En forma adicional, se hace presente que, conforme a lo señalado en el artículo 3, letra e, de la ley 19.886, y en el decreto 75/2004, del Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo no están obligados a emitir las órdenes de compra relacionadas a contratos de ejecución y concesión de obra pública a través de la plataforma Mercado Público.

pública no solo cumple una función administrativa orientada a abastecer de bienes y servicios a los organismos públicos, sino que también constituye una herramienta estratégica de política pública, capaz de incentivar determinadas prácticas, estándares y comportamientos entre los proveedores. Bajo esta perspectiva, la incorporación del criterio de sustentabilidad en la normativa de compras públicas abre la posibilidad de utilizar la demanda estatal como un mecanismo para promover mercados más responsables y alineados con objetivos de desarrollo sostenible.

Ahora bien, en el marco de esta investigación, resulta necesario precisar qué se entiende por «contratación pública sustentable». Este concepto suele emplearse de manera equivalente a las nociones de contratación pública estratégica o contratación pública sostenible, las cuales aluden al uso del poder de compra del Estado no solo para satisfacer necesidades institucionales, sino también para promover objetivos de política pública más amplios. En este contexto, la contratación pública incorpora la denominada triple dimensión, esto es, económica, social y ambiental, compuesta por criterios orientadores de los procesos de adquisición pública. No obstante, el presente estudio se centra particularmente en la dimensión ambiental, con el objetivo de analizar brevemente las razones que justifican su integración en los procesos de contratación por parte de las entidades públicas.

A este respecto, este breve trabajo aborda la necesidad de ambientalizar los procesos de licitación pública, entendida como la incorporación sistemática de criterios, estándares o requisitos ambientales en las distintas etapas de los procedimientos de contratación, incluyendo las especificaciones técnicas, los criterios de evaluación de las ofertas y las condiciones de ejecución del contrato.

Para comprender la relevancia de este proceso, se revisarán antecedentes tanto internacionales como nacionales que han impulsado la integración de consideraciones ambientales en la contratación pública. Este análisis permitirá contextualizar el origen de estas prácticas, así como identificar los fundamentos que justifican su adopción como un instrumento orientado a promover políticas ambientales y fomentar mercados más sostenibles.

2. Contratación pública sustentable

La contratación pública estratégica se caracteriza por la incorporación de objetivos de interés general que trascienden la mera regulación de los procedimientos de contratación. En este sentido, no se limita al cumplimiento formal de normas y trámites, sino que busca establecer metas orientadas a generar beneficios para el conjunto de la sociedad (Medina Arnáiz, 2020: 81). Desde esta perspectiva, debe concebirse como una herramienta que permita alcanzar fines sociales,

ambientales, de investigación e innovación, bajo la convicción de que tales propósitos deben canalizar y gestionar de forma adecuada los fondos públicos (Gimeno Feliú, 2018: 54).

En esta misma línea, el concepto de compras públicas sostenibles hace referencia a los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios y obras realizados por entidades de la Administración del Estado que incorporan consideraciones sociales, económicas y medioambientales en sus decisiones de compra (Organización de los Estados Americanos, 2011: 7). El propósito de este enfoque es generar impactos positivos que trasciendan el ámbito estrictamente económico, contribuyendo al bienestar social, al desarrollo económico y a la protección del medio ambiente. En consecuencia, las compras públicas sostenibles buscan integrar de manera sistemática criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación, promoviendo prácticas más responsables en el uso de los recursos públicos.

En el caso chileno, este enfoque ha adquirido especial relevancia a partir de la modificación de la ley 19.886, sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, realizada en el año 2023, existiendo un cambio de paradigma. Esta reforma incorpora el artículo 2 bis, el cual establece que la contratación pública debe integrar de manera transversal criterios de sustentabilidad, con el objetivo de contribuir al desarrollo económico, social y ambiental. De este modo, el ordenamiento jurídico chileno adopta explícitamente el concepto de contratación pública sustentable, consolidando normativamente la incorporación de criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación estatal.

En este contexto, la contratación pública sustentable puede entenderse como un proceso estratégico de adquisición del Estado y, en general, del sector público, orientado a satisfacer de manera oportuna y eficiente las necesidades de las instituciones públicas y de la ciudadanía, incorporando simultáneamente consideraciones de sostenibilidad. Este modelo se rige por principios fundamentales tales como el libre acceso a las licitaciones, la competencia, la publicidad y transparencia de los procedimientos, la igualdad de trato y la no discriminación, la probidad administrativa y el principio de valor por dinero. En conjunto, estos principios orientan la actuación de los organismos públicos hacia un uso eficiente, transparente y responsable de los recursos públicos.

De esta manera, la contratación pública sustentable se configura como un instrumento clave para avanzar hacia un modelo de desarrollo económico más inteligente e inclusivo, en el cual la sustentabilidad se posiciona como un objetivo estratégico de primer orden. En consecuencia, tanto la noción de contratación pública estratégica como la de compras públicas sostenibles o sustentables convergen en un mismo propósito: la incorporación sistemática de criterios sociales, económicos y ambientales en los procesos de contratación pública, con el fin de maximizar el impacto positivo de la acción del Estado en el desarrollo sostenible.

3. Contratación pública sustentable: impacto ambiental

Tal como se ha señalado previamente, la contratación pública sustentable se estructura sobre una triple dimensión: económica, social y ambiental. En el marco de este breve trabajo, el análisis se centra en esta última, considerando su creciente relevancia tanto a nivel internacional como nacional, especialmente en el contexto de los desafíos asociados al cambio climático y la necesidad de avanzar hacia la neutralidad de carbono al año 2050.

Desde esta perspectiva, la dimensión ambiental de la contratación pública puede entenderse como un proceso mediante el cual las autoridades públicas optan por adquirir bienes y servicios que presentan un menor impacto ambiental a lo largo de su ciclo de vida, en comparación con otros productos o servicios que cumplen la misma función o utilidad, pero que son producidos o utilizados mediante procesos más intensivos en recursos o con mayores externalidades ambientales. Este enfoque supone considerar no solo el precio o el costo inmediato de los bienes y servicios, sino también los impactos ambientales asociados a su producción, transporte, uso y disposición final.

En este sentido, la incorporación de criterios ambientales en los procesos de contratación pública permite orientar la demanda del Estado hacia alternativas más sostenibles, incentivando al mismo tiempo la innovación y la adopción de prácticas productivas más responsables por parte de los proveedores. De esta manera, el sector público puede desempeñar un rol relevante en la promoción de mercados que internalicen consideraciones ambientales, contribuyendo así a la reducción de impactos negativos sobre el medio ambiente y al cumplimiento de objetivos de política pública vinculados a la sostenibilidad.

4. Antecedentes internacionales y nacionales

Para la implementación de la contratación pública sustentable en Chile, resulta indispensable considerar los antecedentes internacionales y nacionales que han orientado progresivamente la incorporación de criterios de sostenibilidad en la acción estatal.

En el ámbito internacional, destaca el Acuerdo de París de 2015, cuyo propósito es fortalecer la respuesta global al cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. En virtud de este acuerdo, los Estados se comprometen, entre otros aspectos, a:

- a) mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C respecto de los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C, reconociendo que ello reduciría significativamente los riesgos y efectos del cambio climático; y
- b) aumentar la capacidad de adaptación y resiliencia, promoviendo un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, sin comprometer la producción de alimentos (Naciones Unidas, 2015: 2).

Para alcanzar dichos objetivos, cada Estado parte debe elaborar, comunicar y mantener sus «contribuciones determinadas a nivel nacional», que consisten en planes que contienen compromisos de mitigación y medidas de adaptación, los cuales deben actualizarse cada cinco años, incrementando progresivamente su nivel de ambición (Naciones Unidas, 2015: 3). En este contexto y considerando el impacto de las contrataciones estatales en la economía y el medio ambiente, la compra pública se ha consolidado como un instrumento transversal para contribuir al cumplimiento de los compromisos climáticos, promoviendo criterios de sostenibilidad, eficiencia energética y reducción de la huella de carbono.

Chile ratificó el Acuerdo de París, lo que implica la obligación de cumplir con sus contribuciones determinadas a nivel nacional. En este marco, el país presentó en 2015 su primera contribución determinada a nivel nacional bajo la modalidad de contribución prevista determinada a nivel nacional, en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Gobierno de Chile, 2015: 5). Esta presentación respondió al llamado de la comunidad internacional previo a la adopción del acuerdo, permitiendo a los Estados manifestar anticipadamente sus compromisos climáticos.

Por otra parte, ese mismo año Chile se incorporó formalmente a la Agenda 2030 y a los objetivos de desarrollo sostenible, los cuales comprenden 17 objetivos y 169 metas que integran de manera articulada las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. Estos objetivos poseen un carácter integrado e indivisible y contemplan expresamente la promoción de la contratación pública sostenible, al señalar la necesidad de «promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales», en el marco del objetivo 12, relativo a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (Lazo Vitoria & Castro Fuentes, 2024: 112).

En este contexto, se creó el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, órgano interministerial encargado de coordinar y articular la ejecución de estos compromisos a nivel nacional (Chile Agenda 2030, s.f.). Posteriormente, en 2021, dicho consejo elaboró la Estrategia Nacional de Implementación de la Agenda 2030, aprobada en marzo de 2023 y presentada ante el sistema de Naciones Unidas en abril del mismo año. Esta estrategia se estructura en torno a cinco dimensiones fundamentales, sustentadas en los elementos clave del desarrollo sostenible definidos por la Asamblea General de la ONU.

Dentro de estas dimensiones, la segunda corresponde al eje planeta, el cual aborda la actual crisis ambiental y enfatiza la necesidad de transformar la relación entre las personas y la naturaleza, promoviendo una transición socioecológica justa y sostenible (Gobierno de Chile, 2023: 10). Este enfoque se desarrolla mediante la revisión de diversos objetivos de desarrollo, particularmente el relativo al consumo y la producción sostenibles, destacándose el rol del sector público como actor clave en la incorporación de criterios de sustentabilidad.

En el plano nacional, desde 2019 se cuenta con el «Instructivo de aplicación de criterios sustentables», elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente, cuyo objetivo es fomentar la compra pública sustentable mediante la incorporación de criterios ambientales y sociales en los procesos de contratación del Estado. Este instrumento ha sido complementado por la coordinación entre dicho ministerio y la Dirección ChileCompra, con el fin de fortalecer los contenidos sobre compras públicas sostenibles y apoyar procesos de capacitación técnica dirigidos a los organismos públicos (Ministerio del Medio Ambiente, 2019). Asimismo, en el marco del objetivo de consumo y producción sostenibles, se promueve tanto el desarrollo de prácticas empresariales sostenibles como la incorporación de criterios sustentables en las adquisiciones públicas.

En esta misma línea, el Programa Estado Verde constituye una política pública orientada a promover una cultura ambiental en las instituciones públicas, incentivando la adopción de prácticas respetuosas con el medio ambiente y la gestión eficiente de los recursos, tanto en la administración de sus dependencias como en sus procesos internos. Se trata de un instrumento voluntario que busca fortalecer la sustentabilidad del sector público y contribuir al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales, especialmente aquellos derivados de la Agenda 2030 (Ministerio del Medio Ambiente, 2019: 6).

Asimismo, existen instrumentos no vinculantes, como las directivas de ChileCompra, que promueven la incorporación de criterios de sostenibilidad en las compras públicas, incluyendo dimensiones ambientales. Entre ellas destaca la directiva 25/2016, relativa a recomendaciones para la contratación de bienes y servicios con criterios ambientales y de eficiencia energética (Alianza del Pacífico, 2023: 10).

Un avance significativo en esta materia se produjo con la dictación de la ley 21.634, que introduce modificaciones a la ley 19.886, con el objetivo de modernizar el sistema de compras públicas, mejorar la calidad del gasto fiscal, fortalecer los estándares de probidad y transparencia, e incorporar expresamente principios de economía circular. Esta normativa reconoce, por primera vez a nivel legal, la sustentabilidad como un principio transversal de la contratación pública, proyectado en sus dimensiones social, económica y ambiental. Asimismo, faculta a los órganos contratantes para incorporar criterios complementarios en la evaluación de las ofertas, orientados a la probidad, eficiencia, transparencia y sustentabilidad, permitiendo, por ejemplo, exigir bienes energéticamente

eficientes o prácticas contractuales de bajo impacto ambiental (Castro Fuentes, 2025: 285).

Finalmente, cabe mencionar la «Guía para la aplicación de criterios sustentables en la compra pública» (Ministerio del Medio Ambiente, 2025), elaborada en el contexto de la modernización del sistema de compras públicas en Chile. Este instrumento técnico tiene por finalidad orientar a los organismos del Estado en la incorporación efectiva de criterios de sustentabilidad en sus procesos de contratación, consolidando así el rol de la compra pública como una herramienta estratégica para el desarrollo sostenible, abarcando el ámbito ambiental.

5. La ambientalización de una contratación pública

Para la incorporación de criterios ambientales en la contratación pública resulta necesario considerar, en primer término, la etapa de planificación de las compras públicas y, posteriormente, ciertas cláusulas que se pueden incorporar en las fases de preparación, licitación y ejecución contractual.

En este contexto, el Plan Anual de Compras y Contrataciones constituye una herramienta de planificación de especial relevancia dentro del sistema de compras públicas, en tanto permite a cada organismo del Estado identificar y proyectar, de manera anticipada, los bienes y servicios que prevé adquirir durante un período anual determinado (Lazo Vitoria & Castro Fuentes, 2024: 133). Este proceso implica una evaluación sustantiva de las necesidades institucionales a satisfacer, las cuales configuran el objeto de los futuros contratos, así como la consideración de las adquisiciones recurrentes, el marco presupuestario disponible y la eventual incorporación de criterios de sustentabilidad. Asimismo, en caso de modificaciones al plan anual —como la contratación de bienes o servicios no contemplados inicialmente— estas deben justificarse en el acto administrativo respectivo, incorporando criterios de eficiencia, costo, vida útil y sustentabilidad.

Desde esta perspectiva, el plan anual no debe concebirse únicamente como un instrumento de carácter operativo, sino como un mecanismo estratégico mediante el cual cada entidad pública integra, de forma anticipada y deliberada, el enfoque de sustentabilidad, en coherencia con las políticas nacionales de acción climática y los compromisos internacionales asumidos por el país. No obstante, su eficacia como herramienta de transformación dependerá en gran medida de la voluntad institucional y del nivel de exigencia aplicado en la fase de planificación. En ausencia de lineamientos claros o estándares obligatorios, existe el riesgo de que la sustentabilidad se limite a una declaración formal sin efectos prácticos.

En este sentido, adquieren especial relevancia las instrucciones de carácter obligatorio que pueda dictar la Dirección de ChileCompra, en cuanto contribuyen a asegurar la incorporación efectiva y sistemática de criterios sustentables en los procesos de contratación pública (Lazo Vitoria & Castro Fuentes, 2024: 133).

Por otra parte, durante el procedimiento de licitación es posible incorporar cláusulas estratégicas destinadas a la ambientalización, particularmente a través de las especificaciones técnicas, los criterios de evaluación y las condiciones de ejecución contractual.

En efecto, las especificaciones técnicas corresponden a las descripciones, requisitos y características del bien o servicio a contratar (decreto 661/2024, artículo 4, n.º 5). En este ámbito es posible establecer exigencias ambientales concretas. Por ejemplo, en una licitación de servicios de limpieza para oficinas o instalaciones, se puede requerir que los productos utilizados cuenten con ecoetiquetas que certifiquen el cumplimiento de criterios ambientales a lo largo de su ciclo de vida.

Los criterios de evaluación comprenden los parámetros técnicos y económicos que permiten comparar objetivamente las ofertas recibidas, evitando distorsiones derivadas de propuestas anómalas (decreto 661/2024, artículo 55). En este aspecto, resulta especialmente relevante la ponderación asignada a cada criterio, ya que de ella dependerá el grado de incidencia de los factores de sustentabilidad en la adjudicación. Así, por ejemplo, siguiendo el caso anterior, puede incorporarse como criterio técnico el uso de productos concentrados o sólidos con sistemas de dilución estandarizados, otorgando una mayor valoración a aquellas ofertas que presenten mejores desempeños ambientales. No obstante, dicha ponderación debe definirse considerando las condiciones del mercado, a fin de no restringir indebidamente la participación.

Por último, las condiciones de ejecución contractual son obligaciones adicionales que debe cumplir el adjudicatario durante la ejecución del contrato, orientadas a promover objetivos sociales, ambientales o de innovación. Estas condiciones deben estar expresamente contempladas en las bases de licitación y no pueden alterar los criterios de admisibilidad ni de evaluación previamente establecidos. Su cumplimiento debe ser supervisado por la entidad contratante a través del administrador del contrato, quien es responsable de velar por la correcta ejecución del mismo (decreto 661/2024, artículo 13, n.º 5). A modo de ejemplo, en el caso de servicios de limpieza, podría exigirse que el proveedor realice el transporte de los insumos mediante vehículos de bajas emisiones, tales como eléctricos, híbridos o de hidrógeno.

De lo expuesto, se desprende que existen diversas instancias para incorporar criterios de sustentabilidad en la contratación pública, incluso desde etapas previas a la preparación de la licitación, mediante su integración en los

instrumentos de planificación como el Plan Anual de Compras y Contrataciones. Sin embargo, resulta fundamental considerar las condiciones del mercado, ya que una exigencia excesiva o desalineada con la oferta disponible podría derivar en la declaración desierta del proceso licitatorio.

6. Reflexiones finales

Desde una perspectiva analítica, la contratación pública se configura actualmente como una herramienta de transformación estructural, en cuanto trasciende su función tradicional de abastecimiento para consolidarse como un instrumento estratégico capaz de incidir en el funcionamiento del mercado y promover la adopción de prácticas sostenibles a gran escala. En este contexto, el poder de compra del Estado adquiere una dimensión reguladora indirecta, orientada a incentivar estándares más elevados de desempeño ambiental por parte de los proveedores.

Asimismo, la incorporación de criterios ambientales no se limita a la etapa de licitación, sino que encuentra su punto de partida en la fase de planificación, particularmente a través del Plan Anual de Compras. Ello refuerza la necesidad de adoptar una visión anticipada y estratégica de la sustentabilidad, que permita integrar dichos criterios desde la definición misma de las necesidades institucionales.

Por otra parte, las cláusulas de licitación —especialmente las especificaciones técnicas, los criterios de evaluación y las condiciones de ejecución contractual— constituyen herramientas concretas y eficaces para materializar la sustentabilidad en los procesos de contratación. Su adecuada formulación permite traducir los principios normativos en exigencias operativas verificables, contribuyendo a la implementación efectiva de este enfoque.

No obstante, pese a los avances normativos experimentados en el ordenamiento jurídico chileno, subsiste el riesgo de que la sustentabilidad permanezca en un plano meramente declarativo si no se establecen estándares claros, exigibles y acompañados de mecanismos de control adecuados. Esta brecha entre normativa y práctica representa uno de los principales desafíos para la consolidación de la contratación pública sustentable.

Finalmente, resulta imprescindible considerar las condiciones reales del mercado en la incorporación de criterios ambientales, ya que la imposición de exigencias desproporcionadas o desajustadas a la realidad del mercado puede afectar la competencia y resultar en procesos de licitación sin oferentes. En consecuencia, la ambientalización de la contratación pública requiere de

una implementación técnicamente informada, que equilibre adecuadamente el objetivo de sustentabilidad con la viabilidad económica y operativa de los procesos de compra.

7. Referencias

- Alianza del Pacífico (2023).** *Informe sobre compras públicas sostenibles en la Alianza del Pacífico*. <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2022/09/informe-compras-publicas-sostenibles-ap.pdf>
- Castro Fuentes, C. A. (2025).** Fundamentos y desarrollo de la eficiencia energética en la contratación pública. En I. Obando Camino y X. Lazo Vitoria (editores), *Nueva contratación pública reflexión y crítica de la ley 19.886 y su reglamento*, 271-300. Editorial Tirant lo Blanch.
- Chile Agenda 2030 (s.f.).** *¿Qué es la Agenda 2030?* <https://www.chileagenda2030.gob.cl/agenda-2030/>
- ChileCompra. (s.f.).** *Datos abiertos de las compras públicas en Chile*. <https://datos-abiertos.chilecompra.cl/>
- Gimeno Feliú, J. M. (2018).** La nueva regulación de la contratación pública en España desde la óptica de la incorporación de las exigencias europeas: hacia un modelo estratégico, eficiente y transparente. En obra colectiva, *Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público*, 47-132. Editorial Thomson Reuters Aranzadi.
- Gobierno de Chile. (2015).** *Contribución nacional tentativa de Chile (INDC) para el Acuerdo Climático París 2015*. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDC-web.pdf>
- Gobierno de Chile. (2023).** *Estrategia de Chile para la implementación de la Agenda 2030*. https://www.chileagenda2030.gob.cl/wp-content/uploads/2025/04/Estrategia_de_Implementacion_Agenda2030.pdf
- Lazo Vitoria, X. & Castro Fuentes, C. A. (2024).** Contratación pública sostenible en la ley 21.634 que moderniza la Ley de Compras Públicas. En I. Obando Camino y X. Lazo Vitoria (editores), *Nueva ley de compras públicas. Estudio sistemático y práctico de la reforma a la ley 19.886*, 111-160. Editorial Thomson Reuters.
- Medina Arnáiz, T. (2020).** La contratación pública estratégica. En T. Quintana López (director), *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, 81-100. Editorial Tirant lo Blanch.

Ministerio del Medio Ambiente. (2025). *Guía para la aplicación de criterios sustentables en la compra pública.* <https://ccps.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/06/Instructivo-de-Compras-P%C3%BAblicas-Sustentables.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente. (2019). *Instructivo de aplicación de criterios sustentables.*

Ministerio del Medio Ambiente. (2019), *Manual Estado Verde.* <https://oficinaverde.mma.gob.cl/Manual-Estado-Verde.pdf>

Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París.* https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

Organización de los Estados Americanos. (2011). *Las compras públicas sostenibles en América Latina.* Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos (SAP). <https://ricg.org/wp-content/uploads/2020/02/Estudio-Las-Compras-Publicas-Sostenibles-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

8. Normativa

Decreto 661/2024, *del Ministerio de Hacienda, aprueba reglamento de la ley 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, y deja sin efecto el decreto supremo 250/2004, del Ministerio de Hacienda. Artículo primero: aprueba el siguiente reglamento de la ley 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, 12 de diciembre de 2024. <https://bcn.cl/S3HySO>

Directiva 25/2016, *de la Dirección de Compras y Contratación Pública, recomendaciones para la contratación de bienes y servicios incorporando criterios ambientales y de eficiencia energética.* <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n25.pdf>

Ley 19.886, *de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, 30 de julio de 2003. <https://bcn.cl/2f72u>

Ley 21.634, *moderniza la ley 19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado. Artículo primero: modifica la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, 11 de diciembre de 2023. <https://bcn.cl/3gxwa>

EL ESTÁNDAR DE LICITACIÓN EN DOS ETAPAS: CRITERIOS, BENEFICIOS Y DESAFÍOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA EN CHILE

THE TWO-STAGE BIDDING STANDARD: CRITERIA, BENEFITS AND CHALLENGES FROM THE PERSPECTIVE OF COMPETITION LAW IN CHILE

Camilo Lledó Veloso¹

Resumen

El presente artículo presenta el análisis del estándar de licitación en dos etapas desarrollado por las autoridades chilenas de libre competencia, sus beneficios procompetitivos y sus tensiones en sectores donde la innovación o la política pública trascienden la eficiencia en costos.

Palabras clave: licitaciones públicas – libre competencia – licitación en dos etapas – poder de compra

Abstract

This article presents an analysis of the two-stage bidding standard developed by Chilean competition authorities, its pro-competitive benefits, and the tensions it faces in sectors where innovation or public policy transcend cost efficiency.

Keywords: public procurement – competition law – two-stage bidding – buyer power

1 Orcid: 0009-0009-0892-9061. Es profesor asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago; abogado por la Universidad de Chile; master of science en Políticas Públicas por la University College London; master of science en Regulación por la London School of Economics and Political Science; socio de Carey y Cía. camilo.lledo@usach.cl

1. Introducción

Las licitaciones públicas constituyen un mecanismo fundamental mediante el cual el Estado adquiere bienes y servicios, asigna concesiones y distribuye recursos públicos (sentencia 118/2012, considerando 6.º; resolución 61/2020, párrafo 5.º). El diseño de las bases de licitación adquiere en este contexto una relevancia central, pues determina las condiciones de competencia entre los oferentes y, en última instancia, la eficiencia en el uso de los recursos estatales.

