

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)

Director

Jorge Bermúdez Soto, **Contralor General de la República**

Comité Editorial

Alejandro Weber Pérez, **Director Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública**

Andrea Repetto Lisboa, **Académica de la Universidad Adolfo Ibáñez**

Stéphanie Alenda, **Directora de la Escuela de Sociología de la Universidad Andrés Bello**

Juan Carlos Ferrada Bórquez, **Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Valparaíso**

José Inostroza Lara, **Investigador Asociado al Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile**

Camilo Mirosevic Verdugo, **Jefe de la División Jurídica de la Contraloría General de la República**

Nancy Barra Gallardo, **Jefa de Unidad Jurídica del Departamento FF.AA., Seguridad, Presidencia, Hacienda y RR.EE. de la Contraloría General de la República**

Cristián Pliscoff Varas, **Coordinador del Magíster en Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.**

Redacción

Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA)

Unidad de Publicaciones y Bases de Jurisprudencia de la Contraloría General de la República

Paula Vera Robles, **Secretaria de Redacción**

Claudia Sepúlveda Trejo, **Coordinadora General**

Alejandra Campo Díaz, **Coordinadora de Redacción**

Luis Alejandro Flores Arenas, **Ayudante de Redacción**

Diagramación

Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA)

Convocatoria abierta y permanente

El Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA) invita a toda la comunidad académica de casas de estudios ligadas a materias que se relacionen con la Administración del Estado; además de funcionarios y servidores de las distintas reparticiones públicas de nuestro país, a enviar sus trabajos al correo electrónico revistaceaa@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 los interesados, asegurando la calidad, pertinencia, carácter científico y metodología de cada publicación.

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

Ventas y suscripciones revistaceaa@contraloria.cl

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

Registro de propiedad intelectual N° 6873

Santiago de Chile 2020



C O N T E N I D O

Editorial	7
------------------	---

Artículos

Inostroza Castro, María Trinidad: Desafíos de los sistemas de compras públicas en tiempos de COVID-19.	9
Pliscoff Varas, Cristián y Lagos Machuca, Nicolás: Implementando los sistemas de integridad en el sector público chileno: reflexiones a partir del Manual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre Integridad Pública.	35
Bijit Alfaro, Pamela: El sistema alternativo de solución de controversias en el derecho de acceso a la información pública, visiones sobre su legalidad y pertinencia.	49
Fernández Córdova, Manuel Ignacio: Diseño de un modelo piloto de evaluación de resultados de actividades de capacitación de la Contraloría a funcionarios públicos.	83
Castro Pedrero, Mauricio: Ética y pandemia. Decisiones complejas en épocas de escasez.	151
Ramírez Orrego, Ariel y Barría Traverso, Diego: Participación ciudadana en la Administración del Estado ¿Es la evaluación participativa una alternativa viable?	175

Análisis legislativo

Inostroza Lara, José; Donoso Palacios, Roxana; Del Campo Mullins, Rafael y San Martín Vergara, Macarena: Análisis y propuestas para la implementación de la ley N° 21.180, sobre Transformación Digital del Estado.	203
--	-----

Boletín Jurídico de la Contraloría General de la República

Primer semestre 2020.	233
-----------------------	-----

Actualidad

Seminario web: NICSP - CGR Chile para el sector municipal.	257
Seminario web: Gestión de la información en la lucha contra la corrupción.	265

Recensiones bibliográficas

Bermúdez Soto, Jorge: Comentarios al libro «Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile».	279
--	-----

EDITORIAL

La promoción del debate e investigación sobre la Administración del Estado que orienta a esta revista resulta particularmente compleja en momentos como los actuales, en que a partir de la pandemia del COVID-19, desde hace varios meses se han transformado nuestras vidas, en los diferentes aspectos de nuestros quehaceres. Hemos ido aprendiendo nuevas formas de relacionarnos en lo laboral, lo académico y lo personal; todo ello de manera sorpresiva y vertiginosa.

Igualmente, esto ha sucedido con nuestras instituciones públicas, que no solo han debido adaptarse a modelos de trabajo distintos, sino que también, como es natural en situaciones de calamidad pública, han visto incrementados los requerimientos de la comunidad, tanto a nivel nacional como local, pues el impacto de la enfermedad no radica exclusivamente en salud, sino que en diversos sectores de actividad.

De este modo, principios como la coordinación entre los servicios públicos, la eficiencia, la eficacia, el debido resguardo de los bienes y caudales públicos, la probidad, la transparencia y el acceso a la información, se han hecho más reales, más presentes, más visibles y han reforzado la trascendencia de su plena observancia de manera permanente.

Además, producto de lo anterior, nuevos problemas y desafíos se han generado a nivel del derecho público, sumándose a temáticas de análisis ya existentes; lo que queda demostrado en el contenido que ofrece este tercer volumen de la Revista Chilena de la Administración del Estado, plasmado en los seis artículos que incluye, en el análisis legislativo, en el boletín jurídico de la Contraloría General de la República correspondiente al primer semestre de este año y en las noticias de actualidad.

Precisamente en una perspectiva futura tomará mayor vigor el imperativo de formular planteamientos novedosos a las inquietudes intelectuales y prácticas que esta experiencia mundial suscita.

Finalmente, un reconocimiento a todas aquellas personas que, en especial desde el ámbito de la salud, pero también desde muchas otras posiciones —públicas y privadas—, han continuado trabajando con gran sacrificio y solidaridad para atender las múltiples necesidades de todos, para cuidarnos y procurar enfrentar adecuadamente la enfermedad y sus efectos.

Nancy Barra Gallardo

Jefa de Unidad Jurídica Departamento FF.AA., Seguridad, Presidencia,
Hacienda y RR.EE. de la Contraloría General de la República y
Consejera del Centro de Estudios de la Administración del Estado

DESAFÍOS DE LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS EN TIEMPOS DE COVID-19

CHALLENGES OF PUBLIC PROCUREMENT SYSTEMS IN TIMES OF COVID-19

María Trinidad Inostroza Castro¹

Resumen

Los sistemas de compras públicas a nivel global se han visto fuertemente tensionados por la crisis sanitaria actual. El presente artículo revisa las experiencias de distintos países y sus dificultades, recomendaciones de organismos internacionales y la fiscalización de la contratación pública en el contexto de la emergencia por COVID-19. Revela las dificultades que enfrentan los sistemas de contratación pública, tales como aumentos repentinos de precios, escasez, restricciones del mercado y corrupción. Concluye proponiendo como solución avanzar hacia una mayor transparencia y una mejor coordinación.

Palabras clave: compras públicas – COVID-19 – transparencia datos abiertos – corrupción – desafíos sistemas contratación pública

Abstract

Around the world, public procurement systems are severely strained under the current health crisis. This article examines the experiences and challenges faced by different, recommendations of international organizations and the supervision of public countries procurement, within the context of the COVID-19 pandemic. It reveals that public procurement systems are undergoing hardships such as price surges, shortages, market restrictions and corruption. It concludes, suggesting as a solution to progress towards greater transparency and better coordination.

Keywords: public procurement – COVID-19 – transparency open data – corruption – public procurement's challenges

1 Abogada y magíster en LLM mención Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con diplomados en Gestión de Empresas en la misma universidad y de Gerencia Pública en la Universidad de Chile.

• Agradezco especialmente a Maximiliano Riveros Inostroza que realizó un arduo trabajo de investigación y recopilación de la información necesaria para la elaboración de este artículo y a María Fernanda Riveros Inostroza, que asistió en la corrección final.

Introducción

No cabe duda de que nos enfrentamos a uno de los mayores desafíos sanitarios a escala planetaria desde hace décadas. La rapidez y facilidad con la que se transmite el COVID-19 en un mundo hiperglobalizado ha llevado a los países a adoptar medidas, algunas de ellas extremas, para proteger a su población y a la economía. Este escenario, con graves efectos en la salud de las personas, cientos de miles de fallecidos y graves pérdidas económicas, tensiona el presupuesto fiscal y a los organismos públicos, los que deben responder oportunamente a las múltiples necesidades sociales y de salud, especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad.

El Estado, en un contexto en el que el sector privado ve dificultado su actuar por la magnitud del problema y por las restricciones que debe enfrentar, cobra una renovada importancia como actor fundamental para enfrentar la crisis, liderando las respuestas mediante el gasto público.

Al momento de escribir este artículo, América es el epicentro de la pandemia y nuestro país cuenta ya, según datos de la Universidad John Hopkins², con más de 280.000 contagios y más de 5.500 muertes confirmadas. Ciertas proyecciones estiman que el *peak* de contagios podría producirse dentro de los próximos 30 días³, dependiendo de la efectividad de las intervenciones que realice la autoridad sanitaria para reducir las tasas de contacto entre la población y, por lo tanto, bajar la transmisión del virus (Ferguson Landon *et al.*, 2020, pág. 3)⁴.

En un ambiente en constante transformación, resulta difícil vislumbrar una vuelta a la normalidad en el corto plazo (Organización Mundial de la Salud, 2020, pág. 2)⁵. Las medidas que se adopten, por lo tanto, no pueden emanar de un permanente «estado de crisis», sino que es necesario diseñar políticas públicas sostenibles en el tiempo, asumiendo que no existe todavía una vacuna totalmente

2 Datos disponibles en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Consultados a las 16:10 del 24/6/2020.

3 Datos disponibles en: <https://covid19-projections.com/chile>. Consultado a las 16:10 del 24/6/2020.

4 *Dos estrategias fundamentales son posibles:*

a) **mitigación**, que se enfoca en la disminución, pero no necesariamente en detener la propagación de la epidemia- reduciendo la demanda de atención médica mientras se protegen a los que están en mayor riesgo de contraer una infección grave y

b) **supresión**, que tiene como objetivo revertir el crecimiento de la epidemia, reduciendo los casos a niveles bajos y manteniendo la situación indefinidamente.

5 En Europa los países vienen saliendo de la denominada «primera ola» del virus e iniciaron el desconfinamiento, sin embargo, se ven rebrotes y transmisión continua de baja intensidad. De acuerdo a la OMS: aunque se desconoce cuál será la evolución de la pandemia, cabe prever tres resultados posibles:

i. completa interrupción de la transmisión entre seres humanos;
ii. oleadas epidémicas recurrentes (de mayor o menor intensidad);
iii. y transmisión continua de baja intensidad.

Con arreglo a los datos de que se dispone actualmente, el supuesto más probable es el de oleadas epidémicas recurrentes alternadas con períodos de transmisión de baja intensidad. Las presentes orientaciones se han elaborado en el contexto de estos supuestos y se irán actualizando a medida que avance el conocimiento sobre la dinámica de la pandemia

efectiva y que persisten las dudas respecto a la posibilidad de reinfección (Van de Pas, 2020, pág. 1)⁶.

Abundan las lecciones útiles para las entidades públicas sobre cómo enfrentar la crisis múltiple provocada por el COVID-19. Es de suma importancia entonces, analizar las primeras experiencias en materia de contratación pública, conocer y entender las dificultades acaecidas para no cometer los mismos errores, y comenzar prontamente a diseñar las políticas que nos permitirán abordar de mejor manera las futuras emergencias.