Las autoridades de libre competencia en Chile —el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, la Fiscalía Nacional Económica y la Corte Suprema— han desarrollado progresivamente un cuerpo de criterios orientados a garantizar que los procesos licitatorios maximicen la competencia y eviten barreras injustificadas a la entrada de nuevos participantes. Estos criterios, emanados de demandas, consultas, informes e instrucciones generales, prescinden del régimen jurídico específico al que adscribe cada licitación y responden a una pregunta transversal: cómo hacer más competitivo el proceso de adjudicación.

El presente artículo analiza el denominado «estándar de licitación en dos etapas» —que propone evaluar primero los requisitos técnicos y administrativos como umbral de habilitación, para luego adjudicar exclusivamente por precio—, sus fundamentos, beneficios procompetitivos y también los desafíos que plantea en sectores donde la innovación técnica, la calidad del servicio o los objetivos de política pública exigen una ponderación más compleja que la simple eficiencia económica.

2. Competencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en materia de bases de licitación

La Corte Suprema ha resuelto cómo interpretar el traslape entre las competencias del Tribunal de Contratación Pública y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia: de acuerdo con su jurisprudencia, el Tribunal de Contratación Pública debería conocer de actos ilegales o arbitrarios desde la publicación de bases hasta la adjudicación, mientras el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia tendría competencia enfocada en el diseño de las bases. El fundamento radica en que en el diseño licitatorio existe una «posibilidad objetiva y efectiva de que la libre competencia pueda verse impedida, restringida o entorpecida, o que con dicho actuar se tienda a ello» (sentencia 138/2014, considerando 13.º).

El caso paradigmático que inició esta línea jurisprudencial fue la licitación del Servicio de Registro Civil e Identificación, donde Sonda recurrió ante ambos tribunales: el Tribunal de Contratación Pública falló en su contra aplicando el principio de estricta sujeción a las bases, pero el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia falló a su favor por considerar anticompetitiva su exclusión (sentencia 132/2013). Conociendo de reclamaciones en ambos procesos, la Corte Suprema resolvió finalmente que el Tribunal de Contratación Pública era el competente para conocer de actos ocurridos durante el proceso licitatorio y que la competencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia cesa respecto de actos posteriores a la aprobación de bases que se ajusten al decreto ley 211/1973 (rol 13972/2013). Esta competencia respecto al diseño licitatorio ha sido además reconocida por legislaciones especiales que obligan a consultar ciertas bases al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, como ocurre en materia portuaria y de recolección selectiva de residuos.

3. Criterios generales para el diseño de bases competitivas

Desde lo más general, las jurisprudencias del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y de la Corte Suprema han sostenido que las bases infringirían el decreto ley 211/1973 si:

- a) el organismo que licita cuenta con poder de compra en el mercado relevante;
- b) actúa de modo arbitrario o discriminatorio, abusando de ese poder o alterando el proceso competitivo; y
- c) las exigencias incorporadas en las bases carecen de una justificación objetiva y razonable.

Ahora, llevando dichos criterios generales de libre competencia a exigencias concretas, se aprecia que, en distintos pronunciamientos respecto al diseño de licitaciones públicas, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ha ido delineando el criterio general de privilegiar el criterio económico como principal factor de adjudicación, estimando riesgosas las bases donde otros criterios puntúan de manera similar o superior al precio.

A su vez, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ha señalado que las variables económicas deben correlacionarse con el costo efectivo promedio para el Estado —en una concesión de terminal rodoviario, por ejemplo, se determinó que era incorrecto ponderar igualmente el uso de losa y el arriendo de boleterías si generan ingresos muy distintos—.

También ha sostenido que los criterios de experiencia y capital son riesgosos si se evalúan en el puntaje final, pues generarían un «castigo relativo»: el oferente con menor experiencia o capacidad financiera siempre debería compensar con un precio más bajo —se ha documentado que, por cada punto de diferencia en experiencia, un nuevo entrante debía reducir su precio en un 14,1 %— (resolución 71/2022). Por ello, se ha sugerido que se consideren criterios de admisibilidad —y no adjudicación— y que para establecerlos se evalúen criterios objetivos, verificables y proporcionales al objeto del contrato (instrucciones de carácter general 6/2024). En la misma línea, los aspectos técnicos deben delimitarse mediante criterios claros y comprobables, sin imponer exigencias adicionales a las ya evaluadas en registros oficiales —como los del Ministerio de Obras Públicas o el Ministerio de Vivienda y Urbanismo— si estos ya garantizan la idoneidad del oferente.

Por último, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia mira con recelo los mínimos o máximos de precio y los límites de adjudicación: los primeros no deberían fijarse, los máximos deben reservarse para casos excepcionales, y los límites de adjudicación requieren justificación (resolución 74/2022).

4. El estándar de licitación en dos etapas

El modelo de licitación en dos etapas constituye la evolución del criterio que privilegia el factor económico. Bajo este esquema, el diseño competitivo óptimo consistiría en filtrar primero por requisitos técnicos y administrativos, para luego adjudicar exclusivamente por variables económicas —por ejemplo: informe 24/2022 y resoluciones 66/2021, 71/2022, 74/2022—. La evaluación de estos requisitos como puntaje de adjudicación —en lugar de como umbral de habilitación— distorsionaría la asignación más eficiente, pudiendo generar barreras a la entrada².

Por ende, el óptimo para las autoridades de libre competencia sería que el licitante establezca los requerimientos técnicos mínimos necesarios en las

2 El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ha señalado al respecto:

hay dos objetivos que se pretenden alcanzar en las nuevas bases:

a) una mayor competencia en la licitación que asegure la asignación óptima de la obra al menor costo posible, y

b) eficiencia en la ejecución de la obra, es decir, que se lo adjudique quien tenga la suficiente experiencia y capacidad técnica y financiera para hacerlo. Para lograr dichos objetivos, no se debe evaluar en conjunto la variable precio con la experiencia y la capacidad económica del oferente, porque genera los problemas ya descritos de «castigo» relativo, los que se podrían considerar barreras a la entrada para ciertas empresas» (resolución 71/2022).

bases y en las obligaciones del contrato, a los que el oferente debe adherir, haciéndolos exigibles a través de fiscalización y sanciones ante incumplimiento³.

El privilegio total del criterio económico como factor asignador del concurso presenta múltiples beneficios destacados por distintas sentencias:

- 1) la eficiencia económica al favorecer el ahorro para la Administración pública;
- 2) la reducción de discrecionalidad al eliminar márgenes que podrían generar barreras injustificadas a la competencia;
- 3) la eliminación del sesgo hacia incumbentes, evitando que empresas establecidas obtengan ventajas sistemáticas frente a nuevos entrantes;
- 4) una mayor predictibilidad para los oferentes que, una vez superado el umbral técnico, compiten en un único eje claramente definido; y
- 5) la reducción del riesgo de captura, ya que la separación de etapas dificulta la manipulación del proceso.

La licitación en dos etapas ha sido aplicada en múltiples sectores. En materia de contratos de ejecución de obra pública municipal —pavimentación, edificación, áreas verdes—, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia dictó las instrucciones de carácter general 6/2024, estableciendo que la oferta económica debe ponderar al menos un 80 % en la etapa de adjudicación⁴. El modelo también ha sido aplicado en la construcción de infraestructura hospitalaria del Ministerio de Salud (resolución 71/2022), en licitaciones para explotar terminales interurbanos de buses (resolución 61/2020), en concesiones para la administración y operación de estaciones intermodales metropolitanas⁵, en la construcción de jardines infantiles para la Junta Nacional de Jardines

3 En el informe 24/2022, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia señaló: es indispensable que tanto la capacidad de la infraestructura a concesionar como los estándares de calidad de servicio que deberán comprometer los postulantes se encuentren predefinidos con claridad y precisión en dicha memoria explicativa. De esta manera, la competencia por tarifas que se propone en este informe se producirá entre servicios de calidad y características de infraestructura equivalentes, y con ello los postulantes estarán en mejores condiciones de evaluar los costos y riesgos de la provisión de los servicios. Ello incrementará la información disponible y su simetría entre los postulantes, favoreciendo con ello mejores condiciones de competencia en la licitación (véase también informes 22/2022; 18/2020; 11/2014; 23/2022).

4 Las instrucciones de carácter general 6/2024 se originaron por la solicitud NC-61/2021, admitida por la Corte Suprema en rol 22271/2021. El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia identificó que las municipalidades ponderaban el precio solo en un 34 % promedio, mientras que factores estáticos —experiencia y capital— sumaban más del 40 %. Esto permitía que empresas con «puntaje perfecto» en experiencia ganaran, pese a ofertar precios mucho más altos (instrucciones de carácter general 6/2024).

5 El tribunal detectó que los criterios originales favorecían a quienes ofrecieran mayores pagos a la municipalidad o mayores inversiones, lo que terminaba traspasándose como mayores costos a los usuarios —tarifas—. Se instruyó un modelo donde la primera etapa califique la experiencia en administración de infraestructuras y la segunda etapa se centre exclusivamente en el menor índice tarifario ofertado (resolución 66/2021).

Infantiles⁶, en la selección de gestores de residuos, y en cursos de capacitación contratados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Esta ha producido que también vaya permeando en nuestro sistema, al ser implementada voluntariamente por distintas autoridades. Ejemplos de esta expansión incluyen las concesiones de obra pública del Ministerio de Obras Públicas, las licitaciones para el Transporte Público Metropolitano —en 2023 se cambió el modelo por uno de dos etapas siguiendo los criterios del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia— y la licitación de monitoreo telemático de condenados de Gendarmería, entre muchos otros.

5. Casos emblemáticos y tensiones del modelo

Ahora bien, para que pueda aplicarse eficientemente el modelo de dos etapas, se requiere un elemento esencial: que el organismo comprador determine *ex ante*, en las bases, qué es lo que necesita y que establezca los mínimos adecuados y suficientes para adquirir un servicio o producto de calidad. Asimismo, debe poder controlar *ex post* el estricto cumplimiento de dichos estándares mediante fiscalización y multas. Esto no siempre sucede en la práctica.

Un ejemplo que pone en tensión la aplicación irrestricta del modelo de dos etapas es la sentencia rol 169526/2023, de la Corte Suprema, relativa a las bases de licitación de gestores de residuos de neumáticos. En este caso, el gestor de residuos presentó una fórmula de evaluación en una sola etapa, con un alto componente económico —entre 90 % y 70 %— y uno menor técnico —entre 10 % y 30 %—, que buscaban obtener un mejor servicio. Los criterios técnicos incluían aspectos como ratios de horarios y frecuencias, ubicación del centro de recogida, espacio de almacenamiento, medidas contra incendios, tecnología y antigüedad de la flota, equipos informáticos, tecnología de la maquinaria y eficiencia energética, y capacidad de gestión superior a la mínima exigida.

La Fiscalía Nacional Económica solicitó que se implementara el modelo en dos etapas. Sin embargo, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia mantuvo la evaluación propuesta por el consultante, señalando que su rol es velar por eficiencias que incluyan la calidad e innovación y no solo el menor costo. La Fiscalía Nacional Económica reclamó en contra del informe y la Corte Suprema le dio la razón, imponiendo el modelo en dos etapas (rol 169526/2023).

6 En este proceso contencioso, se analizó cómo la Junta Nacional de Jardines Infantiles utilizaba criterios de evaluación que otorgaban puntajes desproporcionados a la experiencia previa con la misma institución. El tribunal determinó que este diseño generaba un «cierre de mercado» en favor de un grupo reducido de contratistas.

Otro caso particularmente relevante es el de la consulta de Automóvil Club de Chile respecto de las bases del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Sence, para la contratación de cursos de capacitación para obtener licencias de conducir profesionales.

El Sence lleva a cabo una extensa lista de licitaciones en las que adjudica fondos para efectuar cursos de capacitación de trabajadores en múltiples áreas. En la consulta, Automóvil Club de Chile reclamaba que el Sence había impuesto un máximo de selección de un 20 % de los cupos por oferente⁷. Si bien la discusión se centró en esta restricción, la Fiscalía Nacional Económica en su informe advirtió que el precio tenía un muy bajo ponderador: se asignaba la licitación con un 95 % de oferta de calidad en los programas y experiencia, y solo un 5 % al precio. Este esquema contravenía directamente la importancia atribuida a la oferta económica en la jurisprudencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Consecuentemente, a pesar de que este aspecto no fue el centro del debate, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia terminó ordenando que, en el futuro, el Sence realice licitaciones en dos etapas, en las que la segunda se adjudique por precio (resolución 74/2022). Esta decisión fue respaldada por la Corte Suprema, a pesar de que el Sence en su reclamación ofreció elevar el factor precio a más del 60 % (rol 114616/2022).

El caso del Sence ilustra con particular claridad las tensiones que puede generar la aplicación generalizada del modelo de dos etapas. En primer lugar, la naturaleza del servicio contratado implica que el Sence adquiere capacitaciones —esto es, una forma de educación—, ámbito en el que resulta discutible que la eficiencia en costos sea el criterio óptimo, ya que el énfasis en el ahorro puede traducirse en un deterioro en la calidad del servicio. El modelo de dos etapas, al centrarse exclusivamente en el precio, una vez superados los requisitos técnicos mínimos, tiende precisamente a incentivar ofertas que cumplen con lo mínimo al menor costo posible. A ello se suma que el propio carácter del Sence, como organismo de fomento, lo sitúa más cerca de la lógica de un «Estado asignador» que de un «Estado comprador», puesto que administra el Fondo Nacional de Capacitación para impulsar actividades que, de otro modo, no existirían por no ser rentables. Finalmente, el modelo presupone capacidad institucional para definir requerimientos técnicos y fiscalizar su cumplimiento, lo que no necesariamente sucede en el caso del Sence, toda vez que implicaría una presencia sostenida en salas de clases a lo largo de todo el país.

En este tipo de casos, donde la calidad era esencial en la adjudicación y los licitantes no tenían necesariamente las facultades para determinarla *ex ante* o

7 El Sence fundaba esta restricción en la necesidad de fomentar una red estable y más amplia de entidades capacitadoras, evitando depender de pocas, ya que cualquier problema que tuviese la entidad podía afectar a muchos cursos. Automóvil Club de Chile argumentaba que la restricción limitaba irregularmente la competencia y afectaba su capacidad instalada, pues históricamente se adjudicaba mucho más del 20 %.

fiscalizarla *ex post*, cabe preguntarse si el modelo en dos etapas no debería ser ponderado o matizado bajo otros criterios de política pública.

En este sentido, el propio Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ha reconocido que el análisis de los actos relacionados con licitaciones debe realizarse teniendo presentes los objetivos que consideró la autoridad que los dicta (resolución 61/2020, considerando 7.º). El tribunal ha señalado que resulta necesario ponderar los intereses de la política pública sectorial, materializada en un determinado diseño de bases de licitación, y la adecuada protección de la libre competencia, a fin de determinar si la autoridad ha cometido una infracción. La finalidad de la actuación del tribunal es

simplemente velar porque las condiciones de competencia *ex ante* aseguren que la ausencia de rivalidad *ex post* se traduzca de todos modos en las más eficientes condiciones de prestación del servicio en términos de precio, cantidad y calidad de ofertas (sentencia 138/2014, considerando 14.º).

Ante la expansión del modelo de dos etapas, cabe preguntarse si constituye un criterio aplicable a todo tipo de licitaciones, o si existen casos donde la oferta técnica u otros elementos pueden desempeñar legítimamente un rol como criterios adjudicadores en el puntaje final. El modelo genera una tensión particular en aquellos casos donde se requiere innovación en la oferta —una solución que no existe o que no es conocida previamente por el licitante— o donde se busca premiar la mejor calidad técnica y no solo el cumplimiento del mínimo de calidad. Asimismo, existen ciertos tipos de concursos donde el factor precio no es el único relevante, por existir otros criterios de política pública igualmente atendibles que la eficiencia económica.

6. Conclusiones: orientaciones para organismos licitantes

El estándar de licitación en dos etapas se ha consolidado como el modelo preferido por las autoridades chilenas de libre competencia para el diseño de bases de licitación pública. Se basa en argumentos relevantes: al separar la evaluación de aptitud técnica de la competencia por precio, el modelo reduce la discrecionalidad, mitiga las desventajas competitivas que enfrentan los nuevos entrantes, aumenta la predictibilidad del proceso y promueve la eficiencia económica en el uso de los recursos públicos.

Esto implica que naturalmente las licitaciones en dos etapas serán un modelo en expansión, principalmente para concursos en que el licitante tiene poder de compra. El criterio no solo es perseguido por el Tribunal de Defensa de la Libre

Competencia. La experiencia muestra que la Fiscalía Nacional Económica lo impulsa con firmeza e incluso ha logrado revertir sentencias del tribunal ante la Corte Suprema en esta materia.

El modelo de dos etapas resulta particularmente adecuado en aquellos casos en que el organismo licitante posee un poder de compra significativo, situación en la cual la competencia focalizada en precios puede generar mayores eficiencias. También se justifica, por razones de prudencia, cuando los pagos asociados a la contratación recaen directamente en los usuarios, de modo que la estructura del proceso licitatorio reduzca los riesgos de sobrecostos o de decisiones que afecten injustificadamente a quienes financian el servicio. Asimismo, este modelo es especialmente pertinente cuando no existen diferenciadores técnicos relevantes entre los potenciales oferentes, de manera que la competencia se concentra en un aspecto objetivo y verificable como es el precio.

No obstante, la expansión del modelo hacia sectores donde la calidad del servicio, la innovación técnica o los objetivos de política pública trascienden la mera eficiencia en costos genera tensiones que merecen atención. Para funcionar adecuadamente, el modelo requiere plena certidumbre respecto de lo que se licita y una capacidad de imponer condiciones en el pliego que garanticen un buen servicio, y también capacidad de fiscalización; lo que no siempre ocurre. El caso del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo ilustra con particular claridad los riesgos de una aplicación generalizada del modelo sin considerar las particularidades del servicio contratado, las capacidades institucionales del organismo licitante y los objetivos de política pública que subyacen al proceso. Si bien el propio Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ha reconocido que el análisis debe ponderar los intereses de la política pública sectorial y la protección de la libre competencia (resolución 61/2020, considerando 7.º), la práctica reciente sugiere una tendencia a privilegiar el modelo de dos etapas incluso en casos donde su aplicación resulta cuestionable.

Por ende, resulta relevante tener en cuenta que, en aquellos casos en que los organismos requieran incorporar criterios técnicos en sus procesos de contratación, resulta indispensable elaborar bases que definan tales criterios de la manera más objetiva, clara y verificable posible. Resulta sugerible que estas decisiones tengan fundamentos respaldados internamente, ya que tanto el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia como la Fiscalía Nacional Económica exigen una justificación suficiente para el uso de parámetros distintos al precio. Incluso en estos escenarios, es recomendable mantener un porcentaje alto asignado a la variable económica, de forma que la competencia por precio siga siendo efectiva. Además, es relevante utilizar adecuadamente los mecanismos que ofrece la legislación de compras públicas, como el diálogo competitivo de innovación o los contratos especialmente diseñados para fomentar actividades innovadoras, herramientas que permiten introducir consideraciones técnicas sin afectar la competencia en el mercado.

7. Normativa

Decreto ley 211/1973, *fija normas para la defensa de la libre competencia*. Diario Oficial de la República de Chile, 22 de diciembre de 1973. <https://bcn.cl/267h3>

Ley 19.886, *de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios*. Diario Oficial de la República de Chile, 30 de julio de 2003. <https://bcn.cl/2f6x4>.

Instrucciones de carácter general 6/2024, *del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, sobre contratos de obra pública licitados por municipios*, del 30 de diciembre de 2024. <https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2025/04/ICG-N%C2%B0-6-2024.pdf>

8. Jurisprudencia

8.1. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, sentencias números:

118/2012, *caratulada «Fiscalía Nacional Económica/Kiasa Demarco S.A. y otros»*, sentencia del 9 de enero de 2012. https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/sentencias/Sentencia_118_2012.pdf

121/2012, *caratulada «Naviera Valdivia Ltda. y otros/Ministerio de Obras Públicas y otros»*, sentencia del 10 de mayo de 2012. https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/sentencias/Sentencia_121_2012.pdf

132/2013, *caratulada «Sonda S.A./Servicio de Registro Civil e Identificación»*, sentencia del 25 de octubre de 2013. https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/sentencias/Sentencia_132_2013.pdf

138/2014, *caratulada «Ramírez y Compañía Limitada/Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones»*, sentencia del 30 de julio de 2014. https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/sentencias/Sentencia_138_2014.pdf

8.2. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, informes números:

11/2014, *respecto de las condiciones para la licitación pública del Frente de Atraque n.º 1 del puerto de Antofagasta*, informe del 20 de marzo de 2014. https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/informes/Informe_11_2014.pdf

18/2020, *que fije las condiciones de competencia para la licitación pública del terminal Mar del Puerto a Gran Escala de San Antonio*, informe del 22 de julio de 2022. https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2024/01/Informe_18_2020.pdf

22/2022, que fije las condiciones de competencia que regulará la licitación bajo un esquema monooperador de los sitios 1 a 7 del recinto portuario del puerto de Chacabuco, informe del 18 de marzo de 2022. <https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2023/12/Informe-N%C2%B0-22.pdf>

23/2022, que fije las condiciones de competencia que regulará la licitación bajo un esquema monooperador sobre los frentes de atraque que indica del recinto portuario de Puerto Montt, informe del 30 de marzo de 2022. https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2022/04/NC_N%C2%B0_469_Informe.pdf

24/2022, que fije las condiciones de competencia que regulará la licitación bajo un esquema monooperador sobre el terminal Arturo Prat y muelle José de Todos los Santos Mardones, ambos de Punta Arenas, y el terminal de Transbordadores de Puerto Natales, informe del 8 de abril de 2022. https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2023/12/Informe_24.pdf

8.3. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, resoluciones números:

61/2020, respecto de la consulta de la Asociación de Farmacias Independientes de Chile A.G. sobre la resolución exenta 3G n.º 51, del 7 de junio de 2019, del Fondo Nacional de Salud, resolución del 7 de abril de 2020. <https://www.tdlc.cl/sentencias/informe-n-11-2014-solicitud-de-informe-de-empresa-portuaria-antofagasta-epa-sobre-licitacion-de-concesion-del-frente-de-atraque-n-1-del-puerto-de-antofagasta/>

66/2021, respecto de la consulta de la Fiscalía Nacional Económica sobre las bases de licitación para asignar la concesión de la estación intermodal metropolitana en la comuna de Pedro Aguirre Cerda, resolución del 28 de julio de 2021. https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2021/08/Resoluci%C3%B3n_66_2021.pdf

71/2022, respecto de la consulta de Constructora LN SpA, sobre bases generales aprobadas por resolución 1/2020 del Minsal, resolución del 30 de junio de 2022. https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2022/07/Resolucion_N%C2%B0_71_2022_.pdf

74/2022, respecto de la consulta de Escuela de Conductores Automóvil Club de Chile sobre las bases de licitación del Sence para la ejecución del Curso especial con simulador de inmersión total conducente a licencia de conductor profesional clase A-3 y A-5, resolución del 25 de agosto de 2022. https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2022/08/Resolucion_N_74_22.pdf

8.4. Corte Suprema, causas roles números:

7796/2008, caratulada «Fiscalía Nacional Económica/Municipalidad de Curicó», sentencia del 27 de mayo de 2009.

6100/2010, caratulada «Puerto Terrestre Los Andes Sociedad Concesionaria S.A./Fisco de Chile», sentencia del 28 de enero de 2011.

13972/2013, caratulada «Sonda S.A./Servicio Registro Civil e Identificación», sentencia del 06 de agosto de 2014.

22271/2021, caratulada «Constructora Cristi Ltda/Tribunal de Defensa de la Libre Competencia», sentencia del 14 de noviembre de 2022.

114616/2022, caratulada «Servicio Nacional de Capacitación y Empleo/Tribunal de Defensa de la Libre Competencia», sentencia del 10 de mayo de 2023.

169526/2023, caratulada «Fiscalía Nacional Económica/Tribunal de Defensa de la Libre Competencia», sentencia del 05 de enero de 2025.

LEY SOBRE ECONOMÍA CIRCULAR EN LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO: REFLEXIONES Y DESAFÍOS

LAW ON CIRCULAR ECONOMY IN THE PROCUREMENT OF GOODS AND SERVICES BY STATE AGENCIES: REFLECTIONS AND CHALLENGES

Claudia Alfaro Cornejo¹

Resumen

Este artículo analiza la implementación de la ley 21.634 y su reglamento, que incorporan principios de economía circular en las compras públicas, y examina su relación con la ley 20.920, identificando desafíos regulatorios para su correcta articulación.

Palabras clave: economía circular – compras públicas sustentables – ley 21.634 – ley 20.920

Abstract

This article analyzes the implementation of law 21,634 and its regulations, which incorporate circular economy principles into public procurement, and examines its relationship with law 20,920, identifying regulatory challenges for their proper articulation.

Keywords: circular economy – sustainable public procurement – law 21,634 – law 20,920

1 Es máster en Derecho Ambiental y Energético por la New York University; profesora del Diplomado en Economía Circular de la Universidad de Chile, así como en diversos cursos y programas académicos en Derecho Ambiental. claudia.alfaro.cornejo@gmail.com. Las opiniones vertidas son emitidas a título personal y no representan la opinión del Ministerio del Medio Ambiente, donde la autora se desempeña como jefa del Departamento de Legislación y Regulación Ambiental.

1. Introducción

La generación desmedida de residuos se ha transformado en uno de los síntomas más visibles de los actuales patrones de producción y consumo. Según el informe «What a Waste 3.0: Global Snapshot of Solid Waste Management toward Circularity until 2050», publicado en 2026 por el Banco Mundial, en 2022 se generaron de 2,56 mil millones de toneladas de residuos sólidos municipales en el mundo, cifra que supera las proyecciones realizadas por la edición anterior del mismo informe para 2030, lo que evidencia que la generación de residuos está aumentando de manera acelerada (Cook *et al.*, 2026).

Lejos de disminuir, esta tendencia continúa en aumento. En efecto, el mismo reporte proyecta que, bajo un escenario sin cambios en las políticas actuales, la generación global de residuos podría alcanzar 3,86 mil millones de toneladas anuales a 2050 —un incremento del 50 %—, impulsada principalmente por el crecimiento económico y demográfico, lo que demuestra la envergadura del problema (Cook *et al.*, 2026).

El problema no radica únicamente en la cantidad de residuos generados, sino que también en la capacidad existente para hacerse cargo de estos, lo que se traduce en mayores niveles de contaminación, emisiones de gases de efecto invernadero y pérdida de biodiversidad. A este respecto, el mismo estudio indica que el 30 % de los residuos generados a nivel mundial, o no son recolectados o son depositados en vertederos sin control ambiental, situación que se concentra especialmente en países de bajos ingresos, donde solo el 3 % de los residuos se gestiona en instalaciones controladas. Asimismo, el sector de residuos sólidos es identificado como la tercera fuente más importante de emisiones de metano a nivel global, responsable de aproximadamente el 20 % de las emisiones antropogénicas de ese gas, con consecuencias directas sobre el cambio climático y la calidad del aire, toda vez que la generación y el manejo inadecuado de residuos constituyen una fuente relevante de emisiones de gases de efecto invernadero (Cook *et al.*, 2026; Alfaro Cornejo & Currie Ríos, 2023).

En este contexto, es evidente que las respuestas tradicionales basadas exclusivamente en la disposición final de residuos resultan insuficientes. Lo anterior ha gatillado que, en las últimas décadas, haya cobrado fuerza la necesidad de transitar hacia modelos productivos que prioricen la prevención en la generación de residuos y la valorización de materiales, principios que encuentran su base en la denominada «economía circular».

Esta última se sustenta en tres principios complementarios:

- 1) el primero consiste en eliminar los residuos y la contaminación desde el diseño, partiendo de la premisa de que la generación de residuos es un error

de diseño y no una consecuencia inevitable de la actividad económica, lo que se traduce en la conocida jerarquía de manejo de residuos: reducir es preferible a reutilizar, reutilizar es preferible a reciclar, y reciclar es preferible a desechar;

- 2) el segundo principio apunta a mantener los productos y materiales en uso el mayor tiempo posible, evitando que los recursos que ya ingresaron a la economía pierdan su valor prematuramente, ya sea conservando los materiales, la energía o la infraestructura existente; y
- 3) el tercero va más allá de la conservación: la economía circular propone regenerar activamente los sistemas naturales, de modo que el sistema económico contribuya a restablecer el capital natural y la biodiversidad de los territorios, en lugar de simplemente reducir el daño que les ocasiona (Ministerio del Medio Ambiente, 2021).

Esta problemática global se manifiesta con particular intensidad en el contexto chileno. En efecto, el «Reporte del estado del medio ambiente en 2025», elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente, da cuenta de que el modelo económico nacional continúa sustentándose en una elevada extracción y consumo de materiales, reflejando un patrón productivo que todavía opera, en gran medida, bajo lógicas lineales de «extraer, producir y desechar». En efecto, se estima que, entre 2000 y 2024, el consumo interno de materiales ha experimentado un aumento significativo, mientras que la huella material del país mantiene una tendencia creciente, evidenciando una presión sostenida sobre los recursos naturales (Ministerio del Medio Ambiente, 2025).

Pese a la existencia de ciertos avances en valorización, cuya tasa alcanzó un 22,7 % en 2023 —el valor más alto del período—, la mayor parte de los residuos continúa llegando a disposición final, principalmente en rellenos sanitarios. Esto es coherente con el diagnóstico global del informe *What a Waste 3.0* antes mencionado, que identifica el relleno sanitario como el método de gestión de residuos más extendido a nivel mundial, representando el 29 % del total, y constata que la recuperación de materiales, mediante reciclaje, compostaje y digestión anaeróbica, alcanza solo el 21 % de los residuos generados globalmente (Ministerio del Medio Ambiente, 2025; Cook *et al.*, 2026).

La transición hacia un modelo de economía circular aparece, en este escenario, no solo como un objetivo de política pública, sino también como una necesidad estructural para desvincular el crecimiento económico del uso intensivo de materiales y de la creciente generación de residuos. Chile ha respondido a este desafío desarrollando, durante las últimas décadas, un conjunto de instrumentos normativos orientados precisamente a ese fin, entre los que destaca especialmente la ley 20.920, que «establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y el fomento al reciclaje».

Esta normativa, como será expuesto, representa un hito en la política ambiental chilena, en tanto busca modificar el paradigma tradicional bajo el cual los residuos eran concebidos principalmente como un problema de disposición final. En su lugar, la ley introduce un enfoque que promueve la prevención en la generación de residuos, la valorización de materiales y la incorporación de la responsabilidad de los productores a lo largo del ciclo de vida de los productos, sentando así las bases para avanzar hacia un modelo de economía circular.

Con todo, la transformación de los actuales patrones de producción y consumo exige la articulación de múltiples instrumentos regulatorios y de política pública. En este escenario, el rol del Estado y, particularmente, de su poder de compra adquiere una relevancia estratégica como herramienta capaz de orientar los mercados hacia prácticas más sostenibles y de acelerar la transición hacia modelos productivos más circulares.

2. La ley 20.920 y el cambio de paradigma en la gestión de residuos

La dictación de la ley 20.920 respondió a la creciente presión ambiental derivada del aumento sostenido en la generación de residuos en Chile, fenómeno estrechamente vinculado al crecimiento económico experimentado por el país desde la década de 1990. A medida que aumentó el producto interno bruto, PIB, y cambiaron los patrones de consumo, también se incrementó significativamente la cantidad de residuos generados y la presencia de materiales reciclables en ellos. Sin embargo, el sistema existente se encontraba orientado casi exclusivamente a la disposición final de los residuos, con muy bajas tasas de reciclaje y escasos incentivos para su prevención o valorización (Alfaro Cornejo & Aylwin Fernández, 2026).

En este contexto y siguiendo recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, para incorporar instrumentos económicos en la gestión de residuos, el Estado chileno impulsó la adopción de un sistema de responsabilidad extendida del productor, ampliamente utilizado en el derecho comparado, lo que culminó con la publicación de la ley 20.920 en 2016.

Antes de la entrada en vigencia de la ley 20.920, la gestión de residuos en Chile estaba centrada fundamentalmente en asegurar su disposición final en rellenos sanitarios o vertederos, más que en prevenir su generación o promover su valorización. Aunque desde comienzos de los años 2000 se habían dictado regulaciones relevantes, estas se enfocaban principalmente en mejorar las

condiciones sanitarias de la eliminación final (Alfaro Cornejo & Aylwin Fernández, 2026).

En este período, la responsabilidad en la gestión de los residuos recaía casi exclusivamente en las municipalidades, que debían organizar y financiar los servicios de recolección y disposición final. Este modelo presentaba varias limitaciones estructurales: una gran parte de la población estaba exenta del pago del servicio de recolección, lo que obligaba a los municipios a financiar gran parte del sistema con recursos propios, y los contratos con empresas recolectoras se basaban en el volumen de residuos transportados, lo que generaba desincentivos para el reciclaje (Alfaro Cornejo & Aylwin Fernández, 2026).

Como resultado, a pesar de algunos avances regulatorios y políticas públicas, hacia comienzos de la década de 2010 la situación seguía siendo poco auspiciosa: solo una pequeña fracción de los residuos municipales era reciclada, mientras que la gran mayoría continuaba siendo eliminada en rellenos sanitarios o incluso en vertederos con estándares ambientales insuficientes.

En este contexto, la ley 20.920 introduce un cambio de paradigma en la gestión de residuos en Chile, al desplazar el foco desde la eliminación hacia la prevención, reutilización, reciclaje y valorización de los residuos. Para ello, la ley estructura sus obligaciones en torno a los distintos actores que intervienen en el ciclo de vida de los productos, reconociendo que la responsabilidad en la generación y manejo de residuos no recae exclusivamente en quien los desecha, sino también en quienes los producen, distribuyen y gestionan.

En particular, su título I «De la gestión de residuos», establece obligaciones para los siguientes actores:

- a) Generador, esto es, aquel «poseedor de un producto, sustancia u objeto que lo desecha o tiene la obligación de desecharlo de acuerdo con la normativa vigente» (ley 20.920, artículo 3, n.º 9). En particular, se establece que todo generador, independientemente del tipo de residuo,

deberá entregarlos a un gestor autorizado para su tratamiento, de acuerdo a la normativa vigente, salvo que proceda a manejarlos por sí mismo en conformidad al artículo siguiente. El almacenamiento de tales residuos deberá igualmente cumplir con la normativa vigente (ley 20.920, artículo 5).
- b) Gestor, definido por la ley como aquella «persona natural o jurídica, pública o privada, que realiza cualquiera de las operaciones de manejo de residuos y que se encuentra autorizada y registrada en conformidad a la normativa vigente» (ley 20.920, artículo 3, n.º 10). La ley establece la obligación de todo gestor, de «manejar los residuos de manera ambientalmente racional,

aplicando las mejores técnicas disponibles y mejores prácticas ambientales, en conformidad a la normativa vigente, y contar con la o las autorizaciones correspondientes» (ley 20.920, artículo 6, inciso primero).

- c) Consumidor, esto es, «todo generador de un residuo de producto prioritario» (ley 20.920, artículo 3, n.º 4), y consumidor industrial, el que se define como «todo establecimiento industrial, de acuerdo a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que genere residuos de un producto prioritario» (ley 20.920, artículo 3, n.º 5). Al respecto, en su artículo 34, la ley 20.920 establece que todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto prioritario al respectivo sistema de gestión, bajo las condiciones básicas establecidas por estos e informadas a todos los involucrados. Sin embargo, los consumidores industriales tienen una alternativa: podrán valorizar, por sí mismos o a través de gestores autorizados y registrados, los residuos de productos prioritarios que generen.

Por su parte, el título II «De la responsabilidad extendida del productor» regula el corazón de esta regulación, esto es, definida como un régimen de gestión de residuos en virtud del cual los productores de ciertos productos, denominados «productos prioritarios», deben organizar y financiar la gestión de los residuos derivados de los productos que introducen en el mercado nacional.

En este contexto, cabe destacar que la ley 20.920 estableció los siguientes productos prioritarios: aceites lubricantes, aparatos eléctricos y electrónicos, baterías, envases y embalajes, neumáticos y pilas. Para su implementación, el Ministerio del Medio Ambiente debe elaborar decretos supremos para cada producto prioritario establecido en la ley 20.920, los que fijarán metas de recolección y valorización, así como obligaciones asociadas.

La ley 20.920 mandata a que los productores sujetos a la responsabilidad extendida del productor deban dar cumplimiento a sus obligaciones a través de un «sistema de gestión», esto es, aquel mecanismo instrumental creado por la normativa para tales efectos, el que podrá ser individual o colectivo, dependiendo de si un productor decide dar cumplimiento solo o, bien, junto a otros productores. En este contexto, es importante mencionar que la ley 20.920 mandata a los sistemas de gestión a contratar con gestores autorizados y registrados los servicios de recolección y valorización, y así dar cumplimiento a las metas establecidas en el respectivo decreto de metas.

En particular, los sistemas colectivos deberán realizar licitaciones públicas por regla general para contratar con los gestores, lo que se traduce en un procedimiento concursal, mediante el cual el respectivo sistema realiza un llamado público convocando a los interesados para que, con sujeción a las bases fijadas, formulen propuestas para un servicio de manejo de residuos.

3. La ley 21.634 y la incorporación de la economía circular en las compras públicas

Como ha sido expuesto, la ley 20.920 sienta las bases para la transición hacia la economía circular en Chile, al desplazar el foco desde la eliminación de residuos hacia su prevención y valorización. Sin embargo, esa transición no puede limitarse a regular la gestión de residuos una vez que estos ya han sido generados. La pregunta de cómo evitar que los bienes lleguen a convertirse en residuos en primer lugar –y de qué rol puede jugar el Estado como comprador en ese proceso– quedó, en gran medida, sin respuesta. Es precisamente en ese espacio donde se inserta la ley 21.634, que incorpora por primera vez principios de economía circular en el sistema de compras públicas chileno, reconociendo el poder de compra del Estado como una herramienta capaz de orientar los mercados hacia prácticas más sostenibles.

La ley 21.634, publicada en el Diario Oficial con fecha 11 de diciembre de 2023, representa un avance significativo en la articulación entre el sistema de compras públicas y los principios de la economía circular. Esta normativa moderniza la ley 19.886, con el propósito de mejorar la calidad del gasto público, elevar los estándares de probidad y transparencia, e incorporar expresamente principios de economía circular en la adquisición de bienes y servicios del Estado.

La relevancia de esta normativa radica en el enorme poder de compra que el Estado ejerce en la economía. En efecto, según cifras oficiales, el sistema de compras públicas chileno transó en 2023 más de 16.000 millones de dólares, equivalente al 4,5 % del PIB, lo que le confiere una capacidad real para orientar los mercados hacia prácticas más sostenibles (Dirección de Compras y Contratación Pública [ChileCompra], 2023). Si bien la incorporación de criterios ambientales en las compras públicas no es una novedad en Chile –ChileCompra ha emitido directivas en esta materia desde 2011 como la directiva 13/2011, siendo la más reciente la directiva 25/2016, que establece recomendaciones voluntarias para adquisiciones con criterios ambientales y de eficiencia energética en categorías específicas de productos–, estas iniciativas han tenido carácter voluntario y alcance limitado. En este sentido, la incorporación de criterios circulares en las adquisiciones del Estado no solo tiene un impacto directo en la reducción de residuos y en el uso más eficiente de los recursos públicos, sino que también opera como una señal de mercado que puede inducir cambios en los patrones de producción y oferta del sector privado.

Desde el punto de vista de su contenido, la ley sobre economía circular –contenida en el artículo segundo de la ley 21.634– establece que los organismos de la Administración del Estado «deberán procurar un uso eficiente

de los bienes muebles que adquieren, cautelando el buen uso de los recursos públicos y el cuidado del medio ambiente mediante la aplicación de principios de economía circular» (ley 21.634, artículo 1, inciso primero). Para ello, la ley introduce un mecanismo concreto orientado a extender el ciclo de vida de los bienes fiscales: los organismos públicos que dispongan de bienes muebles en desuso deberán, antes de desecharlos o adquirir nuevos, verificar si dichos bienes pueden ser reutilizados o transferidos a otras entidades del Estado. Cabe mencionar que quedan excluidos de este régimen los vehículos motorizados, que continúan rigiéndose por la normativa sectorial aplicable.

Para operativizar estos mandatos, la ley 21.634 contempló la dictación de un reglamento, que fue aprobado mediante el decreto supremo 662/2024, suscrito por los ministerios de Hacienda, Bienes Nacionales y Medio Ambiente y publicado en el Diario Oficial con fecha 12 de julio de 2025. Este reglamento establece el marco normativo detallado para la transferencia del dominio, uso o goce de bienes muebles en desuso entre organismos del Estado o hacia terceros, definiendo los requisitos, plazos y condiciones aplicables a cada caso.

En particular, el inciso tercero del artículo 6 del decreto 662/2024 estructura el funcionamiento del sistema de economía circular a través de tres fases sucesivas:

- 1) En la primera fase, los bienes muebles en desuso que se encuentren en condiciones de ser reutilizados deben publicarse en una plataforma electrónica de economía circular, administrada por ChileCompra, de modo que otros organismos del Estado puedan solicitarlos durante un plazo máximo de 30 días hábiles. Esta consulta previa a la plataforma es de carácter obligatorio para todos los organismos sujetos a la ley 19.886 antes de realizar cualquier nueva adquisición, con el objeto de evitar compras innecesarias cuando el bien requerido ya se encuentra disponible en otra repartición pública.
- 2) En caso de que el bien no sea adjudicado a otro organismo público en dicho plazo, se activa la segunda fase: los bienes son puestos a disposición de la ciudadanía a través de la Dirección General del Crédito Prendario, mediante subasta pública o sala de ventas.
- 3) Finalmente, si el bien tampoco es enajenado por esta vía, opera la tercera fase: la Dirección General del Crédito Prendario coordina su donación a organizaciones sin fines de lucro, entidades gremiales, juntas de vecinos u otras organizaciones similares inscritas en el catastro correspondiente.

Además, el decreto 662/2024 distingue entre bienes muebles en desuso «utilizables» —esto es, aquellos que aún no han agotado su vida útil y pueden emplearse para su uso ordinario (decreto 662/2024, artículo 4, letra c)— y bienes muebles en desuso «no utilizables» —es decir, aquellos cuya vida útil

se ha extinguido (decreto 662/2024, artículo 4, letra d)–. Para estos últimos, la normativa establece obligaciones especiales: deberán ser tratados como residuos de conformidad con la ley 20.920 y entregados a gestores autorizados para su adecuada valorización o eliminación. Esta disposición resulta especialmente relevante, pues vincula explícitamente el régimen de compras públicas con el marco normativo de gestión de residuos, estableciendo una articulación concreta entre ambos cuerpos legales.

Lo anterior no es casual. El artículo 3 del decreto 662/2024 establece expresamente que el reglamento se rige, entre otros, por el principio de jerarquía en el manejo de residuos, definido por remisión al artículo 2, letra d, de la ley 20.920, como el orden de preferencia que considera la prevención como primera alternativa, seguida de la reutilización, el reciclaje y la valorización energética, dejando la eliminación como última opción. De este modo, el decreto 662/2024 no solo incorpora al sistema de compras públicas una lógica circular en la gestión de los bienes fiscales, sino que lo hace explícitamente anclado en el marco conceptual de la ley 20.920, lo que refuerza la articulación entre ambos cuerpos normativos y, a la vez, anticipa los desafíos que esa articulación plantea en la práctica, y que serán analizados en la sección siguiente.

En materia de institucionalidad, la ley 21.634 crea el Comité de Compras Públicas de Innovación y Sustentabilidad, presidido por la Subsecretaría de Hacienda e integrado, entre otros, por las subsecretarías de Economía, Medio Ambiente y Ciencias, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Este comité tiene como función aprobar una política nacional bianual en la materia y debe rendir cuenta anualmente del funcionamiento del sistema ante las comisiones parlamentarias competentes, lo que introduce un mecanismo de rendición de cuentas que fortalece la transparencia y el seguimiento de los objetivos circulares incorporados en el sistema de compras públicas.

Con todo, la entrada en vigencia de las normas de economía circular fue diferida: de conformidad con las disposiciones transitorias de la ley 21.634, estas comenzaron a regir el 12 de junio de 2025, esto es, dieciocho meses después de su publicación en el Diario Oficial. El decreto 662/2024, que las operativiza, sin embargo, fue publicado con posterioridad, el 12 de julio de 2025, lo que significó que por casi un mes la obligación legal ya era exigible sin que existiera aún el marco reglamentario que permitía su implementación práctica. La plataforma, de uso obligatorio para todos los organismos sujetos a la ley 19.886 antes de realizar cualquier compra pública, comenzó a operar al amparo de las políticas y condiciones de uso aprobadas por la resolución exenta B 292/2025, de la Dirección de Compras y Contratación Pública, y lleva pocos meses en funcionamiento.

4. Desafíos regulatorios: articulación entre la ley 21.634 y la ley 20.920

El análisis de ambas normativas plantea desafíos y reflexiones relevantes a la hora de su implementación, los que se exponen a continuación.

4.1. ¿Qué residuo y quién lo genera? Las figuras del generador, consumidor y consumidor industrial

Una primera reflexión, tiene que ver con una pregunta que los organismos públicos deberán hacerse antes incluso de pensar en a quién entregar sus residuos: ¿de qué tipo de residuo se trata y quién lo genera? La respuesta no es trivial, por cuanto determina cuál es el régimen aplicable y, con ello, el alcance de sus obligaciones.

Como se expuso en el acápite 2, la ley 20.920 distingue al menos tres figuras relevantes desde la perspectiva del organismo público que genera residuos:

- 1) El generador «a secas», regulado en el artículo 5, cuya obligación es entregar los residuos a un gestor autorizado conforme a la normativa vigente.
- 2) El consumidor, definido por la propia ley como «todo generador de un residuo de producto prioritario» (ley 20.920, artículo 3, n.º 4), cuya obligación, establecida en el artículo 34, es más específica: debe entregar ese residuo al sistema de gestión del respectivo producto prioritario, bajo las condiciones que este haya establecido.
- 3) El consumidor industrial, esto es, el «establecimiento industrial, de acuerdo a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que genere residuos de un producto prioritario» (ley 20.920, artículo 3, n.º 5), quien cuenta con una alternativa: puede valorizar por sí mismo o a través de gestores autorizados y registrados, sin estar obligado a entregar sus residuos a un sistema de gestión.

Esta distinción es crucial, pues la categoría en que se encuentre el organismo público determina no solo a quién debe entregar el residuo, sino también cuánta flexibilidad tiene para hacerlo. A este respecto, cabe mencionar que la Contraloría General de la República sostuvo que la ley 20.920 resulta plenamente aplicable al Ejército de Chile respecto de los residuos de productos prioritarios que genere, señalando que dicha ley «no distingue si el generador de un residuo de producto prioritario —consumidor— es una persona natural o jurídica o si es pública o privada» (dictamen E311544/2023). En consecuencia, en la medida que un organismo público cumpla con los supuestos que la ley prevé y pretenda desprenderse de residuos de productos prioritarios, deberá someterse a sus disposiciones.

En este contexto, se plantea la duda de cómo compatibilizar estas obligaciones con los principios de libre concurrencia e igualdad de trato que rigen las compras públicas. En el caso del generador, la obligación de entregar a un «gestor autorizado» deja un margen de acción relativamente más amplio que, en principio, podría ejercerse a través de un proceso competitivo que respete los principios de la ley 19.886. En el caso del consumidor, el artículo 34 estrecha ese margen: no deja elegir libremente a quién se entrega el residuo, sino que debe entregarlo al sistema de gestión del producto prioritario correspondiente. Y en el caso del consumidor industrial, la vía alternativa —valorizar por sí mismo o a través de gestores autorizados— recupera algo de ese margen. Sin embargo, no resuelve por sí sola la cuestión de cómo seleccionar al gestor, especialmente considerando los principios que inspiran la contratación administrativa, tales como la igualdad entre oferentes o participantes y la libre concurrencia al llamado, a fin de evitar acciones que constituyan discriminaciones arbitrarias.