En este contexto de pandemia, el presente artículo abordará, en primer lugar, el funcionamiento de la contratación pública, la cual ha debido enfrentar dificultades tanto a nivel local como internacional en las cadenas de abastecimiento, con énfasis en los desafíos para los distintos gobiernos. En segundo lugar, se analizarán los casos de Argentina, Colombia, Perú, Brasil, España y Chile en la regulación de las compras públicas. En el tercer apartado se dará un breve repaso a las recomendaciones de organizaciones no gubernamentales para el manejo de los procesos de adquisiciones públicas. Finalmente, se describen los desafíos para la fiscalización de los referidos procesos de contratación.

1. Contratación pública en tiempos de COVID

Durante la emergencia, una actividad estatal muy relevante es la contratación pública, pues permite poner a disposición de los órganos estatales los bienes y servicios con que atienden las necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, esta función pública se ha visto enfrentada a una serie de problemas y obstáculos, tales como la creciente demanda de insumos y equipos médicos altamente especializados y la urgencia con que deben resolverse las compras. A su vez, por el lado de la oferta, los mercados y las cadenas de suministro internacionales se han visto alterados por prohibiciones o limitaciones a las exportaciones o *export curbs* (Evenett, 2020, pág. 5)⁷, y también por la eliminación de los impuestos a la importación de estos.

Para enfrentar la emergencia y responder ágilmente a los variados requerimientos que provoca, la mayor parte de los gobiernos han modificado sus procedimientos en materia de adquisiciones públicas, dictando decretos y resoluciones que

6 *There is neither a vaccine nor a population immunity foreseen in the period ahead. It is to be expected that Covid-19 outbreaks, perhaps less severe and more localized, will happen over the coming years. We need to learn how to live with this virus and cannot continue carrying on in a crisis mode. Moreover, this is just one pathogen and it is quite possible that there will be more (re)-emerging infectious disease outbreaks with global reach over the coming years.*

7 *As of 21 March 2020, a total of 54 governments have implemented some type of export curb on medical supplies and medicines associated with the COVID-19 pandemic.*

amplían facultades y poderes. Estos cambios persiguen, principalmente, simplificar los procedimientos de contratación y eliminar requisitos, en pos de una mayor rapidez.

Los organismos públicos, además, se ven enfrentados a una serie de dificultades derivadas o causadas indirectamente por la crisis sanitaria que impactan en el cumplimiento de sus funciones, como la falta de personal o la celeridad con la que se deben tramitar los procesos específicos destinados a combatir el virus, debilitando los procesos de control internos.

Junto a la necesaria celeridad, la transparencia y el acceso a los datos juegan un rol fundamental, pues proporcionan información al mercado sobre las solicitudes de compra de las entidades estatales, lo que posibilita una mejor gestión de las cadenas de suministro y el control de los recursos con que se adquieren los materiales e insumos que los servidores públicos en terreno requieren para cumplir adecuadamente con su función.

Sobre el particular, las auditorías a los fondos utilizados durante la crisis del Ébola en África (INTOSAI, 2020), indican que la falta de sistemas de control de calidad de los productos y un sistema de compras públicas poco preparado pueden llevar a que los receptores finales reciban bienes de una calidad inferior o no adecuados para sus propósitos. Un ejemplo actual es lo que sucedió en España con unas mascarillas adquiridas por el Estado, las cuales tenían un porcentaje de filtrado menor al exigido —92 % versus 70 %— y que fueron distribuidas en el territorio del país (Lamet, 2020), provocando el contagio y posterior aislamiento de varios funcionarios de salud, el retiro de dichos insumos y la ralentización grave de la respuesta estatal frente a la pandemia con el consiguiente riesgo para la salud de las personas.

En este contexto, los sistemas de contratación pública juegan un rol central en la calidad y oportunidad de la respuesta del Estado frente a la emergencia sanitaria y la crisis social. Estos sistemas pueden ser entendidos como el proceso a través del cual el Estado adquiere y contrata los bienes, servicios y obras que requiere para cumplir con su función pública y responder a las necesidades de los ciudadanos de una manera transparente, eficiente, íntegra, sustentable y con el mayor resguardo del dinero público, mediante procedimientos abiertos y competitivos, por regla general accesibles a los proveedores, a los entes fiscalizadores y a la sociedad civil.

La transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos deben ser claves para enfrentar la crisis. En la práctica, la eficiencia se ve mermada por la opacidad en la información, que inclina la relación de poder de manera desproporcionada hacia los proveedores y afecta la publicidad de esos procesos. Resulta importante entonces, encontrar un equilibrio entre una respuesta rápida y eficiente de los sistemas de compras públicas y la necesidad de procesos transparentes que aporten al uso eficiente y adecuado del presupuesto público, a partir de la información entregada por los diversos actores, tanto estatales como privados.

Como señala el Banco de Desarrollo de América Latina, la materialización de los riesgos de corrupción en el contexto actual se torna intuitiva, pues la estructura gubernamental tiene la necesidad urgente de reasignar recursos para transformarlos en insumos médicos y alimentos (Cetina, 2020, pág. 4)⁸. Los procedimientos y prácticas regulares de las licitaciones públicas ceden ante mecanismos más expeditos como los tratos directos, ya que en una crisis se prioriza la urgencia y la celeridad por sobre la transparencia y publicidad de las contrataciones. Para enfrentar estos riesgos, los medios electrónicos y los avances tecnológicos se convierten en aliados importantes, pues permiten el acceso en tiempo real, tanto a proveedores y organismos gubernamentales como a la población en general, a la información más relevante sobre las compras.

Por otra parte, las entidades públicas pueden estar en una posición pasiva frente al mercado, enfrentadas al poder excesivo de los proveedores que controlan las cadenas de suministro, lo que puede provocar una distorsión en la información y eventuales sobreprecios. La única forma de aminorar este efecto es la coordinación entre órganos gubernamentales, para evitar que compitan entre sí por los insumos médicos, así como una mayor coordinación a nivel regional (Miranzo, 2020)⁹.

Para monitorear el precio de los insumos, es clave que las entidades gubernamentales cuenten con información útil para la toma de decisiones. En este sentido, se destaca como una buena iniciativa el «Observatorio de Precios para Insumos de la Emergencia»¹⁰ en Honduras, creado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, y que consiste en una herramienta electrónica que incorpora datos de distintos países, así como del catálogo de precios de la Organización Mundial de la Salud.

8 *La materialización del riesgo de corrupción es bien intuitiva en este caso: puesto que estamos ante una emergencia, los gobiernos necesitan reasignar recursos para abastecerse de bienes urgentemente requeridos como camas, medicinas, adecuación de hospitales y materiales médicos, entre otros. Utilizar mecanismos de compra regulares, que adoptan procedimientos de transparencia y selección objetiva como la licitación pública, implicaría desatender la emergencia dada la demora inherente a dichos mecanismos competitivos.*

9 *Se están llevando a cabo importantes procesos de aprovisionamiento, pero en muchas de las ocasiones de forma des escalonada y aparentemente descoordinada. Las iniciativas de compra pública se han ido sucediendo a los diferentes niveles administrativos del Estado, de las comunidades autónomas, e incluso en municipios de pequeño y gran tamaño, lo cual provoca una competencia entre compradores públicos y favorece la manipulación del mercado por parte de los proveedores.*

10 Disponible en: <http://oncae.gob.hn/observatorio>

2. Algunas experiencias internacionales: Regulación de compras públicas para la emergencia

Las agencias de compras de América Latina y el Caribe identifican como principales problemas y desafíos para enfrentar la actual crisis, según mapeo de capacidades efectuado por la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG, 2020), la oferta limitada de insumos, las dificultades para monitorear las compras directas, la falta de comunicación entre los agentes del sistema de compras y la necesidad de coordinación entre las entidades de gobierno a cargo de enfrentar la emergencia.

Para atender los apremiantes requerimientos, la mayoría de los países utilizan procedimientos simplificados, recurriendo a tratos directos o al uso de convenios marco, cuando tienen contemplado este mecanismo en los rubros de bienes demandados. De esta forma, han adecuado sus marcos normativos o han recurrido a la normativa excepcional contemplada en la legislación permanente.

A continuación, se revisa la experiencia de Argentina, Colombia, Perú, Brasil, España y Chile.

2.1. Argentina

El ministro de Salud de la Nación informó oficialmente el primer caso de COVID-19 en territorio argentino el 3 de marzo del presente año¹¹. Mediante el decreto N° 260/2020, de 12 de marzo, se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley N° 27.541 por el lapso de 1 año. Dicho decreto en su artículo 2° se refiere a las facultades otorgadas al Ministerio de Salud, permitiendo los tratos directos¹². Un decreto posterior¹³ se encargó de establecer el procedimiento de contratación de emergencia, poniendo como principal requisito una invitación por correo electrónico a por lo menos 3 proveedores. Cada organismo se encuentra obligado a publicar solo el acto administrativo en la plataforma de la Oficina Nacional de Contrataciones y en el Boletín Oficial por 1 día dentro de un plazo de 10 días desde que concluye el procedimiento,

11 Ver en <https://www.argentina.gob.ar/>

12 Artículo 2°. *Facultades de la autoridad sanitaria: Facúltase al Ministerio de Salud, como autoridad de aplicación, y en el marco de la emergencia declarada, a:*

6. *Efectuar la adquisición directa de bienes, servicios o equipamiento que sean necesarios para atender la emergencia, en base a evidencia científica y análisis de información estratégica de salud, sin sujeción al régimen de contrataciones de la administración nacional. En todos los casos deberá procederse a su publicación posterior.*

13 Decisión administrativa 409/2020, 18 de marzo 2020. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335676>

según lo regulado por el anexo de la disposición N° 48/2020, del 19 de marzo del presente año¹⁴.

Cabe destacar que el país trasandino cuenta con una plataforma electrónica de contratación pública para documentar y gestionar sus procesos de compras públicas denominada COMPR.AR «Portal de Compras Públicas de la República Argentina»¹⁵, sin embargo, su utilización es facultativa para los organismos gubernamentales.

El sistema excepcional de contratación se ha ido modificando tras críticas y un escándalo asociado a sobrepuestos en compras de alimentos por el Ministerio de Desarrollo Social (Cabot, 2020). Una reciente modificación¹⁶ facultó a la Oficina Nacional de Contrataciones para poner a disposición de los organismos públicos y de las provincias los acuerdos que se celebren con proveedores para el suministro directo de bienes y servicios a los organismos contratantes, sin sujeción al Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

También el gobierno argentino recurrió a la fijación de precios en sus procedimientos de compras públicas, estableciendo precios máximos a pagar mediante una resolución de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo¹⁷.

Los procedimientos excepcionales han sido cuestionados por insuficiente publicidad, déficit de control e inexistencia de un sitio con información abierta para esta clase de contrataciones (Cabot, 2020).

2.2. Colombia

Colombia confirmó al primer contagiado de Coronavirus el 6 de marzo pasado¹⁸, y 11 días después, el 17 de marzo, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el decreto N° 417, que dota de mayores poderes al Poder Ejecutivo. En dicho instrumento se faculta expresamente a los sectores de salud, prosperidad social, defensa y todos aquellos sectores que requieran prestar atención a la población, para uti-

14 8) *Publicidad posterior. En todos los casos deberá procederse a la publicación del acto administrativo de conclusión del procedimiento en la página web de la Oficina Nacional de Contrataciones y en el Boletín Oficial por el término de un (1) día, dentro de los diez (10) días de notificado.*

15 Disponible en: <https://comprar.gob.ar/>

16 Decisión administrativa 812/2020, 15 de mayo de 2020.

17 Decisión administrativa 472/2020, 7 de abril de 2020:

Artículo 1º. Establécese que en los procesos de compra que se lleven a cabo para atender la emergencia en el marco del Procedimiento de Contratación de Bienes y Servicios, establecido por la decisión administrativa N° 409/20, no podrá en ningún caso abonarse montos superiores a los precios máximos establecidos por la resolución de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo N° 100/20 o aquellos que se dispongan en el futuro.