El desafío práctico para los organismos públicos es, por tanto, doble:

- 1) primero, determinar en cuál de estas categorías se encuentran, pregunta que, como se ha visto, la normativa no responde de manera expresa; y
- 2) una vez identificada la categoría, definir cómo cumplir las obligaciones ambientales que ella impone sin vulnerar los principios estructurales que rigen las compras públicas.

Ninguna de estas preguntas tiene hoy una respuesta clara, lo que expone a los organismos públicos a una incertidumbre jurídica concreta cada vez que deben dar de baja bienes que corresponden a productos prioritarios.

4.2. Un avance relevante, pero parcial, en la construcción de una economía circular

Como fue explicado en el acápite 1 de este trabajo, en su formulación más ampliamente aceptada, la economía circular se sostiene sobre tres principios rectores:

- 1) eliminar los residuos y la contaminación desde el diseño, entendiendo que la generación de basura no es inevitable, sino un error que debe corregirse en la fase de concepción de los productos;
- 2) mantener productos y materiales en uso, preservando el valor incorporado en los recursos a lo largo de todo su ciclo de vida; y
- 3) regenerar los sistemas naturales, aspirando no solo a reducir el daño ambiental, sino a contribuir activamente a la recuperación del capital natural y la biodiversidad.

En este contexto, un análisis del decreto 662/2024 revela que el énfasis de la normativa se concentra principalmente en el segundo principio: mantener los productos y materiales en uso. En efecto, el sistema de economía circular que instauro —con su plataforma de reutilización, transferencia entre organismos, venta mediante la Dirección General del Crédito Prendario y donación a terceros— apunta precisamente a evitar que bienes aún utilizables sean descartados prematuramente, extendiendo su ciclo de vida útil. Esto es consistente, además, con el principio de jerarquía en el manejo de residuos consagrado expresamente en la ley 20.920, conforme al cual reducir y reutilizar son preferibles al reciclaje, y este último a la eliminación.

Sin embargo, el primer principio —eliminar residuos desde el diseño— permanece en gran medida fuera del alcance de esta regulación. Las decisiones relativas a qué materiales se utilizan en la fabricación de los bienes que el Estado adquiere, cuán reparables o durables son esos bienes, o si sus componentes admiten ser separados y reincorporados al ciclo productivo al término de su vida útil, no son abordadas por la normativa de compras públicas vigente.

A este último respecto, cabe destacar que ChileCompra ha transitado previamente por este camino de manera incipiente: la directiva 25/2016 ya incorporaba como criterios de evaluación la durabilidad, la posibilidad de reparación y los costos de disposición final de los productos adquiridos. Con todo, estas recomendaciones tienen carácter voluntario y no vinculante para los organismos compradores, lo que muestra que la conexión entre atributos ambientales del producto y decisiones de compra pública no es ajena al sistema, sino que aguarda ser formalizada, ampliada y dotada de fuerza obligatoria.

Esta conexión entre ecodiseño y compras públicas no es una idea aislada en el derecho comparado. En la Unión Europea, la directiva 2014/24/UE reconoció expresamente que las compras públicas no solo sirven para satisfacer necesidades del Estado al menor costo, sino que constituyen una herramienta de política pública capaz de orientar mercados hacia objetivos ambientales —lo que la doctrina denomina *green public procurement* (Comisión Europea, 2008; Comisión Europea, 2016)—, permitiendo que las especificaciones técnicas y los criterios de adjudicación incorporen consideraciones de ciclo de vida y ecodiseño, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato y sean proporcionales a sus objetivos (directiva 2014/24/UE, artículos 42 y 67).

Con todo, ese marco siguió siendo voluntario para los Estados miembro, lo que limitó su impacto: más de la mitad de los contratos en Europa continúan adjudicándose únicamente por precio (Bechauf *et al.*, 2025). Precisamente por eso, la revisión de esa directiva —actualmente en curso y esperada para 2026— apunta a hacer obligatorios los criterios ambientales y a vincularlos expresamente con el nuevo Reglamento de ecodiseño para productos sostenibles, que exige requisitos de durabilidad, reparabilidad y contenido reciclado (Bechauf *et al.*, 2025).

Por su parte, el tercer principio –regenerar los sistemas naturales– prácticamente no aparece en el diseño normativo. El foco está puesto razonablemente en la eficiencia del gasto público y en la reducción de residuos, objetivos ambos valiosos, pero distintos de la aspiración regenerativa que caracteriza a la economía circular en su formulación más ambiciosa.

Como es posible desprender de lo expuesto, la ley 21.634 y el decreto 662/2024 cumplen a cabalidad los objetivos que se proponen: articular un mecanismo concreto para extender el ciclo de vida de los bienes públicos y reducir la generación de residuos en el sector estatal. Sin embargo, situados en el mapa conceptual más amplio de la economía circular, estos instrumentos recogen solo una parte de sus principios. Son, en consecuencia, un paso muy relevante e inédito en el contexto del sistema de compras públicas chileno, pero no agotan el concepto.

4.3. La coordinación interinstitucional como desafío transversal

Los desafíos descritos en los acápites anteriores tienen un denominador común: ninguno puede resolverse desde una sola institución. La articulación entre la ley 21.634 y la ley 20.920 exige que ChileCompra y el Ministerio del Medio Ambiente trabajen coordinadamente.

La necesidad de orientación en esta materia no es nueva. La propia directiva 25/2016 previó expresamente la emisión de una guía práctica para la aplicación de la ley responsabilidad extendida del productor en el contexto de las compras públicas. A casi una década de ese anuncio, dicha guía no ha sido dictada, lo que ilustra que el desafío de coordinación interinstitucional que este trabajo identifica no es nuevo, sino uno que ha estado presente desde el origen de ambas normativas.

La dificultad no es casual. Ambas normativas nacieron en momentos distintos, con objetivos distintos y bajo la conducción de ministerios con culturas institucionales diferentes. La ley 20.920 es esencialmente una ley ambiental, orientada a transformar el modelo de gestión de residuos y a responsabilizar a los productores por el ciclo de vida de sus productos mediante la instauración de la responsabilidad extendida del productor. La ley 21.634, en cambio, es una ley de compras públicas, orientada a mejorar la eficiencia del gasto estatal y a fortalecer los estándares de probidad y transparencia. Que ambas converjan en el ámbito de los bienes públicos dados de baja es, en cierta medida, un encuentro no planificado, y esa falta de articulación originaria es precisamente lo que hace más necesaria una coordinación activa entre las instituciones llamadas a implementarlas.

La consecuencia práctica de esta falta de articulación la enfrentan, en primer lugar, los funcionarios del sector público encargados de implementar ambas

normativas. La experiencia en la divulgación de esta materia lo ilustra: abogados, encargados de abastecimiento y jefes de adquisiciones de distintos servicios públicos se encuentran hoy con la dificultad concreta de aplicar simultáneamente dos marcos normativos que no siempre ofrecen respuestas explícitas sobre cómo proceder en cada caso.

Abordar los desafíos de la articulación entre ambas normativas requerirá, probablemente, de un trabajo conjunto entre ChileCompra y el Ministerio del Medio Ambiente. En este escenario, la reciente creación del Comité de Compras Públicas de Innovación y Sustentabilidad representa precisamente la oportunidad institucional para avanzar en esa dirección: una instancia interministerial, con participación del Ministerio del Medio Ambiente, que podría convertirse en el espacio donde estas preguntas comiencen a encontrar respuesta.

5. Conclusiones

La ley 21.634 y su reglamento, el decreto 662/2024, representan un avance concreto en la incorporación de la economía circular al sistema de compras públicas chileno. Por primera vez, los organismos del Estado tienen la obligación explícita de privilegiar la reutilización de sus bienes antes de descartarlos o reemplazarlos, y cuentan con una plataforma y procedimientos específicos para hacerlo.

Sin embargo, la implementación práctica de esa lógica plantea interrogantes y desafíos importantes. Así, determinar la calidad del generador y el tipo de residuo es crucial: no es lo mismo que un organismo público dé de baja un escritorio que un computador o una batería, porque en el segundo caso no es solo un generador ordinario obligado a entregar a un gestor autorizado, sino potencialmente un consumidor en los términos de la ley 20.920, con la obligación específica de entregar el residuo de producto prioritario al sistema de gestión correspondiente. Adicionalmente, se suma la pregunta sobre si ese organismo podría además calificar como consumidor industrial, caso en el cual tendría la posibilidad de optar por una vía alternativa de valorización.

Mirado desde una perspectiva más amplia, la normativa analizada recoge principalmente el segundo principio de la economía circular —mantener productos y materiales en uso—, pero deja pendientes las dimensiones del diseño y la regeneración ambiental. Avanzar hacia una economía circular más plena requerirá, en el futuro, decisiones normativas adicionales que exceden el diseño actual de ambas leyes.

Atravesamos una crisis de generación de residuos sin precedentes: el mundo genera hoy más de 2,56 mil millones de toneladas anuales, cifra que ya supera las proyecciones que se tenían para 2030, y que podría alcanzar los 3,86 mil millones hacia 2050 si no cambian las políticas actuales (Cook *et al.*, 2026). Chile no es la excepción a esa tendencia. En ese contexto, la ley 21.634 y la ley 20.920 apuntan en la dirección correcta. Hacerlas converger de manera efectiva, con orientaciones claras para los funcionarios que deben aplicarlas y con una institucionalidad que coordine en lugar de fragmentar, es el próximo desafío.

6. Referencias

- Alfaro Cornejo, C. & Currie Ríos, R. (2023). Residuos y cambio climático: mecanismos para una gestión integrada. *Actualidad Jurídica*, (47). <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/residuos-y-cambio-climatico-mecanismos-para-una-gestion-integrada/>
- Alfaro Cornejo, C. & Aylwin Fernández, M. (2026). Una revisión de la responsabilidad extendida del productor en Chile a diez años de la publicación de la ley 20.920. *Actualidad Jurídica*, (53), 159-210. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2026/03/6-alfaro-y-aylwin.pdf>
- Bechauf, R.; Casier, L. & Erizaputri, S. (2025). *How reforming the European Union's Public Procurement Directive can help drive a green transition*. International Institute for Sustainable Development (IISD). <https://www.iisd.org/publications/brief/european-union-green-public-procurement>
- Comisión Europea. (2008). *Public procurement for a better environment* (COM(2008) 400 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>
- Comisión Europea. (2016). *Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement* (3.ª edición). Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_green_handbook_en.htm
- Cook, E.; Ionkova, K.; Bhada-Tata, P.; Yadav, S. & van Woerden, F. (2026). *What a Waste 3.0: Global Snapshot of Solid Waste Management toward Circularity until 2050*. Urban Development Series. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2309-1>
- Dirección de Compras y Contratación Pública [ChileCompra]. (2023). *Informe de transacciones del funcionamiento del sistema de compras públicas año 2023*. ChileCompra. <https://www.chilecompra.cl/estadisticas-mercado-publico/>

Ministerio del Medio Ambiente. (2021). *Hoja de ruta para un Chile circular al 2040*. <https://economyacircular.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/07/HOJA-DE-RUTA-PARA-UN-CHILE-CIRCULAR-AL-2040-ES-VERSION-COMPLETA.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente. (2025). *Reporte del Estado del medio ambiente 2025, capítulo 6: economía circular*. Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). <https://sinia.mma.gob.cl>

7. Normativa

7.1. Chile

Decreto 662/2024, del Ministerio de Hacienda, artículo primero, que aprueba el reglamento de la ley sobre la economía circular en la adquisición de bienes y servicios de los organismos del Estado, aprobada en virtud del artículo segundo de la ley 21.634. Diario Oficial, 12 de julio de 2025. <https://bcn.cl/rklbhm>

Directiva de contratación pública 13/2011, de la Dirección de Compras y Contratación Pública, Compras públicas sustentables. ChileCompra. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n13.pdf>

Directiva de contratación pública 25/2016, de la Dirección de Compras y Contratación Pública, Compras con criterios ambientales y de eficiencia energética. ChileCompra. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n25.pdf>

Ley 19.886, Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Diario Oficial de la República de Chile, 30 de julio de 2003. <https://bcn.cl/2f72u>

Ley 20.920, establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. Diario oficial de la república de chile, 1 de junio de 2016. <https://bcn.cl/2exlx>

Ley 21.634, artículo segundo, que aprueba la ley sobre la economía circular en la adquisición de bienes y servicios de los organismos del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, 11 de diciembre de 2023. <https://bcn.cl/3gxwa>

Resolución exenta B292/2025, de la Dirección de Compras y Contratación Pública, que aprueba políticas y condiciones de uso de la plataforma de economía circular. https://capacitacion.chilecompra.cl/pluginfile.php/255449/mod_folder/content/0/292-resolucion-Políticas-condiciones-de-uso-Plataforma-Economía-Circular.pdf

7.2. Unión Europea

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014). Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y por la que se deroga la directiva 2004/18/CE. Diario Oficial de la Unión Europea, 28 de marzo de 2014. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex %3A32014L0024](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014L0024)

8. Jurisprudencia

Contraloría General, dictamen número:

E311544/2023.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E311544N23/html>

LA LEY 47/25 Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

LAW 47/25 AND THE CONSOLIDATION OF STRATEGIC PUBLIC PROCUREMENT IN THE DOMINICAN REPUBLIC

Dahiana Celinet Goris¹

Resumen

La ley 47/25 redefine la contratación pública dominicana como instrumento estratégico de desarrollo sostenible. Este artículo analiza la incorporación de las compras públicas sostenibles y las compras públicas estratégicas como fundamentos conceptuales que amplían el principio de eficiencia hacia una lógica de generación de valor público integral.

Palabras clave: contratación pública estratégica – valor por dinero – compras públicas sostenibles – desarrollo sostenible – cambio climático

Abstract

Law 47/25 redefines Dominican public procurement as a strategic instrument for sustainable development. This article examines the incorporation of value for money and sustainable public procurement as conceptual foundations that expand the principle of efficiency toward an integral public value approach.

Keywords: strategic public procurement – value for money – sustainable public procurement – sustainable development – climate change

1 Es abogada por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Santo Domingo; magíster en Derecho Ambiental por la Universidad de Palermo de Argentina; profesora de Valor por Dinero en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Santo Domingo; trabajó en el grupo de especialistas a cargo de la propuesta de modificación de la ley de compras públicas de la República Dominicana, emitida bajo el número 47/25 y en la formulación de la Política Nacional de Compras Verdes de la República Dominicana.

1. Introducción

La promulgación de la ley 47/25 marca un punto de inflexión en el régimen de contrataciones públicas de la República Dominicana. La norma redefine la contratación pública desde una lógica predominantemente procedimental hacia una lógica funcional, alineada con principios de desarrollo sostenible, igualdad material y eficiencia del gasto público.

Este cambio supone reconocer que las compras públicas no constituyen únicamente un mecanismo administrativo de adquisición de bienes y servicios, sino que pueden incidir directamente en el desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

El presente artículo examina las implicaciones de esta reforma a partir de cuatro ejes:

- a) el contexto del sistema de compras públicas dominicano,
- b) la relevancia de la reforma desde la perspectiva de la sostenibilidad,
- c) las principales innovaciones introducidas por la ley 47/25 y
- d) los desafíos asociados a su implementación.

2. Contexto del sistema de compras públicas dominicano

Las compras públicas representan entre el 30 % y el 32 % del presupuesto nacional, conforme a las cifras de la Dirección General de Presupuesto, y entre el 9 % y el 10 % del producto interno bruto. Estas magnitudes las convierten en uno de los instrumentos económicos más relevantes del Estado, a través del cual se canaliza una parte significativa del gasto público hacia los mercados de bienes, servicios y obras.

Antes de la promulgación de la ley 47/25, el sistema dominicano ya incorporaba instrumentos vinculados a la sostenibilidad y al desarrollo productivo. Sin embargo, estos mecanismos se encontraban dispersos en distintos niveles normativos. Existían decretos de fomento a las mipymes, políticas de compras verdes, lineamientos administrativos sobre el sistema electrónico de compras y diversas iniciativas orientadas al desarrollo productivo y social.

El principal problema jurídico no era la ausencia de políticas públicas, sino su dispersión normativa. Muchas de estas disposiciones se encontraban en instrumentos de jerarquía normativa limitada, lo que generaba niveles desiguales de aplicación y amplios márgenes de discrecionalidad administrativa.

En materia ambiental, desde el año 2022 se encuentra en implementación la Política Nacional de Compras Verdes, elaborada conjuntamente por la Dirección General de Compras Públicas y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Este instrumento estableció las bases para que las unidades ejecutoras pudieran incorporar criterios ambientales en los procesos de contratación, incluyendo la evaluación del ciclo de vida de los productos y los beneficios sociales y ambientales asociados.

Paralelamente, la política dio paso a un sistema de monitoreo de compras verdes que permitió visibilizar el volumen presupuestario de estas adquisiciones y atraer nuevos proveedores al mercado público.

Asimismo, la discusión sobre el uso de la contratación pública como instrumento de desarrollo productivo no es reciente en el contexto dominicano. En trabajos previos se ha analizado cómo el sistema de compras públicas ha incorporado progresivamente mecanismos orientados a promover la adquisición de productos de origen local, particularmente en sectores vinculados a la producción agrícola y agroindustrial.

En el artículo «Contratación pública y producto local: una mirada a su regulación y aplicación en la República Dominicana» se examinó la evolución normativa de estas políticas dentro del sistema nacional de compras públicas, destacando su vínculo con el fortalecimiento de economías locales y cadenas de valor nacionales.

3. Relevancia de la reforma desde la perspectiva de sostenibilidad y compras estratégicas

Ley 47/25 tiene carácter de aplicación nacional y regula el régimen de contratación pública de todos los órganos y entidades que integran el sector público dominicano. Sus disposiciones son obligatorias para los órganos de la administración pública central, las instituciones descentralizadas y autónomas, los organismos constitucionales, las empresas públicas y, en general, para cualquier entidad que administre o ejecute fondos del presupuesto nacional en la adquisición de bienes, servicios u obras. La ley establece así un marco

jurídico común para el sistema nacional de contrataciones públicas, orientado a garantizar principios de transparencia, eficiencia, competencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

Esta nueva ley introduce una transformación conceptual, al reconocer explícitamente el potencial de la contratación pública como instrumento de desarrollo sostenible.

Las compras públicas pueden contribuir a dinamizar economías locales, fortalecer sectores productivos estratégicos, promover innovación y reducir impactos ambientales. En este sentido, la ley vincula la contratación pública con tres dimensiones fundamentales de sostenibilidad:

- 1) Dimensión económica. El uso estratégico del poder de compra del Estado permite impulsar el desarrollo productivo nacional, fortalecer cadenas de valor locales y ampliar la base de proveedores que participan en el mercado público.
- 2) Dimensión social. Las compras públicas pueden utilizarse para promover inclusión económica, igualdad de oportunidades y reducción de brechas estructurales de acceso al mercado.
- 3) Dimensión ambiental. La incorporación de criterios de sostenibilidad permite reducir impactos ambientales, promover el uso eficiente de recursos y fomentar tecnologías más limpias.

Bajo este enfoque, el principio tradicional de eficiencia antes vinculado al menor precio, se amplía hacia una lógica de generación de valor público, en la que las decisiones de compra del Estado se orientan no solo al costo inmediato, sino también a los efectos que estas producen sobre el desarrollo productivo, la inclusión económica y la sostenibilidad.

4. Novedades de la ley 47/25 en materia de contratación pública estratégica

4.1 Armonización normativa

Uno de los aportes más relevantes de la ley 47/25 consiste en integrar en una sola norma distintos instrumentos que anteriormente se encontraban dispersos en el ordenamiento jurídico. En un sistema como el dominicano, tradicionalmente estructurado sobre leyes generales, esta integración resulta particularmente significativa.

La ley articula políticas relacionadas con el fomento a las mipymes, las compras públicas sostenibles, la inclusión social, la innovación pública y el sistema electrónico de contrataciones. De esta forma, se supera la fragmentación normativa previa y se establece un marco jurídico coherente para el sistema de compras públicas.

Además, varias de estas políticas dejan de ser simples lineamientos administrativos para convertirse en mandatos legales expresos, lo que refuerza su seguridad jurídica y su exigibilidad.

4.2 Contratación pública estratégica

El artículo 167 introduce formalmente el concepto de contratación pública estratégica, reconociendo que las decisiones de compra del Estado pueden utilizarse para promover objetivos de política pública en ámbitos económicos, sociales y ambientales. Textualmente dice:

La contratación pública estratégica constituye un instrumento mediante el cual el Estado puede utilizar su poder de compra para promover objetivos de política pública en ámbitos económicos, sociales y ambientales, incorporando criterios de sostenibilidad, inclusión y desarrollo productivo en los procesos de contratación pública (ley 47/25, artículo 167).

La norma también establece la transversalidad de estos criterios dentro del ciclo de la contratación pública. Los criterios sociales, económicos y ambientales pueden incorporarse en distintas fases del proceso, desde los requisitos de participación hasta las condiciones de ejecución contractual.

Este enfoque supone una diferencia significativa respecto al modelo anterior, en el cual el criterio de menor precio tenía un peso predominante.

La ley redefine el concepto de eficiencia en la contratación pública mediante la incorporación del principio de sostenibilidad. Este enfoque permite considerar factores como el costo del ciclo de vida de los bienes o servicios, la calidad de las soluciones, los impactos económicos y sociales y la sostenibilidad ambiental.

La evaluación de las ofertas deja así de centrarse exclusivamente en el precio inmediato, para adoptar una perspectiva más amplia orientada al desempeño global del gasto público.

De esta forma, el artículo 167 introduce un criterio interpretativo que orienta el funcionamiento del sistema de contratación pública más allá de la lógica tradicional del menor precio. Al reconocer la posibilidad de integrar objetivos de política pública en las decisiones de compra, la ley amplía el alcance del análisis

que deben realizar las entidades contratantes al momento de estructurar y evaluar los procesos de contratación.

Este cambio tiene implicaciones relevantes en la forma en que se diseñan los procedimientos, se definen las especificaciones técnicas y se valoran las ofertas dentro del sistema de compras públicas. También tiene implicación en el rol de los compradores públicos –agentes de compras–, pues se espera de estos una capacidad de análisis previo que les permita estructurar los procesos con este nuevo enfoque transversal de sostenibilidad.

4.3 Compras públicas para el desarrollo productivo local

A nivel comparado, resulta relevante la introducción del artículo 177 de la ley dominicana, ya que establece mecanismos especiales para la adquisición de productos nacionales en determinados programas sociales.

La norma dispone que las instituciones responsables de programas de alimentación, vestimenta escolar, insumos básicos y políticas de alivio a la pobreza deben priorizar la adquisición de productos provenientes directamente de productores agrícolas, agroindustriales y manufactureros dominicanos.

Este mecanismo busca vincular la política social con el desarrollo productivo nacional, utilizando la contratación pública para dinamizar economías locales y fortalecer cadenas productivas.

El elemento jurídicamente relevante es que la ley transforma una política de fomento productivo en un mandato legal expreso, lo que incide directamente en el diseño de los procedimientos de contratación.

En cuanto a las micro, medianas y pequeñas empresas locales, introduce medidas orientadas a reducir barreras de acceso al mercado público para ellas.

Entre estas medidas, se encuentran la simplificación de requisitos de participación, la eliminación de la garantía de seriedad de la oferta en determinados procedimientos, la promoción de la participación de empresas lideradas por mujeres y el incentivo a soluciones innovadoras.

Estas disposiciones buscan ampliar la base de proveedores del Estado y fortalecer la competencia dentro del sistema de contratación pública.

5. Interpretación jurídico-constitucional del modelo

Las disposiciones introducidas por la ley 47/25 deben interpretarse de manera sistemática a la luz de los principios constitucionales que rigen la actuación administrativa.

El artículo 167 establece el fundamento conceptual del nuevo modelo al reconocer la contratación pública estratégica. Desde una perspectiva constitucional, esta disposición se relaciona con el principio de eficiencia administrativa, que exige el uso racional de los recursos públicos (Constitución de la República Dominicana, artículo 138).

Por su parte, el artículo 171 amplía la forma en que los criterios sociales y ambientales se integran en la contratación pública, permitiendo que estos se incorporen en las condiciones de ejecución contractual. De esta manera, los compromisos de sostenibilidad asumidos por los proveedores pueden convertirse en obligaciones contractuales exigibles.

El artículo 175 introduce mecanismos orientados a facilitar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el sistema de contratación pública. Estas medidas se vinculan con el principio de igualdad material, que permite adoptar medidas diferenciadas destinadas a corregir desigualdades estructurales (Constitución de la República Dominicana, artículo 39).

La lectura conjunta de los artículos 167, 171, 175 y 177 permite identificar la lógica estructural del modelo introducido por la ley 47/25. El sistema de compras públicas pasa a concebirse como un instrumento capaz de contribuir simultáneamente al desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

6. Desafíos para la implementación de la ley

A pesar de los avances normativos introducidos por la ley 47/25, su implementación plantea varios desafíos:

- 1) Será necesario fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones públicas para diseñar procesos de contratación que integren adecuadamente criterios de sostenibilidad. El rol de los compradores públicos se amplía

hacia una función estratégica orientada a la gestión del gasto público y a la generación de valor público;

- 2) Se requerirá desarrollar metodologías que permitan aplicar el principio de valor por dinero de manera objetiva y transparente;
- 3) El nuevo modelo exige ajustes en los mecanismos de control administrativo y judicial, que deberán adaptarse a evaluar decisiones basadas en impacto y sostenibilidad.

Como conclusión, el principal desafío no reside en el diseño normativo de la ley, sino en su implementación efectiva. De ello dependerá que la contratación pública estratégica pueda contribuir de manera real al desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

7. Normativa

Constitución de la República Dominicana 2024. Gaceta Oficial 11170, del 31 de octubre de 2024, https://camaradecuentas.gob.do/phocadownload/Sobre_nosotros/Marco_legal/Constitucion_de_la_Republica_Dominicana_2024.pdf

Ley 47/25, de Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Gaceta Oficial 11204, del 29 de julio de 2025. Sustituye a la ley 340/06. <http://tribunalconstitucional.gob.do/transparencia/base-legal-de-la-instituci%C3%B3n/constituci%C3%B3n-de-la-rep%C3%ABlica-dominicana/>

LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ARTÍCULO 30 BIS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CHILENA: SILENCIO ADMINISTRATIVO Y RESILIENCIA INSTITUCIONAL

ADMINISTRATIVE CLAIM AND SILENCE IN PUBLIC PROCUREMENT: ARTICLE 30 BIS AS A MECHANISM OF INSTITUTIONAL RESILIENCE

Jenny Turrys Nicolás¹

Resumen

El artículo examina la reclamación administrativa del artículo 30 bis de la ley 19.886, incorporada por la ley 21.634. Se analiza su naturaleza jurídica, su relación con el silencio administrativo y su función en la articulación entre revisión administrativa y control jurisdiccional en el sistema chileno de contratación pública.

Palabras clave: contratación pública – resiliencia institucional – silencio administrativo – control precontractual – tutela judicial efectiva

Abstract

This article examines the administrative claim established in article 30 bis of Chilean Law 19,886. It analyses its legal nature, its relationship with administrative silence and its role in articulating administrative review and judicial control within the Chilean public procurement system.

Keywords: public procurement – institutional resilience – administrative silence – pre-contractual control – judicial protection

1 Orcid: 0009-0007-7614-1511. Es jueza titular del Tribunal de Contratación Pública; abogada por la Pontificia Universidad Católica de Chile; magíster en Derecho Administrativo por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. jturrys@tdcp.cl

1. Introducción

La contratación pública contemporánea se encuentra atravesada por una profunda transformación estructural. La expansión normativa, la creciente especialización técnica, la digitalización integral de los procedimientos y la intensificación del escrutinio público han configurado un ecosistema regulatorio de alta complejidad. En este contexto, el conflicto jurídico deja de ser un fenómeno excepcional para convertirse en una manifestación ordinaria del funcionamiento del sistema. La arquitectura institucional de la contratación pública no puede descansar en la premisa de la perfección del acto administrativo inicial. Por el contrario, debe asumir la inevitabilidad del error, de la discrepancia interpretativa y de la eventual ilegalidad. Desde esta perspectiva, la fortaleza del sistema no radica en la ausencia de conflictos, sino en su capacidad para procesarlos sin colapsar.

La incorporación del artículo 30 bis por la ley 21.634 al sistema de compras públicas chileno representa uno de los ajustes más significativos en la configuración recursiva del mismo. Si bien su examen inicial se centró en su función procedimental, su verdadero alcance se comprende cuando se analiza como pieza estructural del diseño institucional.

El presente trabajo sostiene que el artículo 30 bis de la ley 19.886 constituye un mecanismo de resiliencia institucional. Esta hipótesis exige analizar la institución no solo desde la técnica recursiva, sino desde su contribución al equilibrio sistémico entre autotutela administrativa y control jurisdiccional.

2. Marco conceptual: resiliencia institucional y derecho administrativo

2.1. La resiliencia como categoría jurídica

El concepto de resiliencia ha sido progresivamente incorporado al análisis de las instituciones públicas. En términos generales, la resiliencia institucional puede definirse como la capacidad de una organización normativa para anticipar, absorber, adaptarse y recuperarse frente a perturbaciones sin perder su funcionalidad esencial.

Trasladado al derecho administrativo, el concepto permite explicar cómo los sistemas procedimentales pueden absorber conflictos sin paralizar la actuación pública. No se trata de tolerar la ilegalidad, sino de diseñar mecanismos

institucionales que permitan procesar discrepancias, corregir errores y canalizar impugnaciones sin que la actividad administrativa se vea interrumpida o bloqueada estructuralmente.

En este contexto, la resiliencia institucional se vincula necesariamente con los principios que estructuran el funcionamiento de la Administración. Entre ellos destaca el principio de probidad administrativa, entendido como el deber de actuar conforme al ordenamiento jurídico con preeminencia del interés general sobre cualquier interés particular. Como ha señalado la doctrina, este principio constituye uno de los pilares del derecho administrativo contemporáneo y un elemento esencial para asegurar la legitimidad del ejercicio de la función pública (Cerrillo i Martínez, 2014). De este modo, un sistema administrativo resiliente no solo debe ser capaz de absorber conflictos procedimentales, sino también de hacerlo preservando los estándares de juridicidad e integridad que rigen la actuación estatal.

2.2. Resiliencia y contratación pública

La contratación pública es especialmente sensible a la disrupción institucional. Un procedimiento paralizado por conflictos no resueltos afecta no solo a los oferentes, sino al interés público comprometido en la provisión de bienes y servicios. En el derecho público contemporáneo, la eficiencia administrativa se vincula con la utilización racional de los recursos públicos y con la adopción de mecanismos procedimentales que permitan simplificar y agilizar la actividad administrativa (Vaquer Caballería, 2011). En el ámbito de la contratación pública, esta lógica se proyecta, entre otros objetivos, en la necesidad de diseñar procedimientos capaces de resolver conflictos sin paralizar la provisión de bienes y servicios al Estado.

Asimismo, en los sistemas contemporáneos de contratación pública, uno de los objetivos centrales consiste en asegurar la denominada mejor relación calidad-precio en la utilización de los recursos públicos. Como ha señalado la doctrina especializada, los procedimientos licitatorios buscan generar condiciones de comparación entre ofertas que permitan optimizar el uso de los fondos públicos (Gimeno Feliú, 2024). En esta búsqueda, la posibilidad de cometer errores está presente y la necesidad de resolverlos en forma oportuna, para satisfacer la necesidad pública que es el fundamento de la contratación administrativa, es innegable.

Desde esta perspectiva, un sistema de contratación pública resiliente debe:

- a) Reconocer la litigiosidad como elemento estructural.
- b) Establecer instancias internas de corrección.
- c) Fijar umbrales temporales claros.

d) Garantizar acceso efectivo y oportuno al control jurisdiccional.

El artículo 30 bis responde a esta lógica al establecer una reclamación administrativa con plazo definido y efectos jurídicos precisos frente a la inactividad.

3. Historia legislativa y contexto de incorporación del artículo 30 bis

3.1. Contexto de la reforma introducida por la ley 21.634

La incorporación del artículo 30 bis en la ley 19.886 constituye una de las innovaciones procesales más relevantes introducidas por la ley 21.634 en 2023. Dicha reforma tuvo por objeto modernizar el sistema de contratación pública chileno, incorporando nuevas herramientas destinadas a fortalecer la probidad, mejorar la eficiencia del gasto público y ampliar las oportunidades de participación de las empresas de menor tamaño. En el derecho administrativo chileno, el principio de probidad constituye uno de los ejes estructurales del sistema jurídico público. La doctrina ha señalado que este principio se ha consolidado como un imperativo jurídico de la ética del servicio público, con reconocimiento tanto constitucional como legal (Valdivia Olivares, 2018). Desde esta perspectiva, las reformas introducidas por la ley 21.634 pueden entenderse como parte de un proceso más amplio de fortalecimiento de los estándares de integridad en la gestión pública.

Dentro de ese conjunto de transformaciones, la creación de una reclamación administrativa específica frente a actuaciones u omisiones del organismo comprador respondió a una problemática procesal persistente en el funcionamiento del sistema.

El proyecto que dio origen a la ley 21.634 ingresó a tramitación legislativa el 29 de marzo de 2021 mediante mensaje presidencial, bajo el Boletín 14.137-05. En esta etapa inicial, los objetivos del Ejecutivo se concentraban principalmente en reforzar los estándares de probidad, mejorar la fiscalización del sistema de compras públicas y ampliar las facultades de la Dirección de Compras y Contratación Pública.

Resulta especialmente significativo que el texto original del proyecto no contemplara una regulación equivalente al actual artículo 30 bis. La propuesta inicial abordaba diversas modificaciones sustantivas y orgánicas del sistema, pero no incorporaba una figura recursiva administrativa estructurada ni regulaba

el efecto de los recursos administrativos sobre los plazos para accionar ante el Tribunal de Contratación Pública².

Según consta en la historia de la ley elaborada por la Biblioteca del Congreso Nacional (2023), el Senado —particularmente a través de la Comisión de Economía durante el segundo trámite constitucional del proyecto de ley— desempeñó un papel decisivo en la configuración normativa del artículo 30 bis. Fue en esta instancia donde se planteó con mayor claridad la necesidad de establecer un mecanismo administrativo específico que permitiera canalizar las reclamaciones de los proveedores sin obligarlos a acudir inmediatamente a la jurisdicción especializada.

Uno de los aspectos centrales del debate legislativo fue la definición del plazo para interponer la reclamación administrativa y, especialmente, la determinación de sus efectos sobre el plazo jurisdiccional para accionar ante el Tribunal de Contratación Pública.

La solución finalmente adoptada consistió en establecer un plazo breve —cinco días hábiles— para deducir la reclamación administrativa. Este plazo responde al principio de celeridad propio de la contratación pública y busca evitar paralizaciones indebidas de los procesos de abastecimiento estatal.

Sin embargo, el elemento decisivo de la regulación fue el efecto suspensivo del plazo para ejercer la acción jurisdiccional. El legislador reconoció que la creación de una instancia administrativa previa resultaría inútil —e incluso perjudicial— si no se establecía expresamente que su interposición suspende el plazo para accionar ante el Tribunal de Contratación Pública. De lo contrario, el proveedor se vería obligado a presentar una demanda judicial preventiva mientras espera la resolución administrativa.

Las divergencias surgidas durante la tramitación del proyecto en ambas cámaras condujeron a la conformación de una comisión mixta, encargada de armonizar los textos aprobados por la Cámara de Diputados y el Senado.

En esta etapa final del proceso legislativo se consolidó la redacción definitiva del artículo 30 bis. La comisión mixta introdujo precisiones relevantes destinadas a reforzar la seguridad jurídica del sistema. Entre ellas, destaca la exigencia de que la reclamación administrativa sea presentada exclusivamente a través del sistema de información y gestión de compras y contrataciones del Estado, administrado por la Dirección de Compras y Contratación Pública.

2 Recordemos que, en el objeto de este estudio, se aplicaba la ley 19.880, la cual es supletoria de la ley 19.886 —en conformidad con lo dispuesto en su artículo 1—, que establece que

Planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional. Este volverá a contarse desde la fecha en que se notifique el acto que la resuelve o, en su caso, desde que la reclamación se entienda desestimada por el transcurso del plazo (ley 19.880, artículo 54, inciso segundo).

Esta exigencia no constituye una mera formalidad tecnológica. La tramitación electrónica permite determinar con precisión la fecha y hora de presentación del reclamo mediante la marca temporal del sistema. De esta forma, se elimina cualquier incertidumbre respecto del momento exacto en que se produce la suspensión del plazo jurisdiccional.

El texto finalmente aprobado representa, por tanto, el resultado de un proceso deliberativo destinado a reforzar las garantías procesales de los proveedores sin comprometer la celeridad de los procedimientos de contratación pública. La combinación de tramitación electrónica obligatoria y suspensión del plazo jurisdiccional constituye el núcleo estructural de la institución.

4. La reclamación administrativa del artículo 30 bis: finalidad y funcionamiento básico

El artículo 30 bis de la ley 19.886 establece una reclamación administrativa especial destinada a impugnar actuaciones u omisiones del organismo comprador dentro de un procedimiento de contratación pública o de ejecución contractual. Se trata de un mecanismo que permite a cualquier persona interesada —no solo a quienes hayan presentado oferta o cotización en el caso de un procedimiento de compra— solicitar que el propio organismo público contratante revise la legalidad de determinadas decisiones adoptadas durante un proceso de contratación administrativa o la ejecución de un contrato regulado por la citada ley.

La norma dispone que esta reclamación debe presentarse dentro del plazo de cinco días hábiles, contado desde que la persona interesada se haya notificado del acto impugnado o haya conocido o debido conocer de la ilegalidad que alega. Este plazo se computa conforme a las reglas generales de cómputo de los plazos administrativos, esto es, excluyendo el día inicial e incluyendo el día final, y considerando únicamente días hábiles administrativos³.

A diferencia de los recursos administrativos tradicionales previstos en la ley 19.880, el artículo 30 bis exige que la reclamación sea presentada exclusivamente

3 Teniendo presente, para el inicio de este cómputo de plazo, lo dispuesto en la ley 19.886, que establece que

Todas las notificaciones que hayan de efectuarse en virtud de las disposiciones de la presente ley y en virtud del reglamento, incluso respecto de la resolución de adjudicación, con la sola excepción de las que dicen relación con lo dispuesto en el capítulo V, se entenderán realizadas luego de las veinticuatro horas transcurridas desde que la entidad licitante publique en el sistema de información y gestión de compras y contrataciones del Estado el documento, acto o resolución objeto de la notificación (ley 19.886, artículo 10, inciso tercero).

a través del sistema de información y gestión de compras y contrataciones del Estado. Esta exigencia tiene una finalidad práctica relevante: la fecha y hora de presentación quedan registradas mediante la marca temporal del sistema electrónico, según lo ya señalado anteriormente, lo que permite determinar con certeza el momento en que se deduce el reclamo y, por consiguiente, cuándo comienzan a producirse sus efectos jurídicos.

Una vez interpuesta la reclamación, el organismo comprador dispone de un plazo de cinco días hábiles para pronunciarse sobre ella. Dentro de este término, la autoridad debe revisar los antecedentes del procedimiento y emitir una respuesta que confirme o rectifique la actuación cuestionada.

Si la Administración no emite respuesta dentro de dicho plazo, se configura una situación equivalente al rechazo del reclamo para efectos procesales, lo que habilita al reclamante para ejercer la acción jurisdiccional ante el Tribunal de Contratación Pública.

El aspecto más relevante de esta regulación radica en su efecto sobre los plazos jurisdiccionales. El artículo 24 ter, inciso tercero, establece expresamente que la interposición de la reclamación administrativa en estudio suspende el plazo para ejercer las acciones jurisdiccionales ante el Tribunal de Contratación Pública previstas en el artículo 24 de la ley 19.886. En consecuencia, mientras la reclamación administrativa se encuentra pendiente de resolución, el plazo para recurrir al tribunal se suspende.

En síntesis, la reclamación administrativa del artículo 30 bis configura una instancia breve de revisión administrativa, tramitada electrónicamente y con efectos directos sobre los plazos procesales, cuyo propósito es permitir la corrección temprana de eventuales ilegalidades sin comprometer el derecho de los interesados a acceder oportunamente a la jurisdicción especializada.

5. Naturaleza jurídica de la reclamación del artículo 30 bis

La reclamación prevista en el artículo 30 bis de la ley 19.886 posee naturaleza impugnatoria. No constituye un simple derecho de petición, sino un mecanismo destinado a cuestionar jurídicamente actos u omisiones del órgano comprador dentro de un procedimiento de contratación pública o de ejecución contractual.

Su configuración normativa revela que se trata de una verdadera instancia de revisión administrativa interna, orientada a permitir que la propia Administración examine la legalidad de sus actuaciones y, en su caso, corrija eventuales vicios

antes de la intervención de la jurisdicción especializada. Este tipo de mecanismos cumple además una función preventiva frente a eventuales desviaciones del procedimiento administrativo o situaciones de conflicto de intereses. En este sentido, la literatura internacional ha señalado que existe conflicto de intereses cuando los intereses privados de un servidor público pueden influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones oficiales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2004).

Desde una perspectiva dogmática, esta institución se inscribe dentro de la lógica clásica de la autotutela revisora de la Administración, característica del derecho administrativo continental, conforme a la cual los órganos administrativos conservan la potestad de revisar y corregir sus propias actuaciones antes de que intervenga el control jurisdiccional (García de Enterría y Martínez-Carande & Fernández Rodríguez, 2017).

Con todo, si bien el artículo 30 bis presenta rasgos específicos propios del sistema de contratación pública, su interpretación debe realizarse en armonía con la ley 19.880. Ello supone exigir que las decisiones adoptadas en el marco de esta reclamación administrativa cumplan con los estándares generales del procedimiento administrativo, en particular la debida motivación, la congruencia decisoria y el respeto al principio de juridicidad.

En este contexto, la reclamación del artículo 30 bis se inserta en la lógica general de la autotutela revisora, pero introduce una delimitación temporal estricta que impide la prolongación indefinida del conflicto en sede administrativa, garantizando al mismo tiempo el acceso oportuno al control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Contratación Pública.

6. El silencio administrativo negativo como técnica de cierre procedimental

La falta de pronunciamiento del organismo que dictó el acto o incurrió en la omisión denunciada dentro del plazo legal activa el régimen del silencio administrativo negativo previsto en la ley 19.880.

El silencio negativo no es una ficción carente de relevancia. Constituye una técnica jurídica destinada a evitar la parálisis del sistema por inactividad administrativa.

En el caso del artículo 30 bis, el silencio negativo configura un rechazo presunto que habilita el acceso jurisdiccional. Su naturaleza no implica convalidación de la omisión, sino activación del control judicial, permitiendo agotar la instancia administrativa y habilitar el acceso al Tribunal de Contratación Pública.

7. Respuestas meramente formales y estándar decisorio

En la práctica administrativa observada desde la entrada en vigencia del artículo 30 bis, se han registrado en el sistema de información respuestas a reclamaciones administrativas que se limitan a indicar que el reclamo será «derivado» internamente dentro del organismo público o a formular manifestaciones ambiguas acerca de su eventual análisis futuro. Este tipo de actuaciones —derivadas, en parte, de la configuración informática del sistema de tramitación electrónica de esta reclamación— produce el cierre formal del procedimiento administrativo en la plataforma electrónica. Sin embargo, tales respuestas carecen de un contenido resolutivo efectivo respecto de las alegaciones planteadas por el reclamante.

Una respuesta válida exige pronunciamiento decisorio, motivación suficiente y congruencia con lo reclamado. Las manifestaciones meramente procedimentales constituyen actos de trámite y no satisfacen el estándar decisorio exigible. Lo anterior debido a que la digitalización del procedimiento no altera los principios sustantivos del derecho administrativo, debiendo la decisión electrónica cumplir los mismos estándares de motivación y congruencia que la decisión tradicional de un recurso administrativo.

8. Estándares jurisprudenciales del Tribunal de Contratación Pública en el cómputo del plazo cuando existe reclamación administrativa

La introducción de la reclamación administrativa del artículo 30 bis ha obligado al Tribunal de Contratación Pública a desarrollar criterios interpretativos destinados a precisar el momento desde el cual debe computarse el plazo fatal para interponer las acciones jurisdiccionales previstas en el artículo 24 de la ley 19.886.

El inciso tercero del artículo 24 ter dispone que la demanda —en las causales de los numerales 1 a 3— debe deducirse dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde que la parte demandante haya conocido o debido conocer la ilegalidad o arbitrariedad que se invoca⁴. No obstante, cuando previamente se hubiere

4 Este trabajo no abordará la acción de nulidad del artículo 24, n.º 4, de la ley 19.886, por su naturaleza especial y sus plazos de interposición más extendidos.

deducido un recurso administrativo o la reclamación regulada en el artículo 30 bis, la norma establece que dicho plazo se contará desde la notificación del acto administrativo que puso término al procedimiento administrativo o desde la certificación de que la reclamación no ha sido resuelta dentro de plazo.

A partir de esta disposición, el tribunal ha ido configurando ciertos estándares jurisprudenciales relevantes para determinar el *dies a quo* del plazo jurisdiccional, particularmente en relación con la existencia de reclamaciones administrativas previas.

8.1. Cómputo del plazo desde la respuesta al reclamo administrativo

Cuando el organismo comprador emite una respuesta al reclamo administrativo dentro del plazo legal, el tribunal ha sostenido que el plazo para interponer la acción jurisdiccional debe contarse desde el día siguiente a dicha respuesta.

Así lo resolvió, por ejemplo, el Tribunal de Contratación Pública en la resolución dictada en el rol 46/2026-A, en la cual se declaró inadmisile una demanda por extemporánea, al constatar que el reclamo administrativo deducido por la demandante había sido respondido el día 8 de enero de 2026, por lo que el plazo para interponer la acción debía computarse desde el día siguiente, venciendo el 22 de enero del mismo año. Al haberse presentado la demanda el día 23 de enero de 2026, el tribunal concluyó que esta se dedujo fuera del plazo fatal de diez días hábiles establecido por la ley.

En dicha decisión, el tribunal precisó además que la interposición de nuevos reclamos que reiteran el contenido de uno previamente respondido no altera el cómputo del plazo jurisdiccional, el cual debe contarse desde la respuesta al primer reclamo cuando ambos persiguen el mismo objeto.

8.2. Determinación del plazo mediante certificación de la Dirección de Compras y Contratación Pública

Una práctica procesal que se ha consolidado en la jurisprudencia del tribunal consiste en oficiar a la Dirección de Compras y Contratación Pública para que informe si existe un reclamo administrativo presentado en la plataforma electrónica del sistema de información y gestión de compras y contrataciones del Estado y cuál ha sido su estado dentro del sistema.

Este mecanismo permite al tribunal contar con una fuente oficial que acredita las fechas relevantes del procedimiento administrativo y, en consecuencia, determinar con precisión el momento desde el cual debe computarse el plazo jurisdiccional.

Así ocurrió en la resolución pronunciada en el rol 512/2025-A, en la cual el tribunal ofició a la Dirección de Compras y Contratación Pública para que

informara si el oferente había deducido un reclamo administrativo y, en su caso, la fecha en que este fue respondido. En respuesta a dicho requerimiento, la dirección informó que el reclamo había sido ingresado el 24 de octubre de 2025 y respondido por la entidad licitante el 27 de octubre del mismo año. Sobre la base de esta certificación, el tribunal determinó que el plazo para interponer la acción debía computarse desde el día siguiente a dicha respuesta, concluyendo que la demanda había sido deducida dentro del plazo legal.

La utilización de este mecanismo de certificación administrativa cumple una función relevante desde el punto de vista probatorio, pues permite verificar objetivamente los hitos temporales del procedimiento administrativo registrados en el sistema electrónico de compras públicas.

8.3. Determinación del silencio administrativo negativo

Un escenario distinto se presenta cuando el organismo comprador no responde el reclamo administrativo dentro del plazo legal de cinco días hábiles establecido en el artículo 30 bis. En tales casos, el tribunal ha desarrollado una práctica destinada a determinar con certeza la configuración del silencio administrativo negativo.

Cuando el demandante invoca la existencia de silencio administrativo, el tribunal suele requerir a la Dirección de Compras y Contratación Pública que certifique si el reclamo fue respondido o si permanece sin respuesta en la plataforma electrónica. Si la dirección informa que no existe respuesta dentro del plazo legal, el tribunal considera acreditada la configuración del silencio administrativo.