18 Disponible en: <https://covid19.minsalud.gov.co/>

lizar procedimientos de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad.

En materia de contratación pública, el gobierno colombiano dictó el decreto N° 440, de 20 de marzo de 2020, a través del cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia. En ese acto administrativo se contemplan una serie de normas que regulan aspectos de licitaciones tanto en curso como futuras, y se establece adicionalmente, en su artículo 4º, la aplicación preferencial de los acuerdos marco para las compras de emergencia.

El decreto también contempla la contratación directa de suministro de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 (decreto N° 440, 2020, artículo 7º)¹⁹.

Además, mediante los decretos N°s. 537 y 544, de 2020, se regulan las audiencias públicas electrónicas, los procedimientos sancionatorios por medios electrónicos, el procedimiento de pago a contratistas por medios electrónicos, la adquisición en el mercado internacional por el régimen privado para algunos equipos biomédicos, mobiliario, medicamentos, dispositivos médicos y equipos de protección personal.

En la repuesta del aparato estatal colombiano se destaca la puesta en marcha de una plataforma²⁰ para que tanto los actores privados como el público en general, puedan acceder en tiempo real a la información de cada compra que se realiza por parte de los organismos públicos para combatir la pandemia. Esta plataforma fue proporcionada por el organismo de compras públicas de dicho país «Colombia Compra Eficiente», a fin de identificar y clasificar las diversas compras que se efectúan en el contexto del COVID-19, entregando datos actualizados respecto de los precios de los productos. Para su implementación se emitió una Guía de Transparencia en la Contratación Estatal durante la Pandemia del COVID-19, que dispone el uso obligatorio del Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP– independiente del régimen aplicable, y la inclusión de la palabra «COVID-19» con el objeto para facilitar la búsqueda y el seguimiento ciudadano.

19 Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

20 Disponible aquí: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMGQ5YTkwNzltZWVhMC00ZTgxLWJmYzgtODE1NWE0ZGZmNDVklidwIDCl6ldiMDkwNDFlTl0NTe1NDikMC04Y2IxLtc5ZDVIM2Q4YzFiZSIsImMiOiJR9>

La plataforma no permite descargar directamente la información, pues esta se encuentra en otra plataforma de datos abiertos del gobierno. Tampoco es posible revisar las adiciones y modificaciones al contrato hasta una vez finalizado este (Galvis, 2020), lo que podría considerarse en futuras mejoras de ese medio tecnológico.

2.3. Perú

El primer caso de coronavirus se confirmó en el territorio peruano con fecha 6 de marzo de 2020²¹, y mediante el decreto supremo N° 44, complementado por los decretos supremos N°s. 45 y 46, se declaró el Estado de Emergencia Nacional. La ley N° 30.225, de Contrataciones del Estado, por su parte, se refiere al caso de una emergencia sanitaria²² y permite actuar sobre la base de una excepción previamente contemplada en la señalada ley, la que, dado el contexto, se torna plenamente aplicable. Conforme a ella, las agencias y entidades nacionales están habilitadas para contratar directamente con proveedores privados.

Además, se han emitido otras normas por el poder ejecutivo en el contexto de la emergencia, tales como el decreto de urgencia N° 28, sobre medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la adquisición de pruebas de diagnóstico para la prevención y control del COVID-19; el decreto de urgencia N° 29, sobre medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana; el decreto de urgencia N° 43, que dicta medidas extraordinarias con la finalidad de adquirir bienes y servicios necesarios para el alojamiento en cuarentena y alimentación de las personas que deban desplazarse dentro del país, y el decreto de urgencia N° 50, sobre medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la adquisición de equipos de protección personal.

Similar a lo que sucede en Colombia, el organismo de Contrataciones Públicas de ese país –Perú Compras– habilitó una plataforma donde se puede tener acceso a los datos de los proveedores, cantidades y montos de los productos adquiridos mediante los procedimientos de contratación de emergencia por el Instituto Nacional de Salud (INS)²³.

En ella se presenta de una manera transparente los distintos contratos que ha suscrito el Estado para enfrentar la crisis, lo que favorece el control y la colaboración ciudadana.

21 Disponible en: <https://www.gob.pe/minsa/>

22 **Artículo 27. Contrataciones directas**
Excepcionalmente, las entidades pueden contratar directamente con un determinado proveedor en los siguientes supuestos:
b) Ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos, situaciones que afecten la defensa o seguridad nacional, situaciones que supongan el grave peligro de que ocurra alguno de los supuestos anteriores, o de una emergencia sanitaria declarada por el ente rector del sistema nacional de salud.

23 Disponible en: <https://www.perucompras.gob.pe/contrataciones/contrataciones-emergencia-covid19.php>

El Ministerio Público del Perú desarrolla actualmente una serie de investigaciones asociadas a posibles casos de corrupción en compras públicas, por pagos con sobreprecios²⁴.

2.4. Brasil

Brasil se encuentra actuando bajo la regulación contemplada en la ley N° 13.979, de 2020, creada específicamente para enfrentar la pandemia del coronavirus. Dicha ley, complementada por las medidas provisionales N°s. 926 y 951, de 2020, contempla la simplificación de los procesos de compra pública, eliminando, por ejemplo, la necesidad de estudios preliminares para la adquisición de bienes y servicios, además de permitir el trato directo (medida provisória N° 926, de 2020, artículo 4°)²⁵.

Cabe indicar que existe preocupación respecto de ciertas medidas que ha intentado adoptar el poder ejecutivo de Brasil, y que podrían llegar a afectar gravemente la transparencia de los procesos de compra, aumentando los riesgos de corrupción. En efecto, el 23 de marzo de 2020, el presidente brasileño Jair Bolsonaro emitió la medida provisional N° 928, que suspendía el plazo de respuesta a las solicitudes de acceso a la información, obligación establecida en la ley federal N° 12.527, sobre Acceso a la Información, y prohibía las apelaciones en casos de solicitudes denegadas. Dicha medida fue revocada por la Corte Suprema Federal de Brasil. Posteriormente, el 13 de mayo pasado, mediante la medida provisional N° 966/2020, estableció un nuevo requisito para la responsabilidad civil y administrativa por acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el marco del trabajo para contener el COVID-19, exigiendo intención o que se trate de un error grave. Lo anterior fue revisado por la Corte Suprema, que limitó el ámbito de aplicación de esa medida, estableciendo que los funcionarios podrán ser responsables tanto civil como administrativamente si es que sus actuaciones van en contra de criterios técnicos y científicos emanados de autoridades reconocidas nacional e internacionalmente como la Organización Mundial de la Salud (OMS), (Schreiber, 2020).

2.5. España

El estado español actuó sobre la base de la regulación preexistente contenida en el artículo 120 de la Ley de Contratos del Sector Público²⁶. La aplicación de esta

24 Ver: <https://www.mpfn.gob.pe/>

25 *É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta lei.*

26 **Artículo 120. Tramitación de emergencia.** 1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

normativa responde a lo establecido en el real decreto N° 463/2020, el cual declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. La antedicha regulación ha sido complementada por diversos instrumentos, entre los cuales podemos mencionar el real decreto-ley N° 7/2020, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. En el capítulo V de ese instrumento se puede apreciar lo siguiente en materia de contratación pública:

Artículo 16. Contratación.

1. La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, siendo de aplicación el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

No obstante, las reglas descritas precedentemente, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, del Ministerio de Hacienda Español, ha sido clara respecto a que la aplicación de esta normativa no exime a los organismos públicos de publicar en las plataformas y medios correspondientes los contratos celebrados para combatir la crisis sanitaria. El artículo 120 de la Ley Española de Contratos del Sector Público no excluye los procedimientos de contratación de emergencia del principio de transparencia (Miranzo, 2020)²⁷.

A pesar de contar con los medios electrónicos, España no tiene una plataforma que presente de manera dinámica y ordenada la información respecto de los procesos de contratación pública para enfrentar la crisis sanitaria. Existe una iniciativa de la Comisión Europea –SIMAP–, que consiste en una página web en la que se publican los procesos de compra de más de 20 países, sin embargo, la publicación no es obligatoria (Escudero, 2020)²⁸⁻²⁹.

2.6. Chile

El 5 de enero de 2020, el gobierno chileno por medio del decreto supremo N° 4, de 2020, del Ministerio de Salud, declaró el estado de «alerta sanitaria» por un año para enfrentar la amenaza a la salud pública de la pandemia COVID-19.

27 Debemos recordar en este sentido que en España los procedimientos en los que se emplee la tramitación de emergencia están sujetos a las normas de publicidad del artículo 154 LCSP y del artículo 50 de la directiva 2014/24/UE, que exigen la publicación de la formalización del contrato y del anuncio de adjudicación, sentando una base mínima.

28 A diferencia del Gobierno español, **20 países sí publican licitaciones** relacionadas con el coronavirus en un portal especial habilitado en la plataforma de contratación de Europa. «El propósito de esta página es facilitar el acceso a licitaciones relacionadas con la pandemia del Covid-19. En este contexto, la siguiente lista destaca la contratación pública en el área de equipos médicos, reflejando así las necesidades de las autoridades y servicios sanitarios».

29 Dicha iniciativa se encuentra disponible en: <https://simap.ted.europa.eu/web/simap/covid-related-tenders>

En dicho decreto se faculta a los organismos del sector salud a utilizar la contratación directa de bienes, servicios o equipamiento que sean necesarios para el manejo de esta urgencia, simplificando los procesos de compra pública. Posteriormente, con fecha 18 de marzo, mediante el decreto supremo N° 104, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se declaró el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública.

Tales actos administrativos habilitan a los organismos públicos a recurrir a los procedimientos excepcionales de contratación, esto es la licitación privada y, particularmente, el trato o contratación directa. No obstante, se debe seguir cumpliendo con las formalidades correspondientes y con la publicación en la plataforma www.mercadopublico.cl.

Las compras de emergencia se encuentran contempladas en el artículo 8°, letra c), de la ley N° 19.886:

Artículo 8°. Procederá la licitación privada o el trato o contratación directa en los casos fundados que a continuación se señalan:

c) En casos de emergencia, urgencia o imprevisto, calificados mediante resolución fundada del jefe superior de la entidad contratante, sin perjuicio de las disposiciones especiales para casos de sismos y catástrofes contenidas en la legislación pertinente.

En enero pasado se publicó el decreto N° 821, de 2019, del Ministerio de Hacienda, que modifica el Reglamento de Compras Públicas (decreto N° 250, de 2004), incorporando un procedimiento de contratación para montos menores a 10 UTM ya instaurado en el año 2017, denominado microcompra³⁰. Mediante el referido instrumento, se amplió el rango de cobertura de esta clase de contrataciones hasta las 30 UTM, permitiendo la compra de bienes y servicios con 3 cotizaciones previas, a través del sistema de información electrónico, de conformidad a lo establecido en el artículo 10 bis del reglamento de la ley de compras públicas. Si bien este mecanismo fue concebido antes de la emergencia sanitaria, se ha convertido en una herramienta de fácil uso para las entidades públicas y para los proveedores que participan de ella (decreto N° 250, de 2004, artículo 10 bis)³¹, además de una nueva oportunidad de negocios para las *mipymes*.