En estos casos, el plazo para interponer la acción jurisdiccional se computa desde la fecha en que la Dirección de Compras y Contratación Pública certifica la inexistencia de respuesta al reclamo, lo que permite fijar con precisión el momento desde el cual comienzan a contarse los diez días hábiles establecidos por la ley.

Este criterio jurisprudencial cumple una función garantista particularmente relevante. En efecto, la certificación oficial emitida por la Dirección de Compras y Contratación Pública permite establecer con certeza la configuración del silencio administrativo y evita que la falta de respuesta del organismo comprador genere incertidumbre respecto del inicio del plazo jurisdiccional.

De esta forma, especialmente en los casos de silencio administrativo negativo, la jurisprudencia del tribunal ha tendido a privilegiar una interpretación que asegure que la acción jurisdiccional no se vea frustrada por la falta de respuesta del organismo comprador, reforzando así las garantías de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva dentro del sistema de contratación pública.

9. Conclusiones

El análisis desarrollado permite sostener que la reclamación administrativa introducida por el artículo 30 bis de la ley 19.886 constituye una innovación relevante en la arquitectura institucional del sistema chileno de contratación pública.

En primer lugar, la institución no puede ser entendida únicamente como una etapa administrativa adicional previa al control jurisdiccional. Su diseño normativo revela una función estructural orientada a ordenar la transición entre la autotutela revisora de la Administración —y de los organismos del Estado sujetos a la ley 19.886— y el control ejercido por el Tribunal de Contratación Pública. En la práctica, este mecanismo ha permitido que los órganos compradores revisen y, en ocasiones, corrijan actuaciones del procedimiento licitatorio una vez advertidos eventuales errores a través de esta vía impugnatoria, evitando así la judicialización inmediata del conflicto, permitiendo la resiliencia dentro del propio procedimiento de contratación.

En segundo lugar, el mecanismo responde a una problemática procesal existente con anterioridad a la reforma introducida por la ley 21.634, consistente en la tensión entre la utilización de mecanismos de revisión administrativa y los plazos fatales para accionar ante el Tribunal de Contratación Pública. Si bien el artículo 54 de la ley 19.880 ya establecía con carácter general la suspensión del plazo para ejercer acciones jurisdiccionales mientras se encuentran pendientes recursos administrativos, la práctica del sistema de contratación pública —caracterizada por procedimientos altamente digitalizados y plazos especialmente breves— generaba incertidumbre respecto de la interacción entre dichos recursos y el plazo fatal para deducir la acción ante la jurisdicción especializada. En este contexto, la incorporación del artículo 30 bis, en relación con el inciso tercero del artículo 24 ter de la ley 19.886, introdujo una regla específica para el ámbito de la contratación pública, permitiendo compatibilizar de manera más clara la revisión administrativa del procedimiento licitatorio con el ejercicio oportuno de la acción jurisdiccional, sin comprometer el acceso efectivo a la justicia.

En tercer lugar, el silencio administrativo negativo opera como una técnica de cierre procedimental que evita la paralización del sistema frente a la inactividad administrativa. Su función no consiste en validar la omisión de la Administración, sino en habilitar oportunamente el control jurisdiccional.

Finalmente, la jurisprudencia del Tribunal de Contratación Pública ha contribuido a consolidar criterios interpretativos que otorgan certeza jurídica en la aplicación de esta institución. En particular, la práctica de requerir certificación a la Dirección de Compras y Contratación Pública respecto del estado del reclamo

administrativo en el sistema electrónico refuerza las garantías de acceso efectivo a la jurisdicción especializada.

Desde esta perspectiva, el artículo 30 bis puede ser comprendido como un mecanismo de resiliencia institucional que permite absorber conflictos administrativos sin paralizar el funcionamiento del sistema de contratación pública, asegurando al mismo tiempo el control jurisdiccional oportuno de la legalidad administrativa.

10. Referencias

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2023).** *Historia de la ley 21.634, que moderniza la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios*. <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/8245/>
- Cerrillo i Martínez, A. (2014).** *La integridad en el sector público: transparencia, ética y prevención de la corrupción*. Marcial Pons.
- García de Enterría y Martínez-Carande, E. & Fernández Rodríguez, T.-R. (2017).** *Curso de derecho administrativo* (18.ª edición). Civitas Thomson Reuters
- Gimeno Feliú, J. M. (2024).** *Hacia una buena administración desde la contratación pública*. Marcial Pons.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2004).** *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*. OECD Publishing.
- Vaquer Caballería, M. (2011).** *El principio de eficiencia en el derecho público*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Valdivia Olivares, J. (2018).** *Derecho administrativo chileno*. Thomson Reuters.

11. Normativa

- Ley 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.** Diario Oficial de la República de Chile, 29 de mayo de 2023. <https://bcn.cl/2f82e>
- Ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.** Diario Oficial de la República de Chile, 30 de julio de 2023. <https://bcn.cl/2eqxs>

Ley 21.634, que moderniza la ley 19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, 11 de diciembre de 2023. <https://bcn.cl/3gxwa>

12. Jurisprudencia del Tribunal de Contratación Pública, causas roles números:

46/2026-A, caratulada «Aseo San Francisco/Hospital Dr. Hernán Henríquez Aravena», sentencia interlocutoria del 6 de febrero de 2026.

512/2025-A, caratulada «Transportes de Carga y Servicios Logísticos Transkayser SpA/Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas», sentencia interlocutoria del 27 de enero de 2026.

NUEVAS HERRAMIENTAS DE MONITOREO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PROBIDAD EN LAS COMPRAS PÚBLICAS. EXPERIENCIA DEL OBSERVATORIO DE CHILECOMPRA EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA LEY 19.886

NEW MONITORING TOOLS FOR STRENGTHENING INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT: THE EXPERIENCE OF THE CHILECOMPRA OBSERVATORY IN THE CONTEXT OF THE MODERNIZATION OF LAW 19,886

Juan Cristóbal Moreno Crossley¹

Resumen

El proceso de modernización de la ley 19.886, iniciado en Chile a contar de 2023, demanda esfuerzos excepcionales orientados a fortalecer el monitoreo y la detección temprana de anomalías e indicios de potenciales incumplimientos. Junto a la transformación de la institucionalidad pública, estas faenas suponen un uso intensivo de herramientas de automatización y de ciencia de datos, además de acciones que favorezcan la interoperabilidad de los sistemas de información. El presente artículo expone la experiencia seguida en esta materia por el Observatorio de ChileCompra, unidad especializada dependiente de la Dirección de Compras y Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, ChileCompra, destacando proyectos que fomentan el monitoreo mediante herramientas de automatización de procesos e inteligencia artificial.

Palabras clave: contratación pública – monitoreo – ciencia de datos

Abstract

The reform of the Law 19,886, initiated in Chile in 2023, demands exceptional efforts on strengthening monitoring processes and early detection of anomalies

1 Orcid: 0000-0003-1542-8248. Es jefe del Departamento Observatorio de ChileCompra; sociólogo, magíster en Geografía y doctor en Territorio, Espacio y Sociedad por la Universidad de Chile. juan.moreno@chilecompra.cl

and compliance-breaches. Along with the transformation of public institutions, these endeavors entail the intensive use of automation and data science tools, as well as actions aimed to promote interoperability of information systems among government agencies. This article presents the experience in this area of the ChileCompra Observatory, a specialized unit under the Directorate of Public Procurement and Contracting of the Ministry of Finance, ChileCompra, highlighting projects that promote monitoring of public procurement through robotic automation process and artificial intelligence tools.

Keywords: public procurement – monitoring – data science

1. Introducción

Desde hace más de dos décadas, los procesos de compra pública son efectuados en Chile a través del portal Mercado Público. Esta plataforma electrónica centralizada es administrada por la Dirección de Compras y Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, ChileCompra y, al año 2024, fue utilizada por 1.086 organismos públicos cuyas transacciones superaron los 17,6 mil millones de dólares —equivalente a un 5,3 % del PIB— (ChileCompra, 2025).

En el mes de diciembre de 2023, Chile inició un proceso de modernización de la normativa de compras que tuvo por objetivo mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado (Salazar Ortega, 2025; Álvarez Norambuena, 2025; Inostroza Castro, 2024).

Entre otros aspectos, supuso la incorporación de un capítulo específico a la ley 19.886, que establece disposiciones vinculantes y de aplicación inmediata para todos los organismos compradores, respecto de adecuarse a estándares más estrictos en materias relativas, por ejemplo, al control del conflicto de intereses —incluyendo la prohibición de contratación con funcionarios o con sus parientes—, la publicación de nóminas detalladas de los participantes en procesos de compra, la apertura sobre datos de beneficiarios finales y el fortalecimiento de procesos de consulta al mercado y controles previos a la celebración de contratos mediante el procedimiento excepcional de contratación directa (Álvarez Norambuena, 2025).

Pese a estos importantes avances, se requieren esfuerzos crecientes orientados al desarrollo de herramientas eficaces y eficientes para analizar el conjunto de información que genera la operación de la plataforma electrónica de compras públicas y detectar anomalías e indicios de vulneraciones a la normativa aplicable. Según es posible estimar, anualmente se publican más de 2.000.000

de procesos y más de 14.000.000 de documentos que deberían ser leídos y analizados para mantener un control riguroso del cumplimiento de la normativa en todo el sistema de compras públicas en Chile, tarea que no puede ser ejecutada mediante herramientas convencionales de auditoría.

En esta línea, la Conferencia Regional para la Renovación de la Plataforma Regional para Acelerar la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en Sudamérica y México —celebrada en Asunción en 2026— estableció una hoja de ruta común que busca enfocar esfuerzos en la lucha contra la corrupción en la región para el período 2025-2027, incluyendo entre sus prioridades la detección de irregularidades en procesos de contratación pública (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2025).

En dicho ámbito, además de reconocerse de manera transversal el potencial de incorporar nuevas tecnologías basadas en inteligencia artificial, se plantearon desafíos específicos relacionados con:

- a) el desarrollo de procesos de monitoreo continuo orientados a la detección de indicios de incumplimiento normativo en coordinación con entidades de control y fiscalización; y
- b) la generación y uso de datos de beneficiarios finales de proveedores del Estado con el propósito de prevenir y detectar riesgos de corrupción y fraudes en la contratación pública (UNODC, 2025).

En respuesta a estos desafíos, Chile muestra importantes progresos durante los últimos años, que abarcan tanto el reforzamiento de la institucionalidad pública, como el potenciamiento de una variedad de herramientas de ciencia de datos y la construcción de sistemas de información interoperables que contribuyen a una detección y subsanación temprana de situaciones que pudieran comprometer la probidad funcionaria y la integridad de los procesos de compra. Gracias a estos progresos, además, se espera reducir espacios de discrecionalidad en la toma de decisiones y terminar con ciertas zonas grises y puntos ciegos en los que la implementación de controles y la efectividad de acciones fiscalizadoras resultan todavía limitadas.

El presente artículo expone algunos de estos avances y releva los principales desafíos pendientes, relacionados con la implementación de modelos de análisis basados en ciencia de datos que garanticen una cobertura amplia y revisión rigurosa de una amplia variedad de materiales y documentos, junto con la selección de estrategias confiables y efectivas que permitan detectar y comunicar los hallazgos para su subsanación oportuna, su prevención y el aprendizaje de compradores y proveedores.

2. Modernización de la normativa y automatización del monitoreo de los procesos de compra

El reciente proceso de modernización a la normativa de compras otorga la responsabilidad a ChileCompra de monitorear los procedimientos de contratación efectuados a través del portal Mercado Público y de reportar información oportuna a organismos fiscalizadores y de control ante el conocimiento de hechos que pudieran constituir faltas a la probidad o eventuales delitos. Este reconocimiento formal, en todo caso, viene a fortalecer una tarea que ChileCompra cumple regularmente desde 2012 a través de su observatorio, unidad especializada en el análisis de brechas de cumplimiento y promoción de mejoras prácticas en materia de contratación pública.

Hasta 2024, el trabajo de monitoreo realizado por el Observatorio de ChileCompra tenía como principal componente las revisiones manuales de su equipo de analistas, a quienes mensualmente se les asignaba una cartera de procesos de licitación pública y órdenes de compra que debían ser examinadas de manera prioritaria. Bajo este modelo de gestión, la unidad especializada lograba verificar anualmente entre 4.000 y 5.000 procesos de compra —menos del 0,5 % del total de los materializados a través del portal Mercado Público—, enviando alrededor de 600 a 700 observaciones a organismos compradores.

Así, un primer esfuerzo consistió en incrementar la cobertura en las revisiones realizadas a la documentación de los procesos de compras, introduciendo herramientas basadas en robotización y automatización de procesos. Con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, entre los años 2024 y 2025, ChileCompra desarrolló un proyecto de modernización que abordó la tarea de automatizar consultas a bases de datos y generar notificaciones directas a organismos compradores sobre eventuales anomalías y riesgos de incumplimiento en procedimientos de compra.

Como resultado de este proyecto, en octubre de 2025, se implementó la operación automatizada de un conjunto de 15 reglas de negocios relacionadas con incumplimientos frecuentes a la normativa de compras y que, hasta entonces, eran cotejadas manualmente por los analistas del Observatorio de ChileCompra.

Además de detectar posibles inconsistencias, el proceso automatizado notifica diariamente, mediante correo electrónico, a la totalidad de los organismos compradores, los cuales además pueden informar de las medidas adoptadas para corregir los incumplimientos a través de un formulario electrónico.

Gracias a este trabajo, las revisiones ejecutadas por el observatorio cubren ahora el 100 % de los procesos de licitación que se publican en el portal Mercado Público. Como principales impactos asociados a este proyecto, se destaca el envío entre los meses de octubre y diciembre de 2025 de más de 11.000 notificaciones a organismos compradores, en los que se reporta al menos un potencial incumplimiento a la normativa.

Llevado a un promedio mensual, esta cifra supone que, en un solo mes de operación del monitoreo automatizado, se envían 8 veces más notificaciones a organismos compradores que las que se ejecutaban en todo un año a través del monitoreo manual. Por otra parte, este incremento en la productividad ha permitido hacer más eficientes y relevantes las tareas de monitoreo manual, reservando el tiempo de trabajo del equipo humano del observatorio a revisiones de mayor complejidad, incluyendo investigaciones de hechos de corrupción, análisis de conflictos de intereses y gestión de casos recibidos a través del canal de denuncias con reserva de identidad de ChileCompra.

3. Detección de incumplimientos normativos mediante grandes modelos de lenguaje y herramientas de inteligencia artificial

La estrategia descrita en la sección anterior busca ampliar la cobertura de monitoreo mediante consultas repetitivas a información almacenada en bases de datos. Sin embargo, este primer esfuerzo necesita ser complementado con el desarrollo de modelos de detección que, además de funcionar a una escala masiva, permitan contrastar hipótesis de mayor complejidad, en las que se requiere una interpretación razonada del cumplimiento de la normativa.

Para estos efectos, ChileCompra ha iniciado un segundo proyecto que apunta a construir capacidades avanzadas de procesamiento e inteligencia de datos, empleando algoritmos de procesamiento de lenguaje natural –grandes modelos de lenguaje– y reconocimiento óptico de caracteres. Mediante estos modelos se espera analizar documentos de texto y detectar indicios de eventuales incumplimientos o anomalías, considerando para ello consultas estandarizadas o *prompts* que se conectan con modelos entrenados en el conocimiento y aplicación de la normativa de compras y contratación pública.

La arquitectura tecnológica de la solución considera una cadena de procesamiento compuesta por:

- 1) extracción de entidades clave —artículos legales, plazos, montos, garantías—;
- 2) un motor de reglas —que codifica obligaciones legales, reglamentos, directivas de ChileCompra y pautas de probidad—; y
- 3) clasificadores supervisados que priorizan riesgos a partir de la consulta a la normativa y jurisprudencia aplicable.

De este modo, se busca identificar aspectos conflictivos y se genera un tablero de hallazgos clasificados por su tipo y complejidad, incluyendo: incumplimientos formales, omisiones, plazos extemporáneos, sobreespecificaciones o requisitos discriminatorios.

Durante 2025, se avanzó en la construcción de una prueba de conceptos y en la operación piloto de un asistente de revisión para licitaciones públicas. En 2026, en tanto, se espera completar el desarrollo e implementación de una herramienta que permita analizar otras 20 reglas de potenciales incumplimientos aplicadas tanto a procesos de contratación como de gestión de contratos.

Teniendo en cuenta la necesidad de obtener resultados confiables y minimizar la detección de falsos positivos, el proyecto se focaliza en la adaptación de reglas que cumplen con los siguientes requisitos:

- a) su verificación se deduce de operaciones simples;
- b) tiene nulas o escasas excepciones; y
- c) se consulta un solo tipo de documento —no se exige comparar ni analizar congruencia entre dos o más documentos—.

4. Uso de información sobre beneficiarios finales para el control activo de los conflictos de intereses

Un cambio de trascendental importancia dentro del reciente proceso de modernización de la ley de compras públicas lo constituye la apertura de información sobre beneficiarios finales.

A contar del mes de diciembre de 2024, todas las empresas y entidades que desean inscribirse para participar de procesos de compra pública están obligadas a revelar la identidad de las personas naturales que las controlan o son sus propietarias —incluyendo tanto a dueños o socios con participación directa en

su propiedad como a quienes tienen participación en distintos tipos de vehículos societarios que controlan a las mismas de manera directa o indirecta—.

ChileCompra, a su vez, debe cumplir con la obligación legal de publicar esta información, la cual se encuentra accesible a cualquier usuario de manera abierta y gratuita, resguardando asimismo la normativa sobre protección de datos personales.

La disponibilidad de esta información —que es validada en línea con información provista por el Servicio de Impuestos Internos— ha hecho posible implementar nuevos controles para detectar incumplimientos a la normativa y prevenir hechos de corrupción (Burr Ortúzar & Félix Montalvo, 2025).

En este sentido, cumpliendo con una medida propuesta por ChileCompra e incorporada en la Estrategia Nacional de Integridad Pública establecida por la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia (2023), en noviembre de 2025 se inició la implementación del sistema de detección de conflictos de interés en las compras públicas.

Mediante la integración e interoperabilidad de datos de distintos servicios públicos, este sistema busca detectar, transmitir alertas, dar seguimiento y facilitar la resolución oportuna de conflictos de intereses de quienes participan de procesos de compra que tienen lugar en la plataforma de Mercado Público.

Durante la primera etapa de su implementación y gracias a un convenio suscrito con la Contraloría General de la República, se están cruzando datos de beneficiarios finales de empresas que transan en Mercado Público con datos del sistema de información y control del personal de la Administración del Estado, Siaper.

Considerando esta información, desde enero a noviembre de 2025, se detectaron 3.806 órdenes de compra enviadas por 257 organismos compradores a 563 proveedores, en los cuales uno o más de sus beneficiarios finales son personas que actualmente desempeñan o han desempeñado cargos públicos en los mismos organismos.

Aunque no en todos los casos esta situación suponía alguna infracción a la normativa de compras públicas, se estima que estas transacciones podrían representar riesgos para los organismos públicos desde el punto de vista de la gestión de potenciales conflictos de intereses. Dado lo anterior, el Observatorio de ChileCompra revisa mensualmente los resultados que arroja el cruce de información, coteja con otras fuentes y notifica a los organismos públicos para requerir que estos informen y adopten medidas en los casos en que se identifican indicios de potenciales incumplimientos normativos.

5. Brechas de cumplimiento normativo y desafíos para fortalecer el monitoreo de los procesos de contratación pública

Si bien las capacidades y herramientas tecnológicas disponibles para ejecutar análisis de datos se han ampliado considerablemente en los últimos años y han crecido en complejidad y sofisticación —incluyendo herramientas de auditoría y análisis avanzado de datos basadas en modelos predictivos e inteligencia artificial—, el potencial de implementar modelos que arrojen resultados relevantes y confiables se ve todavía limitado aún por la existencia de un gran volumen de datos en formatos no estructurados o no estandarizados.

El análisis en profundidad de esta información —principalmente almacenada en documentos de texto— resulta una tarea crítica y debe considerar una interpretación jurídica rigurosa a fin de recolectar evidencias sólidas de desviaciones e inconsistencias que pudieran impactar sobre el cumplimiento de la normativa vigente.

Entre otras categorías de documentos relevantes que deben ser analizados, se incluye un sinnúmero de actos administrativos —como resoluciones, decretos, actas, circulares, oficios y autorizaciones de diverso estilo y formato—, bases técnicas y administrativas elaboradas por los organismos compradores, además de variados tipos de anexos —incluyendo a menudo textos, tablas e imágenes— que especifican requerimientos y regulan los términos y condiciones de cada procedimiento de compra.

Junto a ellos, también se encuentra la documentación que es proporcionada por cada una de las entidades —personas naturales y jurídicas— que participan como oferentes y proveedores del Estado, donde se incorporan propuestas técnicas y económicas detalladas y, también, un conjunto diverso de certificados, declaraciones y antecedentes que son objeto de evaluación o validación.

Persisten aún brechas de cumplimiento que posibilitan actuaciones contrarias a la normativa por parte de compradores y proveedores, pues es difícil establecer controles exhaustivos que aborden la totalidad de aspectos susceptibles de desviación en cotejo al conjunto del marco regulatorio aplicable —que incluye no solo la ley y el reglamento de compras, sino también jurisprudencia consolidada a través de dictámenes y pronunciamientos emanados desde de la Contraloría General de la República, además de legislación y cuerpos normativos de alcance general y sectorial sobre los actos de la Administración del Estado y de particulares—.

Aunque algunas estas brechas no se relacionan con acciones intencionadas y pudieran ser atribuidas al desconocimiento, la falta de capacitación, la desprolijidad o desactualización en la aplicación de la normativa, otras pueden ser vinculadas a prácticas conscientes y acciones deliberadas mediante las cuales algunos actores buscan eludir controles, favorecer intereses particulares, restringir la competencia u obtener beneficios indebidos del sistema de contratación pública.

Atendiendo a esta diversidad, la tabla 1 expone una tipología de brechas de cumplimiento en la gestión de los procesos de compra pública. Además de su relevancia analítica, se estima que esta tipología puede resultar útil para definir estrategias pertinentes y efectivas de detección, según se discutirá a continuación.

Tabla 1
Tipología de brechas de cumplimiento en aspectos regulados por la normativa de compras y contratación pública de Chile

Categoría	Descripción	Actor relevante	Ejemplos	Herramientas aplicadas
Brechas tipo 1: «El papel aguanta todo»	Contravenciones expresas en el diseño de procesos de compra respecto de la normativa aplicable. Incluyen disposiciones establecidas en bases y requerimientos que contravienen abiertamente lo establecido por la ley y el reglamento de compras.	Organismos compradores	Establecimiento de plazos muy acotados, requisitos discriminatorios, limitaciones a la participación de oferentes, criterios de evaluación no objetivos, fragmentación de compras.	Monitoreo automatizado basado en cruce de información estructurada. Monitoreo asistido mediante grandes modelos de lenguaje Monitoreo y revisiones expertas de carácter muestral.
Brechas tipo 2: «Nadie se va a dar cuenta»	Incongruencias, conflictos u omisiones evidenciadas a partir del cotejo entre diferentes fuentes de datos o registros públicos. Considera, entre otros casos, la omisión de antecedentes o presentación de información falsa o adulterada.	Oferentes o proveedores	Conflictos de intereses no declarados, falsificación documental, declaraciones incompletas, falsas o inconsistentes.	Cruces de datos con diferentes fuentes públicas, incluyendo información de beneficiarios finales y registros de funcionarios públicos.
Brechas tipo 3: «Se puede arreglar de otra manera»	Negociaciones y acuerdos realizados al margen de los conductos formales. Algunos de estos acuerdos pueden traducirse en ajustes sutiles y a menudo imperceptibles en los requerimientos de compra para favorecer a determinados proveedores, en la colusión y acuerdos anticompetitivos de empresas o pueden impactar en decisiones discrecionales relativas a la evaluación o selección de proveedores.	Oferentes y proveedores, en algunos casos en concertación con funcionarios de organismos compradores.	Contactos no regulados entre organismos contratantes y oferentes, concertación o colusión entre competidores, amenazas, cohecho y soborno.	Análisis de información de primera fuente, recibida, entre otros canales, a través de reportes obtenidos mediante denuncias.

Fuente: elaboración propia

Ordenadas desde el tipo 1 hasta el tipo 3, estas brechas describen una jerarquía creciente en lo relativo a la complejidad de las acciones que las originan y la clase de estrategias que resultan más efectivas para reducir su incidencia.