El sistema de información que administra la Dirección de Compras y Contratación Pública contiene toda la información de las adquisiciones que se hacen a

30 Dirección de Compras y Contratación Pública (2017). Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/2017/08/chilecompra-lanza-la-microcompra-nuevo-canal-de-venta-directa-que-conecta-a-organismos-publicos-con-plataformas-de-e-commerce/>

31 *La compra ágil: Procederá el trato o la contratación directa, previo requerimiento de un mínimo de tres cotizaciones, a través del Sistema de Información, mediante la modalidad denominada compra ágil, si las contrataciones son iguales o inferiores a 30 unidades tributarias mensuales. En este caso el fundamento del trato o la contratación directa se referirá únicamente al monto de la misma, por lo que no se requerirá la dictación de la resolución fundada que autoriza la procedencia del trato o contratación directa, bastando con la emisión y posterior aceptación de la orden de compra por parte del proveedor.*

través de la plataforma electrónica, usando los procedimientos de licitación pública, privada, tratos directos y convenios marco. Además, la institución dispone de un sitio de datos abiertos³², que permite acceder a la información agregada del sistema electrónico.

Respecto a las falencias detectadas, se observa que la plataforma electrónica no muestra de manera separada las compras destinadas a combatir la emergencia por COVID-19, de manera de facilitar el acceso en tiempo real a las adquisiciones efectuadas exclusivamente para enfrentar la crisis sanitaria, como si lo hacen otros países de la región como Perú, Colombia, Ecuador³³ o Paraguay³⁴. Sin esta visibilización se dificulta el monitoreo del gasto por parte de los entes fiscalizadores y de la sociedad civil, así como la identificación del comportamiento de la cadena de suministro para controlar posibles situaciones de sobreprecio, como las que se han repetido constantemente en el contexto de la crisis sanitaria en varios países (Gestión, 2020; DePillis & Song, 2020; Potter, 2020). También se han reportado falencias en la información disponible sobre las características técnicas de los productos requeridos para combatir la pandemia, así como la falta de una instancia que coordine los esfuerzos de compra pública (Desormeaux *et al.*, 2020).

3. Recomendaciones de organismos no gubernamentales

Una serie de organismos internacionales que promueven la transparencia, la lucha contra la corrupción y el comercio internacional, se encuentran monitoreando los procesos de compra pública que se están llevando a cabo en los distintos países para mitigar los efectos, tanto directos como indirectos, de la presente crisis sanitaria, así como la relación de las distintas entidades gubernamentales con los mercados.

Global Trade Alert y eliminación de las restricciones comerciales

Global Trade Alert, iniciativa que monitorea las políticas que afectan el comercio, advierte sobre la necesidad de adaptar rápida y efectivamente las políticas públicas de compra, considerando que las distorsiones sufridas por el mercado global, entre ellas las restricciones que han puesto los gobiernos a la compra de insumos médicos por parte de compradores extranjeros, no desaparecerían

32 Dirección de Compras y Contratación Pública (2020). Disponible en: <http://datosabiertos.chilecompra.cl/>

33 Servicio Nacional de Contratación Pública de Ecuador (2020). Disponible en: https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/datos_abiertos/

34 Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay (2020). Disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/dncp/covid-19.html#licitaciones-covid>

totalmente una vez controlada la pandemia (Evenett & Winters, 2020, pág. 3). En este contexto, pone el énfasis en 5 ejes sobre los cuales articular los sistemas de compra pública para maximizar la actuación del Estado.

El primero es la coherencia, en el sentido de que las compras realizadas deben aumentar la efectividad de las intervenciones en materia de salud pública, teniendo en especial consideración la opinión de expertos para analizar las implicaciones comercio-salud de la actuación estatal.

La segunda directriz se individualiza como «no hacer daño» a otros compradores en el contexto de un mercado regional y global. Este principio cobra una especial relevancia en América Latina, considerando que no hay grandes productores regionales de artículos especializados para combatir el COVID-19 (Evenett & Winters, 2020, pág. 3)³⁵. Ante la inestabilidad de los flujos de comercio internacional, ciertas voces plantean una necesidad de cambio de paradigma frente a este ambiente de profunda integración económica global (Van de Pas, 2020, pág. 21).

El tercer eje se refiere a la idea de hacer «lo que sea mejor» en el momento, y se traduce en que la compra pública no debe ser usada si es que existen otras alternativas que puedan satisfacer las necesidades del Estado de una manera más eficiente.

En cuarto lugar, se destaca la necesaria transparencia en los procesos de compra de emergencia, y que las decisiones que se tomen en estos contextos deben regirse por las mejores prácticas que se han ido implantando al respecto.

Por último, plantean el escrutinio posterior de las acciones llevadas a cabo, las cuales deberían ser revisadas mes a mes para eliminar las que no cumplan estos principios y analizar futuros cursos de acción (Evenett, 2020).

Open Contracting y la alianza pública privada

Open Contracting —organización que promueve la contratación abierta y transparente— señala que, con el personal del gobierno ya reducido, la sociedad civil debería ser vista como un valioso aliado analista, para rastrear la preparación y garantizar que los recursos se asignen eficientemente (Open Contracting Partnership, pág. 2). En la misma línea, sostiene que se necesitan asociaciones innovadoras entre el sector privado y público y la sociedad civil, considerando lo extensas y cambiantes que son las cadenas de suministro internacionales en estos momentos y la cantidad de compradores competitivos en el mercado (Hayman, 2020).

La alianza entre la sociedad civil y el Estado puede tener configuraciones muy distintas, y se espera que, en tiempos de emergencia, las iniciativas sean de utilidad en el corto plazo. Un ejemplo de esta colaboración se observa en Ucrania, con la creación por parte de la sociedad civil de la herramienta DoZorro, que

³⁵ *Our proposal recognises the international concentration in the production of these goods before the pandemic, with many nations relying on international trade to meet their needs. Such specialisation is valuable in allowing producers to exploit economies of scale and take advantage of local efficiencies, both of which lower costs. Rejecting specialisation has significant opportunity costs, whether we like it or not.*

identifica en tiempo real las adquisiciones médicas y los gastos de emergencia, permitiendo comparar, por ejemplo, diferencias de precios en las pruebas de COVID-19 o consultar el precio de suministros médicos críticos. En nuestro país nos encontramos con iniciativas como las del Observatorio del Gasto Fiscal, que habilitó una sección de su página web para presentar actualizaciones diarias de las compras de COVID-19 (Observatorio Fiscal, 2020).

Banco de Desarrollo de América Latina y uso de tecnologías

El Banco de Desarrollo de América Latina, a través de su publicación «Tecnología para la integridad en tiempos del COVID 19», pone el énfasis en dos aspectos principales:

1) la rendición de cuentas asociada a resultados, en el sentido de garantizar el destino específico de los recursos que administra el Estado y los resultados de dicho gasto; 2) publicidad de las contrataciones de emergencia, a pesar de las dificultades en cuanto al poco margen de tiempo con el que se cuenta para dar una respuesta rápida por parte del estado; la publicidad de los procesos de compra permite mostrar avances de cara a la ciudadanía y maximizar el nivel de respuesta por parte de los oferentes frente a requerimientos de suministros por parte del Estado.

Por otro lado, el seguimiento en tiempo real de las compras de emergencia permite que tanto el sector privado como la opinión pública puedan monitorear tanto los precios como la cadena de suministro (Cetina, 2020, pág. 7). Uno de los ejes importantes también es la digitalización en la agregación de demanda para los gobiernos, a través de un instrumento conocido en las compras y contrataciones tanto por gobiernos como por los organismos internacionales, como es el Acuerdo Marco de Precios o Convenios Marco, contrato celebrado previa selección por licitación pública entre un comprador y uno o varios proveedores, el que se indica el bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías mínimas y plazo de entrega, entre otras condiciones.

Transparencia Internacional: requisitos para la integridad

Transparencia Internacional publicó un documento con recomendaciones para las compras públicas en estados de emergencia, estableciendo ciertos criterios mínimos a fin de asegurar la integridad de la contratación en el contexto de la crisis sanitaria. El enfoque adoptado asume que, en situaciones como esta, se dan oportunidades para la manipulación de la información y condiciones que favorecen el uso impropio de los fondos de emergencia y los recursos adicionales destinados a combatir la pandemia. Este mal uso de los recursos se traduce en afectaciones a los derechos de las personas, por lo que es necesario establecer requisitos mínimos para los procesos de compra pública (Transparency International, 2020, pág. 2).

Con dicho propósito, la publicación destaca el importante papel que juega el *open data*, que exige contar con información completa, continua, oportuna, verdadera, verificable, expresada y presentada de manera que todos puedan entenderla, en formato de datos abiertos (Transparency International, 2020, pág. 2)³⁶.

36 Se entregan además diez elementos que deben ser cubiertos por dicha información para que sea un aporte real al manejo de la crisis, entre los que se cuentan, la necesidad de incorporar justificación técnica y económica de la contratación, información respecto al desarrollo del contrato —plazos, condiciones de entrega—, población o necesidad que está cubriendo la contratación, mecanismos de verificación y cumplimiento, entre otros.

En materia de gasto de los recursos fiscales, señala la importancia de su ejecución respetando los principios de eficiencia, efectividad, economía, transparencia e imparcialidad. En dicha línea, para cada proceso de contratación pública debiera quedar claramente fijada la duración del período de emergencia, el origen de los fondos, las necesidades que buscan cubrirse con ellos, la autoridad encargada de supervisar el cumplimiento de las regulaciones antes mencionadas y contar con auditorías en tiempo real para asegurar el cumplimiento de los principios que deben regir las compras públicas en tiempos de crisis (Transparency International, 2020, pág. 3).

Asimismo, se entregan recomendaciones de reportar los resultados de la movilización de los recursos fiscales, una vez superada la emergencia. Transparencia Internacional señala que el respectivo informe debería contar con datos como la cantidad de recursos invertidos efectivamente en comparación con los recursos que fueron autorizados para su uso, las acciones efectivamente implementadas con dichos recursos, número y locación de beneficiarios, estado de avance de los contratos celebrados, evaluación respecto a la eficiencia de los contratos y, si resulta posible, las acciones adicionales que se pueden tomar con el presupuesto restante o no ocupado (Transparency International, 2020, pág. 3).

Respecto al control y monitoreo de los procesos de contratación pública en el marco de la crisis sanitaria, Transparencia Internacional plantea la necesidad de generar nuevas instancias de monitoreo y auditoría en tiempo real, manteniendo una constante coordinación entre las entidades a cargo de dicho control y las entidades gubernamentales que actúan en el mercado, para lo cual deben contar con acceso a todos los documentos asociados a dichas compras (Transparency International, 2020, pág. 3). Paralelamente, es preciso establecer mecanismos que permitan a los ciudadanos denunciar o reportar las irregularidades que observen, asegurando su anonimato y seguridad, así como el seguimiento de las denuncias (Transparency International, 2020, pág. 4).

Finalmente, Transparencia Internacional pone énfasis en el rol que los Estados deben asumir para evitar la concentración de los procedimientos de contratación por parte de proveedores únicos (Transparency International, 2020, pág. 4). En este sentido, debieran implementarse medidas para asegurar que las micro, pequeña y medianas empresas puedan participar del abastecimiento de bienes y servicios para responder a la crisis sanitaria.

Fiscalización de compras públicas en tiempos de emergencia

El rol de las entidades fiscalizadoras superiores en momentos de tensión del aparataje estatal se torna esencial para lograr un sistema de compras eficiente, eficaz y que facilite la coordinación entre los distintos actores que participan en el mercado (INTOSAI, 2020, pág. 7)³⁷. La premura con la que se debe actuar, los altos montos involucrados, la tendencia al mayor uso de las contrataciones directas, la falta de transparencia y de trazabilidad, la insuficiente capacidad técnica de los compradores, son elementos que generan altos riesgos de corrupción en las compras públicas y también falta de capacidad de respuesta oportuna por parte de los organismos públicos frente a las apremiantes necesidades sanitarias y sociales, en el contexto de la pandemia.

La envergadura de la emergencia sanitaria y de las medidas adoptadas para contenerla provocan que muchas de las actuaciones y auditorías a realizar por las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) se vean obstaculizadas por la alteración de las condiciones normales de funcionamiento, por lo que se debe priorizar acciones. En dicho sentido, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ha señalado que para tomar esas decisiones concretas se deben considerar, principalmente, la utilidad de esas fiscalizaciones en el corto plazo, la posibilidad de realizarlas con la información disponible y la capacidad de los órganos públicos de responder a las solicitudes de información efectuadas sin afectar su funcionamiento (INTOSAI, 2020, pág. 7).

En Perú, la Contraloría General de la República, adecuándose al contexto de emergencia, comenzó un plan llamado «Mega Operativo de Control: Emergencia Sanitaria 2020» que cuenta con una página web donde se publica información respecto de las acciones de control llevadas a cabo por dicho organismo a entidades públicas como gobiernos locales y regionales, hospitales, policía, entre otros (Contraloría General de la República de Perú, 2020). De igual manera, se dispuso la creación de un comité permanente encargado de auditorías en el sector de la salud (Contraloría General de la República de Perú, pág. 3).

En nuestro país, la Contraloría General de la República de Chile (2020), habilitó una interfaz en su página web que facilita el control ciudadano y que persigue, en palabras de la propia entidad, dar acceso a «toda aquella información relevante que pasa por CGR o a la que tiene acceso nuestra institución y que se relaciona con la actuación del Estado en la lucha contra esta enfermedad (2020)».

37 *SAIs can play a key role in the different stages of a crisis like Covid-19. They can provide advice on critical rules and regulations, and can conduct audits on whether funds are being used for the right purposes. This can have a deterrent effect and contribute to safeguarding government and donor funds. SAIs can also audit the implementation of new regulations and programmes –such as for infection control or economic stimulus–, and thereby contribute to effective government actions. In the aftermath of a crisis, the SAI can provide assurance on the use of funds and assess the economy, efficiency and effectiveness of the national responses. Reports can be used both for accountability and for identifying lessons for the future.*

Conclusiones

1. La grave crisis sanitaria y social que enfrenta el mundo a raíz de la pandemia por COVID-19, con miles de fallecidos y grandes pérdidas económicas, ha tensionado a los Estados, poniendo en jaque su capacidad para responder a las múltiples necesidades de la ciudadanía. En este contexto, muchos países han modificado sus marcos regulatorios optando por la contratación directa, como un procedimiento ágil ante las urgentes necesidades públicas.
2. Los sistemas de compras públicas han debido responder desde el comienzo a una creciente demanda de insumos médicos altamente especializados en medio de un escenario complejo, en el que muchos países y bloques económicos impusieron restricciones o incluso prohibiciones a la exportación ante el temor a una escasez de dichos productos. Tal como señala Global Trade Alert (Evenett, 2020, pág. 6), nuestra región se encuentra en desventaja, dado que cuenta con pocos productores de insumos médicos especializados como ventiladores, medicamentos y vacunas, lo cual dificulta que los países de la región puedan controlar sus cadenas de suministro críticas.
3. Dicha situación, sumada a la escasa información sobre los flujos de bienes, se puede traducir en sobreprecios si es que no se tiene claridad respecto del comportamiento de los mercados, por lo que se hace necesaria una adecuada coordinación entre las entidades compradoras tanto a nivel nacional, de manera de no competir por los mismos insumos, como a nivel internacional, para promover acuerdos y nuevas formas de relacionarse en los mercados internacionales.
4. En tiempos de crisis la transparencia juega un rol clave, tanto para legitimar el actuar público como para facilitar el monitoreo y el control de las decisiones gubernamentales, de las compras públicas y, finalmente, del correcto uso de los fondos públicos, a fin de preservar la confianza ciudadana durante esta crisis. Dado el uso de procedimientos excepcionales de contratación y la urgencia con la que se requiere resolver las necesidades de insumos y equipamientos médicos, muchos de ellos altamente especializados, surge un espacio real de riesgo para la corrupción, por lo que la mayor transparencia y acceso a la información de las compras y contrataciones públicas, se posiciona como un imperativo necesario. En nuestro país se hace aún más apremiante adoptar todas aquellas acciones que fomenten la integridad y probidad pública, para recuperar la confianza en nuestras instituciones públicas por parte de la ciudadanía, la que se ha venido deteriorando progresivamente.
5. Entre las iniciativas desarrolladas por los países de la región se destaca la creación de plataformas electrónicas de acceso público, en tiempo real, que facilitan el monitoreo, el control ciudadano y la fiscalización por

parte de las entidades fiscalizadoras superiores de las contrataciones públicas efectuadas en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19. Experiencias como las de Perú, Colombia, Ecuador y Paraguay pueden ser fácilmente replicadas por países que cuentan con sistemas de contratación electrónica. Asimismo, la iniciativa desarrollada por Honduras «Observatorio de Precios para Insumos de la Emergencia» se constituye en una necesaria herramienta para la mejor toma de decisiones y evitar el pago de sobreprecios.

6. Una de las soluciones propuesta para enfrentar esta problemática es la centralización y coordinación de las contrataciones públicas de emergencia (INTOSAI, pág. 12). La existencia de una entidad que emita directrices claras, que pueda brindar recomendaciones respecto de las especificaciones técnicas de los productos a adquirir ha demostrado utilidad en un contexto donde los recursos son limitados y la gran demanda de insumos médicos entrega mucho poder a los proveedores. Lo anterior se ejemplifica con las compras de test rápidos por organismos de salud, los cuales no contaban con autorización o mascarillas que no cumplieran las características requeridas, dificultando la labor de los funcionarios que reciben dichos bienes y perdiendo tiempo valioso en nuevos procesos de compra.
7. Son muchas las lecciones para los Estados en los distintos ámbitos de su accionar, particularmente en los sistemas de contratación pública y en las cadenas de abastecimiento. Es tiempo de analizar esas experiencias para no cometer los mismos errores y comenzar desde ya a diseñar las políticas públicas que nos permitirán enfrentar de mejor manera las futuras emergencias. El presente documento pretende motivar otros análisis y recomendaciones que permitan ofrecer en un futuro, ojalá no tan lejano, mejores soluciones para los ciudadanos.

Referencias

-
- **Cabot, D. (6 de abril de 2020).** Coronavirus. Polémica: el Gobierno compró alimentos un 50 % más caros que los precios máximos. *La Nación*. Obtenido de <https://www.lanacion.com.ar/economia/coronavirus-polemica-compra-alimentos-del-gobierno-precios-nid2351250>
 - **Cetina, C. (2020).** *Tecnología para la integridad en tiempos del COVID-19*. Caracas: CAF.
 - **Contraloría General de la República de Perú. (2020).** *Strengthening Government Control in the Face of the COVID-19 Health Emergency: Strategies of the Office of the Comptroller General of the Republic of Peru*. Obtenido de <https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2020/05/SAI-PERU-COVID-19-Strategies.pdf>
 - **DePillis, L., & Song, L. (2020).** In Desperation, New York State Pays Up to 15 Times the Normal Prices for Medical Equipment. *ProPublica*. Obtenido de <http://www.propublica.org>

- **Escudero, J. (14 de abril de 2020).** Sanidad incumple la ley al ocultar los proveedores y contratos del coronavirus. *El Confidencial*. Obtenido de https://www.elconfidencial.com/espana/2020-04-14/publicacion-contratos-coronavirus-sanidad-illa_2546687/
- **Desormeaux, P., Lyon, J., & Gaete, C. (2020).** Desde Chile: 64 entidades públicas ordenaron compras de miles de test sin saber si estaban validados en el país. *Salud con Lupa*. Obtenido de: <https://saludconlupa.com/series/coronavirus/>
- **Evenett, S. (2020).** Tackling COVID-19 Together: The Trade Policy Dimension. *Global Trade Alert*. Obtenido de <https://www.globaltradealert.org/reports/51>
- **Evenett, S., & Winters, A. (2020).** A Trade Bargain to secure supplies of Medical Goods: Preparing for a Second Wave of COVID-19. *Global Trade Alert*. Obtenido de <https://www.globaltradealert.org/reports/52>
- **Ferguson, N.; Landon, D.; Nedjati, G.; Imai, N.; Ainslie, K.; Baguelin, M.; Bhatia, S; Boonyasiri; A.; Cucunuba Pérez, Z.; Cuomo-Dannenburg, G.; Dighe, A.; Dorigatti, I.; Fu, H.; Gaythorpe, K.; Green, W.; Hamlet, A.; Hinsley, W.; Okell, L.; Van Elsland, S.; Thompson, H.; Verity, R.; Volz, E.; Wang, H.; Wang, Y.; Walker, P.; Walters, C.; Winskill, P.; Whittaker, C.; Donnelly, C.; Riley, S.; & Ghani, A. (2020).** *Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand*. doi:10.25561/77482
- **Galvis, J. (4 de mayo de 2020).** Colombia abrió las puertas a la adjudicación sin concurso y a la modificación de contratos. *Datasketch*. Obtenido de: <https://www.datasketch.news/p/colombia-abrio-las-puertas-a-la-adjudicacion-sin-concurso-y-a-la-modificacion-de-contratos>
- **Gestión. (25 de mayo de 2020).** Unos 48 oficiales de la policía fueron «eparados del servicio» por caso de compra de mascarillas y alcohol en gel. *Gestión*. Obtenido de <https://gestion.pe/peru/mininter-unos-48-oficiales-de-la-policia-fueron-separados-del-servicio-por-caso-de-compra-de-mascarillas-y-alcohol-en-gel-nndc-noticia/>
- **Hayman, G. (3 de abril de 2020).** Compras de emergencia para COVID-19: compras rápidas, abiertas y listas. *Open Contracting Partnership*. Obtenido de <https://www.open-contracting.org/es/2020/04/03/compras-de-emergencia-para-covid-19-compras-rapidas-abiertas-y-listas/>
- **INTOSAI. (2020).** *Accountability in a time of Crisis: How Supreme Audit Institutions and Development Partners can learn from previous crises and ensure effective responses to COVID-19 in developing countries*. Obtenido de: <https://www.intosaicbc.org/accountability-in-a-time-of-crisis/>
- **Lamet, J. (17 de abril de 2020).** El Gobierno retira de urgencia un lote de cientos de miles de mascarillas «fake» que repartió a las comunidades autónomas. *El Mundo*. Obtenido de <https://www.elmundo.es/espana/2020/04/17/5e997f41fdddff20748b45f8.html>