Respecto de las brechas de tipo 1, estas tienden a ser posibilitadas, entre otros factores, por la falta de digitalización y estandarización en los formatos y estructuras de los documentos. Asimismo, su frecuencia tiende a aumentar cuando existe un bajo nivel de capacitación en la aplicación de la normativa de compras y débiles controles o falta de instancias de revisión interna. Su detección, en tanto, requiere del análisis experto, teniendo en cuenta las diversas excepciones y peculiaridades que son admitidas.

Acerca de las brechas de tipo 2, estas pudieran verse facilitadas por la carencia de controles, por la burocracia excesiva e ineficacia de sanciones, lo que fomentaría prácticas maliciosas o conductas de riesgo entre las entidades que participan como oferentes o proveedoras en los procesos de compra pública. Ello, bajo la presunción de que no existe conexión entre distintos sistemas de información o de que los organismos públicos no revisan la totalidad de antecedentes presentados por los proveedores. Por lo mismo, la reducción de esta clase de brechas depende fuertemente de la interoperabilidad e interconexión de datos entre diferentes servicios públicos, de modo de posibilitar controles cruzados y levantar alertas tempranas sobre eventuales anomalías, inconsistencias u omisiones.

Finalmente, en el caso de las brechas de tipo 3, cabe subrayar que, por su propia naturaleza, estas suelen ser muy difíciles de detectar por medio de cruces de información o uso de técnicas convencionales de monitoreo y auditoría. Este tipo de brechas son posibilitadas por redes de influencia e intereses en común de actores públicos y privados, mientras que su control y detección depende de acciones sancionatorias y correctivas que disuadan este tipo de conductas, así como del fortalecimiento de canales de denuncia que otorguen garantías y seguridad a las personas que los utilicen.

6. Reflexiones finales

El uso de herramientas de ciencia de datos resulta un imperativo para los organismos rectores de la gestión de compras a nivel nacional ante la necesidad de dar cobertura al gran volumen de procesos de diferente monto y complejidad que se desarrollan en la plataforma electrónica de compras.

La selección de las soluciones y estrategias más adecuadas debe ser calibrada en atención al tipo de anomalías o irregularidades que se busca detectar y que pueden involucrar un amplio rango: desde errores administrativos de carácter involuntario y de simple detección hasta hechos de corrupción de alta complejidad apenas perceptibles o evidenciables de manera directa.

Es importante, en este sentido, realizar un diagnóstico técnico exhaustivo y preocuparse especialmente de utilizar un lenguaje riguroso a fin de establecer expectativas razonables de cumplir y asegurar el mejor uso de los recursos públicos que se destinen al desarrollo de proyectos tecnológicos.

Finalmente, se estima que la combinación entre diferentes estrategias de análisis basadas en ciencia de datos —automatización, modelos predictivos, modelos de procesamiento de lenguaje natural— en conjunto con procesos de revisión humana de carácter muestral —dirigidos a analizar aspectos de mayor complejidad— y del fortalecimiento de los canales de denuncia, puede conducir a resultados más robustos, además de contribuir al aprendizaje y mejora del comportamiento de los actores que participan de los procesos de contratación pública a mediano y largo plazo.

7. Referencias

- Álvarez Norambuena, A. (2025). *Estudio de la probidad y la transparencia en la contratación administrativa: modificaciones introducidas por la ley 21.634 a la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios* [tesis de pregrado]. Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/205005>
- Burr Ortúzar, G. & Félix Montalvo, R. (2025). *Beneficial ownership in Chile's public procurement reform: A case study*. Open Ownership. <https://www.openownership.org/en/publications/beneficial-ownership-in-public-procurement-a-case-study-from-chile>
- Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia. (2023). *Estrategia Nacional de Integridad Pública*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/12/Estrategia-Nacional-de-Integridad-Publica-2.pdf>
- Dirección de Compras y Contratación Pública [ChileCompra]. (2025). *Cuenta pública participativa 2025: logros 2024, desafíos 2025*. Gobierno de Chile. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2025/06/Cuenta-Publica-ChileCompra-Gestion-2024-Desafios-2025.pdf>

Inostroza Castro, T. (2024). Contratación pública estratégica en la reforma de la ley de compras públicas en Chile. *Revista de Derecho de la Universidad Finis Terrae*, 92-116. <https://finis.cl/wp-content/uploads/2025/10/rv-derecho-2024-15.08.25-1.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2025). *Hoja de ruta 2025-2027: Plataforma Regional para Acelerar la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en Sudamérica y México.* Adoptada en Asunción, Paraguay. <https://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/wp-content/uploads/2025/08/Hoja-de-ruta-2025-2027.pdf>

Salazar Ortega, J. E. (2025). Transparencia y rendición de cuentas en las contrataciones públicas: el caso de los sistemas electrónicos de compra de México y Chile. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (50), 123-146.

LA MODIFICACIÓN CONTRACTUAL. CONTORNOS Y LÍMITES BAJO LA LEY 19.886

CONTRACTUAL MODIFICATION. CONTOURS AND LIMITS UNDER LAW 19,886

Karen R. Asenjo Asenjo¹

Resumen

Esta ponencia, presentada en el «1.º Seminario Internacional de Contratación Pública: sostenibilidad, resiliencia y tecnología en un mundo en transformación», examina el régimen jurídico de la modificación contractual bajo la ley 19.886 y su reciente reforma por la ley 21.634, de 2023. Esta presentación aborda el ejercicio de la potestad modificatoria del contrato administrativo, como poder exorbitante de la Administración, a objeto de determinar el campo dentro del cual es posible alterar los términos del vínculo contractual, sin que dicha operación implique la extinción del vínculo originalmente pactado, que es lo que conocemos en sede civil como novación extintiva. Para ello, distingue la presencia de un umbral mínimo y máximo, se delimitan los alcances de la potestad modificatoria frente a meros ejercicios interpretativos o cláusulas de ejecución automática que no alteran la esencia de la obligación pactada. La investigación profundiza los alcances del artículo 13 de la ley 19.886, analizando las causales previstas e imprevistas, el deber de fundamentación y el límite financiero del 30 % del monto inicial como salvaguarda de la igualdad de los oferentes. Por último, el trabajo desarrolla una distinción crítica entre la modificación y la renovación contractual, sosteniendo que la renovación constituye el ejercicio de una potestad autónoma que mantiene el vínculo en sus términos originales y, por lo tanto, no debe quedar supeditada a los límites cuantitativos de la modificación objetiva. De esta manera, se ofrece una visión dogmática orientada a la eficiencia y a la protección del núcleo esencial del contrato administrativo.

Palabras clave: contratación administrativa – modificación prevista e imprevista del contrato – cláusulas exorbitantes – ley 19.886 – ley 21.634 – renovación contractual

1 Orcid: 0000-0001-6323-5497. Es abogada, doctora en Derecho y Constitucionalismo de la Universidad Austral de Chile, académica asociada al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de los Lagos. karen.asenjo@ulagos.cl

Abstract

This paper, presented at the “First International Seminar on Public Procurement: Sustainability, Resilience, and Technology in a World in Transformation,” examines the legal regime governing contract modification under Law 19,886 and its recent amendment by Law 21,634 of 2023. The presentation addresses the exercise of the administration’s power to modify administrative contracts—understood as an exorbitant prerogative of the Administration—in order to determine the scope within which the terms of the contractual relationship may be altered without such alteration entailing the extinction of the originally agreed bond, a phenomenon known in civil law as extinctive novation. To this end, the paper identifies a minimum and maximum threshold, delimiting the scope of the modificatory power as distinct from mere interpretive exercises or self-executing clauses that do not alter the essence of the agreed obligation. The research further examines the scope of Article 13 of Law 19,886, analyzing both foreseen and unforeseen grounds for modification, the duty of justification, and the financial limit of 30 % of the original contract amount as a safeguard for the equal treatment of bidders. Finally, the paper draws a critical distinction between contract modification and contract renewal, arguing that renewal constitutes the exercise of an autonomous power that preserves the relationship under its original terms and, therefore, should not be subject to the quantitative limits applicable to objective modification. In this way, the paper offers a dogmatic perspective oriented toward efficiency and the protection of the essential core of the administrative contract.

Keywords: administrative procurement – foreseen and unforeseen contract modification – exorbitant clauses – Law 19,886 – Law 21,634 – contract renewal

1. Introducción

La contratación administrativa —como herramienta que utiliza la Administración del Estado para la consecución de fines de interés público— se caracteriza por la presencia de reglas y principios especiales de derecho público que regulan el desarrollo de todo el *iter* contractual; desde el procedimiento de preparación y adjudicación del contrato, hasta la completa ejecución y terminación de aquel. Una vez suscrito el contrato, la ejecución exige a las partes dar íntegro cumplimiento al contenido de sus cláusulas (Código Civil, artículo 1545). Dicho contenido, a su vez, se caracteriza por la presencia de reglas especiales y generales que es preciso identificar en cada caso. Las reglas especiales o propias son aquellas que emanan del texto o clausulado del contrato, así como de las bases de licitación, la oferta adjudicada y los demás antecedentes técnicos y económicos de la licitación. Las reglas generales, por su parte, son

aquellas dispuestas por el ordenamiento jurídico para la regulación específica de cada contrato —como la ley 19.886, su reglamento y las instrucciones que para estos efectos dicte la Dirección de Compras y Contratación Pública—, así como aquellas normas destinadas a regular la validez de la actuación administrativa².

Este tipo de contratos se caracteriza por la presencia de potestades —también conocidas como cláusulas exorbitantes— que el ordenamiento jurídico confiere al organismo contratante, para ser ejercidas durante la fase de ejecución, con la finalidad de «orientar el cumplimiento contractual a la mejor satisfacción del servicio público y para la protección del interés general» (Loo Gutiérrez, 2024: 391). El ejercicio de aquellas —como la potestad de modificar, terminar unilateral y anticipadamente el contrato, o la de aplicar sanciones— se sujeta a un estricto principio de legalidad y control (Aguilera Medina, 2021: 1-26). Tratándose del contrato de suministro de bienes muebles o servicios, la reciente modificación a la ley 19.886, por la ley 21.634, de 2023, ha introducido variaciones a la regulación de la modificación, el término anticipado y el régimen de sanciones, cuyo análisis he podido abordar en el capítulo IX del libro «Nueva contratación pública. Reflexión y crítica de la ley 19.886 y su reglamento» recientemente publicado en diciembre de 2025 por la editorial Tirant lo Blanch.

La presente ponencia se detiene en el análisis de la modificación contractual regulada en la ley 19.886 reformada por la ley 21.634, de manera que gran parte de lo no tratado en esta presentación, lo reservo a la revisión del citado trabajo.

2. Los límites de modificación contractual. Umbral mínimo y máximo

La modificación contractual se define como toda alteración de los términos originalmente pactados que ocurra durante la vigencia del contrato, siempre que no implique la sustitución o destrucción de su núcleo esencial. Básicamente, la modificación supone la presencia de un campo que —dentro del contenido obligacional del contrato— es susceptible de alteración al interior de los márgenes que el mismo contrato y el derecho que lo regula admitan, teniendo como límite la no desaparición del núcleo esencial del contrato, puesto que todo exceso podría encubrir una novación, esto es, un nuevo contrato. Este último caso requiere, como es evidente, el inicio de un nuevo proceso de contratación (Asenjo Asenjo, 2023: 341-358).

2 Ejemplos de la legislación general que rige la validez de la actuación administrativa general podemos encontrar en: la ley 19.880, el decreto ley 1.263, la ley 20.285, la ley 18.575 y sus posteriores modificaciones, la ley de presupuestos del sector público del año que corresponda, entre otros.

Para determinar los límites de la modificación en el contrato administrativo, debemos distinguir la presencia de un umbral mínimo y un umbral máximo de tolerancia a la adecuación del contrato, teniendo presente que lo que se modifica en este caso es el contenido de la obligación pactada —qué es lo que se debe dar, hacer o no hacer—, mas no la identidad de las partes que lo suscriben.

La idea de un **umbral mínimo** se asocia a la idea de «alteración», por lo que debemos determinar entonces cuándo estamos en presencia de «una alteración del pacto original» que configura una modificación (Asenjo Asenjo, 2023). Para ello, identificamos dos tipos de problemas:

- a) La interpretación extensiva de los términos pactados que pueda efectuar la Administración. En este caso, estamos pensando en aquella interpretación que viene a dar sentido y alcance al texto contractual —interpretación de planos, antecedentes técnicos, obligaciones contractuales, etcétera—, pero que —a juicio del contratante particular— supone la generación de nuevas obligaciones que impactan la economía del contrato y, con ello, la conmutatividad propia de aquel. En este caso hipotético, ya no se trata de un ejercicio interpretativo, sino de una labor de construcción jurídica, puesto que no se estaría tratando de dar sentido y alcance a una cláusula del contrato, más bien se estaría construyendo una norma implícita que, en este caso, crea una obligación susceptible de afectar la conmutatividad del contrato (Codina García-Andrade, 2019: 65 66).
- b) Cláusulas de ejecución automática que no alteran el pacto original. Si la cláusula prevista en el contrato es de aquellas que se ejecutan de forma automática, no deberían denominarse como modificación, ya que su ejecución no requiere, en modo alguno, alterar los términos de lo pactado. Un ejemplo de las cláusulas de ejecución automática, son las de reajuste de precios al índice de precios al consumidor, cuando se anticipa que dicho reajuste se realizará automáticamente cada cierto lapso de tiempo. Este tipo de problemas ya ha sido advertido por la dogmática española como una confusión terminológica que se produce, con ocasión, de las denominadas cláusulas de modificación prevista (Codina García-Andrade, 2019: 69).

Por otro lado, la idea de un **umbral máximo** de la modificación atiende a si la variación que requiere experimentar el contrato para la continuidad del mismo es capaz o no de alterar el contenido esencial de la obligación inicialmente pactada. Se trata de evitar que, por la vía de la modificación, se pueda encubrir la celebración de un nuevo contrato, vulnerando el sistema de contratación previsto por el ordenamiento jurídico y afectando los principios de libre concurrencia y de igualdad de los oferentes (Asenjo Asenjo, 2023).

El límite de la modificación contractual es lo que en el derecho civil se conoce como la novación. Esta última es un modo de extinguir las obligaciones que opera por la sustitución de una obligación jurídica preexistente por una nueva

que la reemplaza. Es importante hacer presente que las modificaciones que se estudian en esta materia aluden a un tipo de novación: la novación objetiva, pues atienden al objeto o contenido de la obligación, mas no a las partes que suscriben el contrato —novación subjetiva—.

La novación es una forma de visualizar el límite de la modificación, ya que la misma supone una variación tan sustancial a la obligación pactada, que acaba por sustituir la obligación primitiva por la nueva obligación (Abeliuk Manasevich, 2014: 1303). Así, mientras la modificación altera pero no extingue el vínculo contractual, la novación sustituye y extingue el vínculo anterior (Abeliuk Manasevich, 2014: 1301). La modificación contractual que nos ocupa debe analizar si la alteración de la obligación inicialmente pactada altera o no los elementos esenciales del contrato o de la orden de compra. Cuestión que revisaremos en el apartado siguiente.

3. La modificación prevista e imprevista en el artículo 13 de la ley 19.886

El nuevo artículo 13 de la ley 19.886 admite dos causales de procedencia de la modificación, a saber:

- a) cuando así se haya previsto en las bases de licitación o en el contrato; y
- b) excepcionalmente, cuando por circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor el proveedor esté impedido de cumplir sus obligaciones y que no se haya previsto en las bases o el contrato.

Asimismo, podrá realizar una modificación a los bienes o servicios comprometidos en el contrato o la orden de compra, siempre y cuando existan razones de interés público, y que esta permita satisfacer de igual o mejor forma la necesidad pública que haya dado origen al procedimiento de contratación. A partir de ello, las modificaciones se subclasifican en:

- a) previstas, en referencia a la causal de la letra a del citado precepto legal; e
- b) imprevistas, en alusión a la causal de la letra b, antes descrita.

3.1. La modificación prevista

La **modificación prevista** supone que la entidad contratante es titular de una potestad normativa que le permite gozar de un margen de discrecionalidad para definir tanto el «supuesto de hecho o causal» que da lugar a la modificación, como la «consecuencia jurídica o contenido de la modificación» —por ejemplo,

el aumento o disminución de los bienes o servicios contratados, la alteración de la fecha de entrega, la modalidad de aquella, etcétera—. La aplicación de esta causal requiere que la entidad contratante haya ejercido este poder de configuración jurídica en las bases de licitación o en el contrato, de manera que «no basta la mera transcripción del texto del artículo 13 de la ley de compras a las bases de licitación, para entender que es posible modificar en virtud de esta causal». La potestad modificatoria solo puede ser ejercida por la entidad contratante antes del inicio de la fase de ejecución y no con posterioridad a ella, cosa distinta es que su materialización se verifique durante la etapa de ejecución contractual. Esto es lo que marca la diferencia con la causal descrita en la letra b, del artículo 13 de la ley 19.886.

La incorporación de cláusulas de modificación prevista busca anticipar la necesidad eventual de modificar el contenido del contrato durante la fase de ejecución, siempre que la fuerza de obligar del contrato no haya decaído por cumplimiento o resolución del contrato (Vásquez Matilla, 2015: 268-269).

3.2. La modificación imprevista

La **modificación imprevista** del contrato, como se ha denominado a la causal establecida en el artículo 13, letra b, de la ley 19.886, establece como única causal de procedencia la configuración de un caso fortuito o de fuerza mayor. Antes de la reforma, esta figura —regulada en el Código Civil— era admitida habitualmente en las bases de licitación o en el contrato como causal de justificación frente al incumplimiento del plazo de entrega, permitiendo prorrogar el plazo. Pese a que la ley 19.886 no la mencionaba, fue igualmente recogida por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, con el objeto de admitir aumentos de plazo o modificaciones contractuales (Asenjo Asenjo, 2024a: 93-94; 2024b: 401-421).

La regulación actual recoge al caso fortuito o de fuerza mayor como causal de modificación contractual, siempre que no haya sido regulada en las bases de licitación o en el contrato. Su configuración requiere, a la luz de la jurisprudencia administrativa, de la concurrencia de tres factores:

- 1) la inimputabilidad del deudor;
- 2) la irresistibilidad del hecho; y
- 3) la imprevisibilidad de su acaecimiento (dictamen 7151/2020).

Es la entidad licitante la que, en primer término, debe calificar si el hecho configura o no una situación de caso fortuito o de fuerza mayor (decreto 661/2024, artículo 129, inciso primero, n.º 2, romanillo i). Para ello, las bases de licitación o el contrato deberán indicar cuál será el plazo que tiene el contratista para entregar todos los antecedentes y los medios de verificación de la concurrencia del caso fortuito o fuerza mayor en la etapa de ejecución (dictamen E146002/2025).

Una vez calificado el hecho sobreviniente como caso fortuito o de fuerza mayor, la entidad contratante puede autorizar el aumento de plazo de ejecución por el tiempo que dure el impedimento. Del mismo modo, la entidad contratante

podrá realizar una modificación a los bienes o servicios comprometidos en el contrato o la orden de compra, siempre y cuando existan razones de interés público, y que esta permita satisfacer de igual o mejor forma la necesidad pública que haya dado origen al procedimiento de contratación (decreto 661/2024, artículo 129, inciso segundo);

en otras palabras, podrá derechamente alterar el contenido de la obligación pactada. Esta última parte del precepto citado admite un «análisis funcional» de la modificación que relaciona el contenido de la obligación pactada con la finalidad de interés público que se persigue con la celebración del contrato.

4. Los límites de la modificación contractual en la nueva regulación

El artículo 13 de la ley 19.886 establece como límites de la modificación, prevista e imprevista, los siguientes:

- a) el deber de fundamentación;
- b) el deber de no exceder del 30 % del monto originalmente pactado en el contrato;
- c) la exigencia de contar con disponibilidad presupuestaria para solventar la operación;
- d) el deber de no alterar el equilibrio económico del contrato;
- e) el deber de no alterar los principios de estricta sujeción a las bases e igualdad de los oferentes; y, por último,
- f) el deber de no alterar los elementos esenciales del contrato o de la orden de compra.

¿Qué se entiende por los elementos esenciales del contrato o de la orden de compra? La ley no los define, pero el artículo 129, n.º 1, del decreto 661/2024, establece los límites de aquello, para lo cual desarrolla tres supuestos en los que una modificación alteraría los elementos esenciales del contrato y uno —indicado en el párrafo final— en el que la alteración de alguna unidad de

suministro o servicio puntual es una modificación admisible³. Dicha norma, a su vez, ejemplifica la alteración del contenido esencial del contrato, invocando para ello expresiones tales como: «la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente», o bien «si da como resultado un contrato de naturaleza diferente». Ambas expresiones apuntan a que la modificación no puede alterar el contenido de la oferta⁴ al punto de que se convierta en una completamente diferente, ajena o incluso opuesta a la inicialmente adjudicada. Se trata de evitar que, por la vía de la modificación, se sustituya el contenido de la obligación asumida por el contratista y, con ello, se extinga la obligación inicial por haber operado la novación objetiva de aquella.

Ahora bien, más allá de los límites descritos en el reglamento, a mi juicio, los elementos esenciales del contrato deberían extraerse del contenido mínimo de las bases de licitación, que, para estos efectos, han sido desarrollados en el artículo 41 del decreto 661/2024. El argumento se sostiene en el artículo 9 de la ley 18.575, al establecer que «Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley». Dicha regla matriz de la contratación administrativa alude al sistema de propuesta pública, de manera que el contenido mínimo de las bases de licitación parece ser la regla dominante a la hora de identificar los presupuestos esenciales de este tipo de contrato. Por otro lado, la modificación permitida por el artículo 13 de la ley 19.886 parece apuntar a la alteración de tres factores principales de este tipo de contrato:

- 1) el objeto de la prestación —la cosa o conducta prometida, como aquello que el contratista se obliga a dar, hacer o no hacer—;
- 2) las modalidades previstas para el cumplimiento de aquella —plazo, condición o modo de entrega—; y
- 3) el precio.

3 En efecto, la disposición señala que:

En ningún caso, las entidades podrán prever en las bases modificaciones que puedan alterar los elementos esenciales del contrato u orden de compra inicial. Se entenderá que se alteran estos:

- (i) Cuando se introducen condiciones que alteran los principios de igualdad de los oferentes y de estricta sujeción de las bases, en términos que hubiese implicado la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente, o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación;
- (ii) Si la modificación altera el equilibrio financiero del contrato; o
- (iii) Si da como resultado un contrato de naturaleza diferente. No se entenderán alterados los elementos esenciales cuando se sustituya alguna unidad de suministro o servicio puntual (decreto 661/2024, artículo 129, n.º 1).

4 El contenido de la oferta adjudicada se compone de:

- a) un aspecto formal —presentación de los antecedentes a la licitación—,
- b) un aspecto técnico —aquello que el contratista se obliga a dar, hacer o no hacer— y
- c) un aspecto económico —la valorización del bien o servicio, como contraprestación de lo que se obliga a cumplir—.

En tanto elementos que determinan o pueden determinar —en el caso de las modalidades— el contenido de la oferta —técnica y económica—.

Para la adecuada interpretación del contenido esencial de la prestación contratada, conviene observar lo dispuesto en el artículo 41, n.º 2, del decreto 661/2024. Dicha norma señala que las especificaciones de los bienes o servicios que se quieren contratar deberán ser genéricas, sin hacer referencia a marcas específicas. Si fuere necesario incorporar marcas, deben admitir, en todo caso, la entrega de bienes o servicios equivalentes. Tales especificaciones, señala, deberán siempre orientarse a la búsqueda de la mejor solución a las necesidades que se procuran satisfacer con el procedimiento de contratación, considerando: «el desempeño, la vida útil, sustentabilidad y **los requisitos funcionales esperables** del bien, servicio u obra a contratar, **por sobre** sus características descriptivas o de diseño» [la negrita es nuestra].

Como se puede apreciar, el citado precepto delimita los contornos del objeto contractual, en términos «funcionales y teleológicos» que privilegian un diseño del objeto que se enfoca en la utilidad, practicidad y eficiencia, de cara a la finalidad perseguida por el contrato, que trascienden la estricta literalidad de lo pactado. Se trata de un enfoque en la identificación del objeto contractual que es además coherente con la modificación imprevista del artículo 13, letra b, de la ley 19.886, que condiciona —a su vez— la validez de la modificación contractual a la existencia de razones de interés público que permitan satisfacer de igual o mejor forma la necesidad pública que haya dado origen al procedimiento de contratación.