- **Miranzo, J. (2020).** *Observatorio de Contratación Pública*. Obtenido de <http://www.obcp.es/opiniones/reflexiones-sobre-la-transparencia-y-la-integridad-en-contrataciones-relacionadas-con-el>
- **Observatorio Fiscal. (2020).** Obtenido de <https://www.comprascovid.observatoriofiscal.cl/>
- **Open Contracting Partnership. (2020).** Recommendations to open access to COVID-19 contract notices, award and spending information to improve transparency and accountability. *Open Contracting Partnership*. Obtenido de <http://www.open-contracting.org>
- **Organización Mundial de la Salud. (2020).** *Consideraciones relativas a los ajustes de las medidas de salud pública y sociales en el contexto de la COVID-19*. Obtenido de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331970/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-2020.1-spa.pdf
- **Potter, H. (22 de marzo de 2020).** Coronavírus: Sem licitação, Mandetta paga 67 % a mais para comprar máscaras de empresa bolsonarista. *The Intercept*. Obtenido de <https://theintercept.com/2020/03/22/mandetta-mascaras-bolsonarista-coronavirus/>
- **Schreiber, M. (21 de mayo de 2020).** STF limita MP de Bolsonaro e decide que agentes públicos podem ser punidos por atos que contrariem ciência. *BBC News Brasil*. Obtenido de <http://www.bbc.com>
- **Transparency International. (2020).** *Public Procurement during States of Emergency: Minimum Requirements to ensure the Integrity of Contracts awarded during Crises*. Obtenido de https://www.transparency.org/files/content/event/EN_Latin_America_emergency_procurement_report_Layout.pdf
- **Van de Pas, R. (2020).** *Clingendael Institute*. doi:10.2307/resrep24671

Normativas

Argentina:

- **Poder Ejecutivo Nacional. (2020).** *Decreto DNU 260. Emergencia sanitaria coronavirus (COVID-19) - Disposiciones*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 12 de marzo de 2020. Última modificación 29 de junio de 2020.
- **Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020).** *Decisión administrativa N° 409. Emergencia sanitaria. Procedimientos de selección - Disposiciones*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 18 de marzo de 2020. Última modificación del 18 de junio de 2020.

- **Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020).** *Disposición N° 48. Procedimiento complementario - Apruébase.* Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 19 de marzo de 2020. Última modificación del 18 de junio de 2020.
- **Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020).** *Decisión Administrativa N° 812. Plataforma ACORD.AR.* Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 16 de mayo de 2020. Última modificación del 18 de junio de 2020.

Colombia:

- **Presidencia de la República. (2020).** *Decreto N° 417. Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.* Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 17 de marzo de 2020.
- **Departamento Nacional de Planeación. (2020).** *Decreto N° 440. Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19.* Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 20 de marzo de 2020.
- **Ministerio de Salud y Protección Social. (2020).** *Decreto N° 537. Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.* Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 12 de abril de 2020.
- **Ministerio de Salud y Protección Social. (2020).** *Decreto N° 544. Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterio de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado global de bienes para mitigar la pandemia coronavirus COVID-19.* Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 14 de abril de 2020.

Perú:

- **Presidencia del Consejo de Ministros. (2020).** *Decreto supremo N° 44. Decreto supremo que declara estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 15 de marzo de 2020.
- **Presidencia del Consejo de Ministros. (2020).** *Decreto supremo N° 45. decreto supremo que precisa los alcances del artículo 8 del decreto supremo N° 044-2020-PCM, que declara el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 17 de marzo de 2020.

- **Presidencia del Consejo de Ministros. (2020).** *Decreto supremo N° 46. Decreto supremo que precisa el decreto supremo N° 044-2020-PCM, que declara el estado de emergencia nacional, por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 18 de marzo de 2020.
- **Ministerio de Economía y Finanzas. (2019).** *Decreto supremo N° 082-2019-EF. Publican el texto único ordenado de la ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 13 de marzo de 2019.
- **Ministerio de Economía y Finanzas. (2020).** *Decreto de urgencia N° 28. Dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la adquisición de pruebas de diagnóstico para la prevención y control del COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 19 de marzo de 2020.
- **Ministerio de Economía y Finanzas. (2020).** *Decreto de urgencia N° 29. Dictan medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 20 de marzo de 2020.
- **Ministerio de Economía y Finanzas. (2020).** *Decreto de urgencia N° 43. Decreto de urgencia que dicta medidas extraordinarias con la finalidad de adquirir bienes y servicios necesarios para el alojamiento en cuarentena y alimentación de las personas que deban desplazarse dentro del país a consecuencia de la declaración del estado de emergencia nacional por el COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 20 de abril de 2020.
- **Ministerio de Economía y Finanzas. (2020).** *Decreto de urgencia N° 50. Decreto de urgencia que dicta medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la adquisición de equipos de protección personal - EPP que permitan reforzar la respuesta sanitaria para la atención de la emergencia producida por el COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 29 de abril de 2020.

Brasil:

- **Atos do Poder Legislativo. (2011).** *Lei N° 12.527. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei N° 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei N° 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei N° 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 18 de noviembre de 2011.
- **Atos do Poder Legislativo. (2020).** *Lei N° 13.979. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância*

internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 7 de febrero de 2020.

- **Atos do Poder Executivo. (2020).** *Medida provisória Nº 926. Altera a lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.* Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 20 de marzo de 2020.
- **Atos do Poder Executivo. (2020).** *Medida provisória Nº 928. Altera a lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da medida provisória Nº 927, de 22 de março de 2020.* Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 23 de marzo de 2020.
- **Atos do Poder Executivo. (2020).** *Medida provisória Nº 951. Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 15 de abril de 2020.
- **Atos do Poder Executivo. (2020).** *Medida provisória Nº 966. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da COVID-19.* Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 14 de mayo de 2020.

España:

- **Jefatura del Estado. (2017).** *Ley Nº 9. De Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.* Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 9 de noviembre de 2017.
- **Jefatura del Estado. (2020).** *Real decreto-ley Nº 7. Por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.* Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 12 de marzo de 2020.
- **Ministerio de la Presidencia. (2020).** *Real decreto Nº 463. Por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.* Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 14 de marzo de 2020.

Chile:

- **Ley Nº 19.886.** *Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 30 de julio de 2003. Última modificación del 7 de abril de 2017.

- **Ministerio de Hacienda. (2020).** *Decreto supremo N° 821, de 2020, que modifica Decreto N° 250, de 2004, que aprueba Reglamento de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 21 de enero de 2020.
- **Ministerio de Hacienda (2004).** *Decreto con fuerza de ley N° 250, de 2004, aprueba reglamento de la ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 24 de septiembre de 2004. Última modificación 21 de enero de 2020.
- **Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2020).** *Decreto supremo N° 104, de 2020, que declara estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 18 de marzo de 2020. Última modificación del 16 de junio de 2020.
- **Ministerio de Salud. (2020).** *Decreto N° 4, de 2020, que decreta alerta sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica por emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) por brote del nuevo coronavirus (2019-NCOV).* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 8 de febrero de 2020. Última modificación del 6 de junio de 2020.

IMPLEMENTANDO LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO CHILENO: REFLEXIONES A PARTIR DEL MANUAL DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS SOBRE INTEGRIDAD PÚBLICA

IMPLEMENTING INTEGRITY SYSTEMS IN THE CHILEAN PUBLIC SECTOR: REFLECTIONS FROM OECD PUBLIC INTEGRITY HANDBOOK

Nicolás Lagos Machuca¹
Cristián Pliscoff Varas²

Resumen

El presente artículo aborda la temática de la implementación de sistemas de integridad en el sector público chileno, a la luz de los avances efectuados respecto de la materia y de las recomendaciones que entrega la Organización para la Cooperación del Desarrollo en su manual sobre integridad pública. Chile ha avanzado en la materia, particularmente producto de la implementación de las recomendaciones que en 2015 entregó la Comisión Engel. El presente documento busca indagar en cómo esas recomendaciones se han institucionalizado a partir de verificar la implementación, o no, de sistemas de integridad, que buscan intervenir en materias de corrupción, desde una perspectiva más holística. En el artículo se presentan las recomendaciones que entrega en general la Organización para la Cooperación del Desarrollo en esta materia, y se cuestiona el grado de avance de la materia en Chile. Se cierra el capítulo con reflexiones y propuestas para seguir consolidando estos sistemas de integridad, de forma de generar las condiciones para tener entidades públicas íntegras, con funcionarios públicos que cumplan día a día el mandato de velar por el interés general por sobre el particular.

1 Analista de la Unidad de Estudios del Gabinete del Contralor. Administrador público, magister en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile.

2 Profesor asociado de la Universidad de Chile. Doctor en Administración Pública, Universidad de Southern California; Magíster en Administración y Políticas Públicas, London School of Economics and Political Science; Magíster Ciencia Política, Universidad de Chile. Administrador público de la Universidad de Chile.

Palabras clave: sistemas de integridad – Manual OCDE – corrupción

Abstract

This article addresses the issue of the implementation of integrity systems in the Chilean public sector, in light of the progress of this area and the recommendations of the OECD Public Integrity Handbook. Chile has moved forward in this area, particularly as a result of the implementation of the recommendations delivered in 2015 by the Engel Commission. This document inquires how far these recommendations have been institutionalized by verifying the implementation, or not, of integrity systems, which seek to intervene in corruption affairs, from a more holistic perspective. The article presents the general recommendations provided by the Organization for Economic Cooperation and Development for this matter, and questions the degree of progress in the matter in Chile. The chapter closes with reflections and proposals to continue consolidating these integrity systems, in order to create the conditions to have trustworthy public entities, with civil servants who, daily, fulfill the mandate of making that the general interest prevail over particular interests.

Keywords: integrity systems - OECD handbook - corruption

1. Contexto

El 29 de julio de 2014, la portada del diario La Segunda dio a conocer la denuncia del Servicio de Impuestos Internos contra Hugo Bravo López por devoluciones de impuestos indebidas a través de la empresa Penta. Este hecho fue el inicio de un efecto dominó, en que rápidamente se destaparon hechos de corrupción que involucraban a políticos de diferentes sectores y que terminaría con la conformación de la «Comisión Asesora Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción», también conocida como Comisión Engel.

Luego de 45 días de trabajo, la comisión entregó un informe que contenía más de 200 recomendaciones agrupadas en cinco capítulos. Se destaca dentro de esas propuestas, el capítulo V denominado «Integridad, ética y derechos ciudadanos», que propuso la creación de sistemas de integridad para el sector público y privado. Es así como la posterior «Agenda para la probidad y la transparencia» presentada el 11 de mayo de 2015 (Vargas Morales, 2015) incorporó como una de sus acciones la creación de códigos de ética en instituciones del Gobierno central, proceso que estuvo a cargo de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Para dar cumplimiento a este compromiso, se diseña e implementa una metodología a cargo de la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) destinada a elaborar participativamente los

primeros códigos de ética del sector público chileno (Carrizo Santiago & Silva Durán, 2017).

El resultado de este proceso fue que, en junio de 2017, la Dirección Nacional del Servicio Civil anuncia la aprobación de los primeros códigos de ética de 256 instituciones públicas (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2016). En palabras de la presidenta Bachelet, «los códigos reflejan los valores y conductas que requieren la cultura y los objetivos estratégicos de cada institución y, además, establecen un marco de referencia para las acciones que se espera de sus funcionarios» (Bachelet Jeria, 2017). Para avanzar en la misma línea, este organismo, a través del oficio N° 1.316, de 2017, del Ministerio de Hacienda, emite pautas para la implementación de sistemas de integridad pública mediante la designación de un coordinador de integridad, de asesores técnicos y el establecimiento de un comité de integridad.

El proceso de elaboración participativa de códigos de ética y la posterior instalación de sistemas de integridad institucional es un hito relevante que significó un cambio en la estrategia a través de la cual el sector público chileno había enfrentado el fenómeno de la corrupción. Esto queda de manifiesto al analizar las propuestas originadas al alero de la Comisión Nacional de Ética Pública de 1994, el acuerdo político legislativo de 2003 y la Comisión de Probidad del año 2006. Todas estas instancias optaron por el establecimiento de cambios legales y modificaciones institucionales para fortalecer la ética en las instituciones públicas (Lagos Machuca, 2019; Silva, 2018) por sobre la promoción de políticas que apuntaran a alinear el comportamiento de autoridades, servidoras y servidores públicos a los valores que la función pública exige. Es así como la instalación de sistemas de integridad propuesta por la Comisión Engel significa el primer esfuerzo a nivel gubernamental por enfrentar el fenómeno de la corrupción, a través de lo que la teoría denomina un «enfoque de integridad» por sobre un «enfoque de cumplimiento» (Jiménez Asensio, 2017; Rohr, 1989).

Pero, ¿es el camino por el cual ha avanzado nuestro país, el correcto?, ¿cuáles son los ámbitos en los que se ha avanzado poco, como para hablar de verdaderos sistemas de integridad pública en nuestro sector público? Con la reciente publicación del Manual de la Organización para la Cooperación del Desarrollo sobre integridad pública (2020) surge una serie de dudas sobre cómo nuestra institucionalidad está enfrentando el fenómeno de la corrupción. ¿Cuáles son las mejores prácticas de integridad que este manual propone?, ¿cumplen las entidades públicas chilenas con estas buenas prácticas?, ¿cómo estas pautas se alinean a las medidas anticorrupción que actualmente se debaten? El presente artículo espera ser un aporte a la manera en que el sector público avanza hacia la consolidación de una cultura de la integridad y espera identificar los principales desafíos que las entidades enfrentan para alinearse de manera ágil a las mejores prácticas internacionales.

2. Definiciones teóricas sobre integridad

El tema de la integridad en el debate ético se incorpora a partir de la necesidad de superar el enfoque normativo o legal, respecto de las conductas aceptadas o no en un determinado contexto. Esto porque incorpora nuevas dimensiones respecto de lo que se espera sea la conducta efectuada en un determinado ámbito de acción. Una persona íntegra es aquella cuyo proceder no merece críticas, porque resulta consistente con las expectativas generadas. Llevando esta cualidad al ámbito de la función pública, podemos decir que «la integridad consiste precisamente en esa virtud que permite al servidor público actuar cotidianamente de forma coherente con el principio del servicio público y con los valores congruentes con el mismo, como la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, la legalidad, etcétera. Eso sí, buscando ante el ineludible conflicto de valores el justo medio, el prudente compromiso entre valores deseables» (Villoria Mendieta, 2011, pág. 109). Este concepto nos lleva a una discusión superior sobre el comportamiento ético de las personas, particularmente en el sector público, donde se espera que quien ejerce un cargo de estas características no solo piense, sino que obre en consonancia con esos valores y principios que posee.

Al enfocar el problema de la corrupción y de la falta de ética, desde una perspectiva de la integridad, se supera la discusión meramente formal y se incorpora un nivel superior que lleva a la necesidad de consistencia entre prácticas, principios y comportamientos. De esta manera, tal como ocurre con muchas normas, si las regulaciones vigentes no incorporan todos los elementos, o no se han adecuado a la realidad contemporánea, se deja sin efecto, la excusa de «la norma no lo prohíbe», toda vez que quien actúa bajo esa lógica, no estaría siendo íntegro en su modo de comportarse. A modo de ejemplo, si una norma no especifica explícitamente que no se pueden recibir regalos por parte de un funcionario, desde el punto de vista de la integridad, eso no sería excusa para que alguien pudiese recibir esa dádiva. Esto porque, al hacerlo pone en entredicho su futuro actuar para con quien entregó el presente. Esto nos lleva a entender que los sistemas de integridad deben abordar el marco que delimite el actuar del funcionario, de forma de reforzar el modo correcto de acción.

Dentro de sus primeras páginas, el Manual de la Organización para la Cooperación del Desarrollo establece que en la lucha contra la corrupción «los enfoques tradicionales basados en la creación de más reglas, un cumplimiento más estricto y una aplicación más rigurosa de la ley han tenido una eficacia limitada» (OECD, 2020). Esta idea es compartida por las principales discusiones teóricas de la actualidad, que como se dijo anteriormente, han enfocado su trabajo en el concepto de integridad por sobre el de cumplimiento (Diego Bautista, 2015; Huberts & Hoekstra, 2016; Jiménez Asensio, 2017).

Siguiendo con la definición de integridad, desde un punto de vista teórico este término ha sido abordado desde variadas perspectivas; ya sea desde su

vinculación con la gobernanza, la ética pública o las implicancias valóricas del concepto (Heywood *et al.*, 2017). La Organización para la Cooperación del Desarrollo la define como: «la aplicación de valores y normas generalmente aceptadas a la vida diaria» (OECD, 2009, pág. 9). En este mismo sentido, Huberts (2018) plantea ocho perspectivas teóricas para comprender el concepto, concluyendo que todas ellas apuntan a entender la integridad como «la cualidad de actuar en concordancia y armonía con valores, normas y reglas de aceptación general» (pág. 3). Más recientemente, la Organización para la Cooperación del Desarrollo propone de manera más sencilla que la integridad «es hacer lo correcto, incluso cuando no haya nadie mirando» (OECD, 2020, pág. 17).

Esta conceptualización adquiere especial relevancia al comprender que las políticas públicas de vanguardia en materia anticorrupción han puesto su foco en fortalecer la integridad de los individuos por sobre eliminar los actos de corrupción (Heywood *et al.*, 2017) y el camino para llevarlo a la práctica ha sido el diseño e implementación de políticas de gestión de la integridad. Esta tendencia, en la que se enmarca el Manual de la Organización para la Cooperación del Desarrollo, es entendida como «el conjunto de intenciones, elecciones y acciones diseñadas para promover y proteger la integridad dentro de las organizaciones» (van Tankeren & Montfort, 2012, citado en Huberts & Hoekstra, 2016, pág. 15). Este conjunto de iniciativas debiese considerar una combinación de normas formales con elementos de motivación estructurados en un «sistema de reglas, valores, lineamientos y mecanismos de socialización» (Heywood 2012, citado en Heywood *et al.*, 2017, pág. 23).

3. Implementación de los sistemas de integridad en Chile, a la luz de las recomendaciones de la OCDE

A diferencia de lo que generalmente se piensa, la integridad no apunta exclusivamente a funcionarios públicos o entidades gubernamentales. Por el contrario, y tal como se anunció en el punto anterior, el concepto engloba elementos que impactan en la confianza pública, la «buena administración» y la eficacia gubernamental. En este sentido, es relevante considerar a la integridad como un elemento clave no solo de las organizaciones públicas, sino que de la sociedad en su conjunto.

Considerando lo anterior, durante los últimos años ha existido un creciente compromiso de parte de múltiples organismos internacionales por promover herramientas efectivas de gestión de la integridad (INTOSAI, 2016; OECD, 2017; PNUD, 2017). En este contexto surge el Manual de la Organización para la Cooperación del Desarrollo sobre integridad pública, documento que busca hacer operativa y apoyar la implementación de la Recomendación de la Organización

para la Cooperación del Desarrollo sobre integridad pública publicado el 2017. El manual presenta en trece capítulos cada una de las recomendaciones, entrega una definición práctica con una base teórica y señala los principales desafíos que la sociedad en su conjunto debiese enfrentar en su implementación.

Las herramientas mencionadas apuntan a ser recomendaciones a los responsables políticos a nivel gubernamental, pero, como veremos a continuación, sus propuestas y buenas prácticas son también aplicables a la manera en que cada organización aporta en la construcción de un Estado más íntegro. Por esta razón, debiesen ser consideradas como un lineamiento y un estándar para comparar los esfuerzos anticorrupción realizados en cada país.

El primer grupo de herramientas que describe el manual se refiere a la articulación de un sistema de integridad coherente y completo, para lo cual, se identifican cuatro elementos principales.

Tabla 1
Primer grupo de herramientas: un sistema coherente y completo

Compromiso	Las autoridades y la alta dirección de las organizaciones asumen un compromiso sistemático y activo con la integridad a través de reformas profundas y de largo plazo.
Responsabilidades	Existencia de organismos, equipos o actores anticorrupción con competencias claras y bien definidas que trabajan de manera coordinada en la lucha contra la corrupción.
Estrategia	Implementación de un enfoque estratégico para la gestión de la integridad, a partir del diseño y puesta en marcha de planes de acción con objetivos bien definidos que guían el trabajo anticorrupción.
Normas	Establecimiento de regulaciones y pautas de comportamiento que promueven altos estándares de conducta anteponiendo el interés general y la adhesión a los valores de la función pública.

Fuente: elaboración propia (a partir de OECD, 2020)

Las reformas políticas y administrativas implementadas en Chile durante los últimos treinta años han permitido estructurar un sistema alineado a las buenas prácticas internacionales, a través del fortalecimiento de la autonomía de los órganos anticorrupción, el perfeccionamiento de normas de transparencia y probidad y la articulación de sistemas de integridad en el Gobierno central (Aris Alonso *et al.*, 2020; Lagos Machuca, 2019; Silva, 2018). Al mismo tiempo, durante los últimos años se han impulsado instancias de colaboración interinstitucional como la Alianza Anticorrupción UNCAC Chile o la Mesa de Gobierno Abierto que han permitido coordinar el fortalecimiento de los sistemas de integridad institucional. En el anexo 1 se mencionan las principales acciones y medidas anticorrupción impulsadas durante los últimos treinta años en el país, las que evidencian el enfoque principalmente normativo de las medidas aplicadas al sector público chileno.

Complementario a lo anterior, aún existen importantes desafíos para consolidar la articulación de sistemas anticorrupción en el sector público chileno. Si bien el Servicio Civil ha impulsado desde 2015 la implementación de sistemas homogéneos en todo el Gobierno central y con responsabilidades bien definidas, estas iniciativas han estado focalizadas exclusivamente en las instituciones centralizadas, excluyendo a: otros poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos y los 345 municipios del país. Tampoco existe certeza de la existencia de instancias de coordinación entre los encargados de integridad de las distintas instituciones, lo que permitiría un intercambio fructífero de experiencias y buenas prácticas. Por último, resulta necesario alinear la implementación de las medidas anticorrupción a las definiciones estratégicas e indicadores de gestión institucional, lo que aliente a que el propio sistema de integridad organizacional se encuentre en coherencia con las prioridades de la entidad y cuente con el compromiso formal de la alta dirección.

Un segundo grupo de herramientas se refiere a la construcción de una cultura de integridad pública.