5. Contenido de la modificación objetiva

Este apartado examina tipos, criterios y factores que configuran el contenido de la modificación contractual regulada en el artículo 13 de la ley 19.886. Dicho precepto regula la modificación objetiva del contrato —enfocada en el contenido de la obligación: su objeto [la prestación: aquello que el contratista se obliga a dar, hacer o no hacer], sus elementos financieros [el precio] o su duración [el plazo]— y no la modificación subjetiva del contrato [enfocada a las partes que suscriben el contrato].

La modificación del objeto de la prestación puede seguir un criterio cuantitativo o cualitativo. El cuantitativo se refiere a la cantidad o volumen de bienes o servicios contratados —aumento o disminución—; mientras que el cualitativo alude a su contenido sustancial, extraído de las definiciones técnicas, especificaciones, materiales originales, el lugar de ejecución o la forma de entrega.

A su vez, este tipo de modificación tiene un efecto directo en el equilibrio económico inicialmente pactado, de manera que la alteración del objeto de la prestación presume la necesidad de modificar el precio fijado como contraprestación de aquella. Sobre el particular, cabe tener presente que no toda cláusula relativa al precio es necesariamente una modificación de aquel, pues –como hemos podido advertir con anterioridad– las cláusulas de revisión de precios de ejecución automática no son modificación contractual.

Una situación distinta podría plantearse respecto de las cláusulas de compensación económica por imposibilidad parcial en el cumplimiento de la obligación. Este tipo de cláusulas establecen el pago de una suma de dinero –usualmente inferior al precio fijado para el cumplimiento de la obligación– como resarcimiento por los costos adicionales que asume el contratista para dar continuidad al vínculo contractual, durante su ejecución, y así reestablecer el equilibrio financiero del contrato, evitando –de paso– una eventual terminación anticipada del contrato (ley 19.886, artículo 13 bis, letra e).

Otra forma de modificación objetiva alude a las alteraciones que experimenta el **plazo fijado** para la entrega de los bienes o servicios contratados⁵ (decreto 661/2024, artículo 41, n.º 6). Dependiendo del tipo de bien o servicio que se contrate, el cumplimiento de la obligación puede asociarse, en algunos casos, a un plazo íntegro o instantáneo; en otros, podrá corresponder a un plazo fraccionado en el tiempo; y en otros casos podrá ser de tracto sucesivo. No siempre la alteración del plazo cambia el contenido de la prestación, como cuando se trata de una especie o cuerpo cierto, de manera que su implicancia depende de cada contrato en concreto.

En el libro que tengo la oportunidad de presentar en esta ponencia, se analizan diversos tipos de plazo relacionados a la etapa de ejecución contractual (Asenjo Asenjo, 2025: 322). A continuación, me referiré a uno de ellos y su vinculación a la figura de la renovación contractual.

6. La renovación contractual

Antes de la reforma a la ley 19.886, el artículo 12 del decreto 250/2004 prohibía la suscripción de contratos que incluyeran cláusulas de renovación automática u opciones de renovación para alguna de las partes, cuyos montos excedieran las 1.000 UTM, a menos que existieran motivos fundados para establecer tales cláusulas y así se hubiese señalado en las bases de licitación. En la práctica y a la luz de la normativa anterior, la Contraloría General de la República precisó:

5 El plazo es una modalidad de la obligación que determina el período de tiempo o el momento en el que debe entenderse cumplida o incumplida la obligación pactada. Se encuentra regulado en el artículo 1494 y siguientes del Código Civil.

que esos motivos fundados deben consistir en razones específicas y acotadas que justifiquen establecer una cláusula de renovación, las que deben estar respaldadas por circunstancias reales, susceptibles de ser determinadas, conocidas y comprobadas, y que las bases respectivas deben expresar los antecedentes que configuran dichos motivos, los que deben existir no solo al momento de elaborar las bases y de suscribir los contratos que contengan las cláusulas de que se trata, sino que además al tiempo de hacerse efectiva **la potestad** de renovar la convención correspondiente [la negrita es nuestra] (dictamen 33078/2010).

La renovación no ha sido definida expresamente por el legislador, pero tampoco ha sido prohibida, según se puede extraer de los artículos 117, inciso tercero, y 180, letra c, del actual reglamento de compras. A falta de definición legal, el sentido natural y obvio de la palabra «renovación» proviene del verbo «renovar» que se define como «hacer como de nuevo algo, o volverlo a su primer estado», siendo sinónimo de «restaurar, rehabilitar, reconstruir o remozar»; y antónimo de «mantener o conservar» (Diccionario de la lengua española, s.f. definición 1). Ello supone que el vínculo entre las partes del contrato se mantiene, pero se renuevan los términos originalmente pactados, cuestión que se debe decidir y resolver antes del término de la vigencia del contrato inicial —pues no se puede revivir un contrato fenecido— y su consecuencia natural será la extensión del plazo original —sin solución de continuidad— por el mismo tiempo de duración que el contrato que ha sido renovado. No puede operar de forma automática o tácita, pues la entidad contratante debe preverla expresamente en las bases de licitación o en el contrato —siendo conocida por el cocontratante antes de la presentación de su oferta o de la aceptación de la orden de compra— y, luego, durante la fase de ejecución, deberá analizar, justificar y acreditar la necesidad de continuar el vínculo contractual mediante el ejercicio de esta potestad, no siendo suficiente dar razones genéricas para ello (dictamen 9023/2008). Su ejercicio requiere contar con presupuesto disponible (dictamen 25094/2017) y solo podrá materializarse por una sola vez (decreto 1.410/2015).

Sobre este punto, un reciente trabajo publicado por Mauro Díaz Pavez (2025) permite poner de relieve la necesidad de analizar cuál es la naturaleza jurídica de la renovación contractual, ya que, por un lado, en atención a los límites establecidos por el artículo 13 de la ley 19.886 para las modificaciones previstas, no podría entenderse que la renovación sea una modificación⁶, puesto que su ejercicio supera el tope del 30 % del presupuesto original del contrato, cuestión

6 La cita de origen que es de mi autoría señala que la «renovación del **plazo contractual**: consiste en extender la duración del vínculo contractual reanudando la vigencia de aquel en los mismos términos originalmente pactados» (Asenjo, 2024c: 261). Sobre el particular, debo aclarar que la propuesta original se enfoca en analizar las «diversas formas de concebir los plazos durante la etapa de ejecución contractual» y, en particular, «el plazo de ejecución» si se renueva el contrato. Una consecuencia no querida de la redacción original permitiría ver a la renovación contractual como una modificación; sin embargo, debo aclarar que su naturaleza jurídica es diferente.

que afecta su eficacia y no permite diferenciarla de la prórroga. Por otro lado, citando la postura del profesor Zúñiga⁷, señala que «es posible entender la renovación como una cláusula contractual que las partes acuerdan previamente, pues se busca, entre otros objetivos, mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos» (Díaz Pavez, 2025: 94).

Frente a lo anterior, por un lado, concuerdo en que equiparar la renovación del contrato a la modificación de sus cláusulas no resulta adecuado. Ello, no solo por el límite del 30 % establecido en el artículo 13 de la ley 19.886, sino por una razón de fondo: «la renovación no altera los términos originalmente pactados, sino que los renueva por completo». No admite renegociación, pues se trataría de un contrato diverso. Tampoco se admite la renovación automática, pues la entidad contratante debe ponderar y justificar la necesidad de su continuidad. Es por ello que, en lugar de hablar de modificación, debería hablarse del ejercicio de una potestad distinta: la potestad de renovar el contrato, cuya procedencia –al régimen contractual– se explica por el reconocimiento previo que de ella realiza el ordenamiento jurídico. Por otro lado, la idea de que las partes pueden –en virtud de la libertad contractual– negociar o definir por mutuo acuerdo la incorporación o aplicación de este tipo de cláusulas a las bases de licitación o al contrato, puede colisionar con la intensa regulación de las comunicaciones durante la fase de preparación del contrato (ley 19.886, artículo 35 ter), las limitaciones existentes en torno al contenido de la oferta (decreto 661/2024, artículo 48) y el hecho de que su procedencia requiere ser establecida y evaluada por el organismo contratante en las bases o en el contrato, no siendo suficiente la sola voluntad de las partes para poder configurar la procedencia de aquella en la práctica.

La renovación contractual –como ya lo advertía la Contraloría en la regulación anterior– es el ejercicio de una «potestad» reconocida por el ordenamiento jurídico al organismo contratante, cuyo contenido –la determinación de las circunstancias que justifican y le permiten autorizar la renovación– debe ser configurado por aquel en las bases de licitación o en el contrato. La ausencia de un desarrollo normativo que aborde los límites al ejercicio de esta potestad no debiera ser un obstáculo para entender que subsisten los mismos límites establecidos en la regulación anterior (decreto 250/2004, artículo 12). Sin perjuicio de ello, como es evidente, resulta urgente superar esta omisión reglamentaria.

7 quien sostiene que

la renovación es una mera cláusula contractual producto de la libertad de las partes. Es decir, las partes, por mutuo acuerdo, pueden reanudar el contrato en las mismas condiciones originales, aplicando supletoriamente la normativa común (ley 19.886, artículo 1), en específico los artículos 1545 y siguientes del Código Civil (Zúñiga Urbina, 2025: 510, citado en Díaz Pavez, 2025: 94).

7. Conclusiones

La modificación contractual permite alterar el contenido del pacto originario suscrito por las partes, con el límite de no afectar el núcleo esencial del contrato —sea por modificación sustancial o por sustitución de la obligación pactada—. De esta definición se desprende la existencia de un umbral mínimo y un umbral máximo, que delimitan la modificación de un mero ejercicio interpretativo del contrato o de una transformación en nuevo contrato por alteración de su esencia.

La regulación actual de la modificación contractual en la ley 19.886 impulsa la regulación previa y anticipada de las circunstancias que previsiblemente podrían dar lugar a la necesidad de modificar el contrato. La previsión de este tipo de cláusulas y su incorporación a las bases de licitación o al contrato, son expresión de un poder-deber que se encuentra en manos del organismo contratante y no del contratista que oferta.

La omisión de este tipo de cláusulas puede, en el peor de los casos, impedir la ejecución del contrato y activar su terminación anticipada (ley 19.886, artículo 13 bis, letra e), salvo que medie un caso fortuito o fuerza mayor debidamente acreditado y calificado por el organismo contratante. No obstante, las dificultades prácticas para configurar y probar tales eventos desincentivan el uso abusivo de modificaciones posteriores, reservadas a supuestos urgentes y excepcionales.

La modificación objetiva contractual, regulada en el artículo 13 de la ley 19.886, abarca las alteraciones que se produzcan respecto del contenido de la obligación:

- a) su objeto:
 - i. la prestación: aquello que el contratista se obliga a dar, hacer o no hacer;
 - ii. sus elementos financieros: el precio; o
 - iii. su duración: el plazo.
- b) y no la modificación subjetiva del contrato —enfocada en las partes que suscriben el contrato—.

Finalmente, la renovación contractual, si bien tiene el efecto de alterar el plazo originalmente previsto para la duración del vínculo entre las partes del contrato, no expresa el ejercicio de una potestad modificatoria del contrato, sino más bien retrata el ejercicio de una potestad distinta que el ordenamiento jurídico confiere al organismo contratante para renovar la vigencia del contrato en los mismos términos originalmente pactados.

8. Referencias

- Abeliuk Manasevich, R. (2014). *Las obligaciones* (6.ª edición, volumen II). Legal Publishing.
- Aguilera Medina, C. (2021). Naturaleza jurídica de las multas en la contratación administrativa: algunas reflexiones sobre la autoridad administrativa y el principio de legalidad. *Revista Chilena de Derecho*, 48(2), 1-26.
- Asenjo Asenjo, K. R. (2023). La modificación del contrato administrativo, en R. Álvarez, P. Prado y R. Saavedra (editores), *Estudios de derecho privado: III Jornadas Nacionales de Profesoras de Derecho Privado*, 341-358. Edeval.
- Asenjo Asenjo, K. R. (2024a). Límites al ejercicio de la *potestas variandi* en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 51(2), 189-221.
- Asenjo Asenjo, K. R. (2024b). El poder de modificación unilateral del contrato en la nueva ley de compras públicas 19.886. En K. R. Asenjo Asenjo (editora), *La modernización del derecho administrativo. Reflexiones a 20 años de las leyes de procedimiento, contratación y alta dirección pública*, 401-421. Thomson Reuters.
- Asenjo Asenjo, K. R. (2024c). Ejecución contractual: potestades de modificación y término anticipado del contrato en la nueva ley 19.886. En X. Lazo Vitoria e I. Obando Camino (editores), *Nueva ley 19.886. Estudio sistemático y práctico de la reforma a la ley 19.886*, 247-303. Thomson Reuters.
- Codina García-Andrade, X. (2019). *La modificación de los contratos del sector público*. Boletín Oficial del Estado.
- Díaz Pavez, M. (2025). Los alcances de la prórroga y la renovación de la ley 19.886. *Revista Chilena de la Administración del Estado*, 14(2), 87-97.
- Loo Gutiérrez, M. (2024). La nueva disciplina de algunas potestades exorbitantes de la Administración pública en los contratos administrativos de suministros y prestación de servicios. En K. R. Asenjo Asenjo (editora), *La modernización del derecho administrativo. Reflexiones a 20 años de las leyes de procedimiento, contratación y alta dirección pública*, 389-399. Thomson Reuters.
- Real Academia Española. (s.f.). Renovar. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 15 de marzo de 2026, de <https://dle.rae.es/renovar>.
- Vásquez Matilla, F. (2015). *La modificación de los contratos públicos*. Aranzadi.

9. Normativa

Código Civil. Decreto con fuerza de ley 1/2000, del Ministerio de Justicia, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la ley 4.808, sobre Registro Civil, de la ley 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la ley 16.618, Ley de Menores, de la ley 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la ley 16.271, de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones. Diario Oficial de la República de Chile, 30 de mayo de 2000. <https://bcn.cl/2f8ub>

Decreto 250/2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba reglamento de la ley 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Diario Oficial de la República de Chile, 24 de septiembre de 2004. <https://bcn.cl/2f6fl>

Decreto 661/2024, del Ministerio de Hacienda, que aprueba reglamento de la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y deja sin efecto el decreto supremo 250/2004, del Ministerio de Hacienda. Artículo primero: apruébase el siguiente reglamento de la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Diario Oficial de la República de Chile, 12 de diciembre de 2004. <https://bcn.cl/S3HySO>

Decreto 1.410/2015, del Ministerio de Hacienda, que modifica decreto supremo 250/2004, que aprueba reglamento de la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Diario Oficial de la República de Chile, 12 de mayo de 2015. <https://bcn.cl/2m3cv>

Ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Diario Oficial de la República de Chile, 30 de julio de 2003. <https://bcn.cl/2f72u>

Ley 21.634, moderniza la ley 19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado. Artículo primero: modifícase la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, de la siguiente forma. Diario Oficial de la República de Chile, 11 de diciembre de 2023. <https://bcn.cl/3gxwa>

10. Jurisprudencia de la Contraloría General de la República de Chile, dictámenes números:

9023/2008.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/009023N08/html>

33078/2010.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/033078N10/html>

25094/2017.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/025094N17/html>

7151/2020.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/007151N20/html>

E146002/2025.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E146002N25/html>

RECENSIÓN
BIBLIOGRÁFICA

ALDUNATE RAMOS, F. J. (2026). *INTEGRIDAD PÚBLICA*. EDITORIAL LIBROMAR

Roberto Cárcamo Tapia¹

Este año se ha lanzado el último libro de Francisco Aldunate Ramos, titulado «Integridad pública». Se trata de una obra ambiciosa que ofrece un tratamiento general y pormenorizado de la normativa constitucional y legal sobre la materia en un texto de más de 600 páginas de extensión.

Como destaca el autor, el artículo 8 de la Constitución obliga —desde 2005— a todos los titulares de funciones públicas a dar en su ejercicio estricto cumplimiento al principio de probidad. Este, adoptado y desarrollado primeramente por la jurisprudencia administrativa y luego paulatinamente consagrado en sucesivas normas de rango legal en las últimas décadas, ha logrado permear en el lenguaje de los actores políticos, los operadores jurídicos y aun de la opinión pública, entendiéndose como una importante obligación vigente de autoridades y funcionarios de todos los órganos del Estado. Paradójicamente, en el mismo lapso de tiempo la percepción sobre la práctica de la corrupción ha aumentado dentro de la sociedad chilena, lo que se ha notado en los diversos índices que miden este fenómeno comparando a múltiples países del globo.

Diversos escándalos públicos e investigaciones penales han llevado a los sucesivos gobiernos y legislaturas a formar varias comisiones asesoras, crear agencias públicas, aprobar varias leyes y, aún más, a presentar otros tantos proyectos de ley de larga tramitación. Sin embargo, esa porfiada percepción pública no cambia su tendencia mientras la prensa ya ha normalizado informar sobre nuevas denuncias, sumarios y formalizaciones que afectan a autoridades y funcionarios de la Administración, el Congreso Nacional y aun del Poder Judicial.

En ese escenario, el autor expresa que su intención original era simplemente actualizar su libro de 2019 titulado «Sumarios y responsabilidad administrativa» (Editorial Libromar), pero que aquello le pareció insuficiente

ya que no solo debemos conocer y entender los procedimientos disciplinarios dispuestos para hacer efectiva la responsabilidad

1 Orcid: 0000-0003-3866-0883. Es abogado y magíster en Derecho Público, profesor de Derecho Constitucional de las universidades Mayor y Andrés Bello.

administrativa y conceptualizar esta, sino que se hace necesario comprender el marco regulatorio general del ejercicio de la función pública, conocer los mecanismos dispuestos para la prevención de conflictos de interés, promover la transparencia, los mecanismos contemplados en nuestro ordenamiento jurídico a fin de asegurar la obligación que se impone al funcionario de denunciar irregularidades, verificar un «ambiente» que promueva la integridad pública y con ello fortalecer la confianza en las instituciones y en la gestión pública (Aldunate Ramos, 2026).

Luego, esa evolución de su ambición se aprecia en la estructura del libro que ahora se ha lanzado. En efecto, parte de su texto es precisamente una actualización del anterior libro «Sumarios y responsabilidad administrativa»; asimismo, algunos temas tratados se cruzan con aquellos desarrollados en su «Manual de derecho administrativo», del que recientemente hemos conocido su tercera edición. Sin embargo, buena parte del nuevo libro es completamente inédito y ayuda a formar un conjunto que constituye un auténtico tratado sobre la regulación actual de la integridad pública.

Así, la estructura del libro consta de los siguientes seis capítulos:

- Capítulo I, «Conceptos generales», que es el de mayor interés dogmático, por cuanto contiene no solo la historia de la regulación en nuestro país y algunos datos sobre el fenómeno de la corrupción, sino que también la visión desarrollada por el autor sobre la materia, su diagnóstico y, aún más, su pronóstico sobre la eficacia de las últimas innovaciones normativas en el ejercicio de la función pública en nuestro país.
- Capítulo II, «Administración pública y función pública», dedicado especialmente a los principios que informan la función pública.
- Capítulo III, «Responsabilidad administrativa. Las obligaciones funcionarias», que revisa las garantías que limitan el ejercicio de la potestad disciplinaria y los derechos, deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos.
- Capítulo IV, «Estatuto de protección al funcionario que denuncia», dedicado a las normas estatutarias que protegen al funcionario que presenta denuncias en sede administrativa o penal.
- Capítulo V, «Normativa sobre probidad, transparencia y prevención de conflictos de interés», que, en atención a sus explicaciones sobre ese ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, puede ser de gran utilidad para los funcionarios públicos vinculados por estas normas.
- Capítulo VI, «Procedimientos disciplinarios», cuya principal novedad es actualizar lo desarrollado anteriormente sobre la materia por el autor, dada la entrada en vigencia de la llamada ley Karin.

Se apreciará, entonces, que la obra puede ser de sumo interés tanto para la doctrina y los abogados, pero seguramente lo será en especial para aquellos profesionales —abogados o no— que se desempeñan como funcionarios públicos y que, en el ejercicio de sus tareas, deben conocer y aplicar las normativas tratadas. Es de esperar que un más amplio y profundo conocimiento de estas normas por estas personas redunde en un beneficio para toda la sociedad, pues como señala el mismo autor:

Ser probos no es una virtud decorativa, sino una necesidad moral, una exigencia permanente. Es la única base posible para construir sociedades verdaderamente democráticas; es un imperativo ético, no es una virtud opcional: es la convicción y coherencia entre lo que se dice y lo que se hace (Aldunate Ramos, 2026).

Me permito concluir esta breve recensión con un comentario sobre un juicio que el autor da respecto de la probidad. Dice el autor que, en parte, la probidad consiste en cumplir con la ley; luego, para ello el funcionario debe «conocer la ley», pues ello le permite conocer sus responsabilidades. Pues bien, se aceptará que ello se hace cada vez más difícil cuando se acumulan las iniciativas legales que se aprueban y modifican las obligaciones funcionarias, muchas veces de forma inorgánica.

Piénsese que en nuestro país las normas que sujetan la actuación de los funcionarios públicos se encuentran dispersas en numerosos cuerpos normativos, lo que sumado a la inexistencia de una jurisdicción contencioso-administrativa especializada, tradicionalmente ha dificultado su conocimiento y aplicación uniforme. A ello se suma lo que recientemente ha destacado doña Carol Fuller Mansilla (2024), en orden a que parece haberse asentado la práctica de reformar cuerpos normativos mediante leyes misceláneas —o «de contenido heterogéneo»— lo que no solo dificulta la discusión parlamentaria, sino también atenúa la vigencia efectiva del principio de certeza jurídica.

A la espera de un auténtico ejercicio orgánico de actualización de las normas estatutarias en nuestro país, publicaciones como esta de Francisco Aldunate Ramos son una contribución esencial para el correcto cumplimiento de la función pública y sus fines.

Referencias

Aldunate Ramos, F. J. (2026). *Integridad pública*. Editorial Libromar.

Fuller Mansilla, C. A. (2024). La heterogeneidad de la ley como vicio de procedimiento y de técnica legislativa. *Revista de Derecho Público*, (101): 93-123. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2024.76108>



Editorial.

Artículos

Arturo Bruna Villanueva: Límites y alcances de la obligación funcionaria de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo.

Ángelo Palomino Díaz, Diego Verdugo Muñoz, Valentina Chávez Abazola y Michelle Marguirot Peña: Análisis de los niveles de participación ciudadana en los planes de acción de gobierno abierto implementados por Chile (2012-2022).

Miguel Ángel Juárez Merino: Gobernanza digital, confianza e inclusión: desigualdades urbanas en América Latina.

Marco Aurelio Márquez Poblete: El uso de las «12 balas de plata» en el sistema de alta dirección pública chileno: un estudio empírico-descriptivo.

Pilar Antonia Barra García: Bienestar oncológico y Administración del Estado en Chile: desafíos de gobernanza para una política pública integral.

Katherine Gatica Catril: Integridad en compras públicas: cuando el cumplimiento descansa en la buena fe declarativa.

Actas del 1.º Seminario Internacional de Contratación Pública

Camila Antonieta Castro Fuentes: Elementos básicos para la ambientalización de la contratación pública.

Camilo Lledó Veloso: El estándar de licitación en dos etapas: criterios, beneficios y desafíos desde la perspectiva de la libre competencia en Chile.

Claudia Alfaro Cornejo: Ley sobre economía circular en la adquisición de bienes y servicios de los organismos del Estado: reflexiones y desafíos.

Dahiana Celinet Goris: La ley 47/25 y la consolidación de la contratación pública estratégica en la República Dominicana.

Jenny Turrys Nicolás: La reclamación administrativa del artículo 30 bis en la contratación pública chilena: silencio administrativo y resiliencia institucional.

Juan Cristóbal Moreno Crossley: Nuevas herramientas de monitoreo para el fortalecimiento de la probidad en las compras públicas. Experiencia del observatorio de ChileCompra en el contexto de la modernización de la ley 19.886.

Karen R. Asenjo Asenjo: La modificación contractual. Contornos y límites bajo la ley 19.886.

Recensión bibliográfica

Recensión por Roberto Cárcamo Tapia: Aldunate Ramos, F. J. (2026). *Integridad pública*. Editorial Libromar.