Tabla 2
Segundo grupo de herramientas: una cultura de integridad pública

Sociedad	Promoción de una cultura ciudadana que defienda y valore la integridad pública a través de un entorno jurídico favorable, educación cívica y acciones para erradicar malas prácticas ciudadanas.
Liderazgo	Fortalecimiento de estructuras de gestión de recursos humanos que recluten, perfeccionen, promuevan y valoren un liderazgo ético que inspire a los equipos y promueva altos estándares de integridad.
Mérito	Establecimiento de procesos de reclutamiento, selección y promoción basados en la cualificación de los funcionarios.
Desarrollo de capacidades	Realización de acciones de formación periódicas y adaptadas a la realidad organizacional que fomenten el compromiso de los funcionarios con la integridad.
Apertura	Desarrollo de una cultura organizativa abierta en que se promueva la discusión de dilemas éticos y se proteja a aquellos individuos que denuncian inobservancias éticas.

Fuente: elaboración propia (a partir de OECD, 2020)

En los últimos veinte años, Chile se ha destacado por la adopción de prácticas de vanguardia en la búsqueda de una cultura del mérito y en la gestión de altos directivos públicos (Fraile Galilea, 2018; Pliscoff Varas, 2016). Por otro lado,

de manera reciente una serie de instituciones han desarrollado instancias de formación a las y los servidores públicos, las que se han coordinado en una red de academias a cargo de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Por otro lado, y en relación a las recomendaciones referidas a sociedad y apertura, se destaca que las instituciones del Gobierno central cuentan con canales de consulta y denuncia promovidos por la metodología de la Dirección Nacional del Servicio Civil, lo que sin lugar a dudas es un factor clave en el fortalecimiento de una cultura organizativa abierta en que se promueve la asesoría y acompañamiento en la resolución de dilemas éticos.

Siguiendo la línea planteada en el párrafo anterior, se debe reconocer que aún es necesario avanzar en cómo las políticas de integridad organizacional promueven la construcción de una cultura de la integridad. En este sentido, se identifican tres tópicos prioritarios:

- 1) En referencia al principio de apertura, no existe información consolidada respecto a cómo están operando los mecanismos de consultas y denuncias promovidos por la Dirección Nacional del Servicio Civil en su oficio N° 1.316, de 2017, lo que no permite conocer el impacto de su implementación y cómo estos conversan con los cambios normativos que el Gobierno está impulsando.
- 2) Tampoco existe información agregada respecto a cómo las instituciones públicas están promoviendo actividades de capacitación y desarrollo de un liderazgo ético entre sus funcionarios, lo que dificulta comprender si hay una estrategia centralizada en este sentido.
- 3) Si bien se reconoce que el esfuerzo realizado durante los últimos años en la creación de códigos de ética y sistemas de integridad, este se focalizó en los dilemas éticos que los miembros de las entidades enfrentaban. En la actualidad es un desafío avanzar en la incorporación de usuarios, beneficiarios, proveedores y ciudadanía en general a estos mecanismos anticorrupción.

Tal como el Manual de la Organización para la Cooperación del Desarrollo establece, estos tres tópicos son un punto de partida indispensable para la consolidación de una cultura de la integridad.

Luego el manual presenta un tercer grupo de herramientas, bajo el título Rendición de cuentas.

Tabla 3
Tercer grupo de herramientas: rendición de cuentas eficaz

Gestión de riesgos	Instalación de políticas de gestión de riesgos de integridad como una manera de establecer mecanismos de control y protocolos que salvaguarden la integridad organizacional.
Aplicación y sanción	Promoción de conductas éticas a través de mecanismos de sanción que disuadan la ocurrencia de violaciones a la integridad.
Supervisión	Fortalecimiento de las instancias y acciones de control externo como una manera de perfeccionar el rol de asesoramiento y fiscalización que ejercen en la aplicación imparcial de normas y el seguimiento de denuncias.
Participación	Realización de acciones de formación periódicas y adaptadas a la realidad organizacional que fomenten el compromiso de los funcionarios con la integridad.
Apertura	Instalación de buenas prácticas de Gobierno abierto y transparencia para facilitar y promover el involucramiento de partes externas en los procesos de diseño e implementación de políticas anticorrupción.

Fuente: elaboración propia (a partir de OECD, 2020)

Una de las principales características de los códigos de ética que dieron origen a los actuales sistemas de integridad del sector público chileno, fue su carácter sancionatorio. Así, en la actualidad todos los códigos tienen definidas las sanciones a las que se enfrentan aquellos miembros de la organización que vulneren las normas ahí contenidas. Este elemento, ejemplifica al mismo tiempo el rol de supervisión que ejerció la Dirección Nacional del Servicio Civil en el proceso, lo que, sin lugar a dudas, permitió promover el cumplimiento y avance de los hitos planificados en la metodología. De igual modo, se destaca que la implementación de la estructura de integridad promovida por el Servicio Civil tuvo en cuenta el rol que ejercen los encargados de reportar operaciones sospechosas a la Unidad de Análisis Financiero, lo que facilita la coordinación que ambas iniciativas deben demostrar en la práctica.

A partir de las recomendaciones planteadas por la OECD, existen algunos desafíos a los cuales las entidades públicas debiesen hacer frente para consolidar la rendición de cuentas de las iniciativas de integridad pública. En primer lugar, si bien los códigos de ética fueron concebidos como instrumentos sancionatorios de las inobservancias éticas, en la actualidad las instituciones no publican los resultados de las investigaciones, lo que impide conocer de manera particular y agregada el efecto que estos instrumentos están teniendo en la práctica. En segundo lugar, la implementación de los sistemas de integridad no tiene una vinculación explícita con las áreas de control y auditoría; esto evidencia que en la actualidad no existe una gestión de riesgos específica para las materias de integridad, lo que podría ser perfeccionado fortaleciendo la vinculación de los coordinadores de integridad con partes interesadas de control tanto interno

como externo. Finalmente, y tal como se dijo en párrafos anteriores, resultaría conveniente evaluar de qué manera la actual estructura de los sistemas de integridad institucional se hace cargo de permitir, promover y aumentar la participación de las personas externas a la institución a través de canales ya existentes como los consejos de la sociedad civil u otros *ad hoc* a cada sistema.

En esta sección se han presentado las trece herramientas que el Manual de la Organización para la Cooperación del Desarrollo sobre integridad pública propone para fortalecer la manera en que las organizaciones enfrentan en la práctica la lucha contra la corrupción. Asimismo, se han identificado los avances que ha tenido el país en la materia, identificando el rol central que ha tenido la Dirección Nacional del Servicio Civil en la construcción de sistemas de integridad institucional. Esto ha permitido identificar algunas áreas prioritarias que permitirían perfeccionar la manera en que las instituciones promueven el comportamiento ético de sus funcionarias y funcionarios y los protegen, al mismo tiempo, de violaciones a la integridad.

Conclusiones

La agenda de probidad y transparencia de 2015 fue el impulso detonante que permitió modernizar y cambiar la forma en que la Administración pública enfrentaba el fenómeno de la corrupción. Con la construcción participativa de 256 códigos de ética y la posterior implementación de sistemas de integridad, se reemplazó una estrategia principalmente normativa y de *compliance* por una estrategia de integridad, enfocada en fortalecer cómo los miembros de las organizaciones alinean su comportamiento a los valores que la función pública implica.

Este cambio de estrategia fue posible en gran medida debido al rol promotor, articulador y supervisor que la Dirección Nacional del Servicio Civil ejerció en las entidades del Gobierno central. Sin embargo, en la actualidad existe limitada información respecto a cómo esta entidad ha continuado trabajando en esta estrategia, lo que dificulta realizar un análisis general y consolidado sobre la aplicación de los sistemas de integridad en el país y la posterior consolidación de los mismos. Esto es al mismo tiempo una oportunidad para evaluar en detalle esta política pública e identificar mecanismos para fortalecer esta importante iniciativa gubernamental.

En este contexto, el Manual de la Organización para la Cooperación del Desarrollo debiese ser una carta de navegación que señale el norte al que debiesen apuntar los Gobiernos para perfeccionar la manera a través de la cual fortalecen la probidad y luchan contra la corrupción. Este artículo, no ha pretendido ser una revisión detallada, exhaustiva y analítica de este documento. Por el contrario, busca presentarlo de manera introductoria, descriptiva y resumida, como un

modo de invitar a reflexionar sobre las recomendaciones que plantea y, por consiguiente, la forma en que la Administración pública chilena ha avanzado en estas temáticas.

Luego de este ejercicio, ha sido posible identificar algunas áreas prioritarias a las que habría que prestar atención. En primer lugar, es indiscutible el rol central de la Dirección Nacional del Servicio Civil en la articulación de sistemas de integridad en el sector público chileno; sin embargo, es relevante fortalecer su rol como entidad rectora del principio de integridad en las instituciones del Gobierno central. Un punto de partida en este sentido, es realizar una evaluación respecto a la implementación de esta iniciativa en el sector público chileno. Esto permitiría identificar claramente y de manera comparativa con lo señalado en el manual, aquellos elementos de éxito presentes y aquellas lecciones aprendidas resultantes del proceso. De este modo, la experiencia chilena podría ser de utilidad para otros países de la región que se comienzan a embarcar en la implementación de políticas de integridad de estas características.

A partir de la revisión realizada, fue posible identificar que las principales fortalezas de la institucionalidad pública chilena en materia de integridad se encuentran en la presencia de un sistema coherente y coordinado, con responsabilidades definidas tanto a nivel estatal como organizacional y normas que son el resultado de las agendas de probidad que ha tenido Chile en los últimos treinta años. Teniendo esto en consideración, es relevante avanzar en aquellas herramientas orientadas a fortalecer la rendición de cuentas y a promover una cultura de integridad en la sociedad en su conjunto. Una adecuada protección de las personas que denuncian actos de corrupción, el perfeccionamiento de las capacitaciones anticorrupción, la implementación una gestión de riesgos de integridad y la participación activa de la sociedad civil en estas iniciativas son las materias en que se encuentran las principales brechas identificadas.

Finalmente, y en línea con todo lo anteriormente expuesto, el Manual de la Organización para la Cooperación del Desarrollo sobre Integridad Pública permite reconocer que la presencia en la institucionalidad chilena de múltiples organismos encargados de promover la integridad y luchar contra la corrupción va en la senda correcta. Sin embargo, es necesario fortalecer el trabajo coordinado y conjunto entre las múltiples entidades involucradas en este sistema de integridad. La conciencia de sistema, por parte de cada una de las instituciones, es prioritaria para promover instancias de cooperación eficientes y demostrar el impacto que el trabajo interinstitucional tiene en la detección, investigación y sanción de casos de corrupción. Las recomendaciones que el manual entrega son un buen punto de partida para consolidar un sistema de integridad que apunte a recuperar la confianza ciudadana y a construir una cultura pública de integridad.

Referencias

- Arís Alonso, M., Engel Goetz, E., & Jaraquemada, M. (2020). *Reformas anticorrupción en Chile 2015-2017: cómo se hizo para mejorar la democracia*. Obtenido de: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/08/LIBROS-KAS-ok.pdf>
- Bachelet Jeria, M. (2017). *Discurso de su excelencia la presidenta de la república, Michelle Bachelet Jeria, al participar en ceremonia de presentación de los códigos de ética de las instituciones públicas de la Administración central del Estado, el 20 de junio de 2017*.
- Carrizo Santiago, D., & Silva Durán, F. (2017). *Chile en la implementación transversal de códigos de ética pública: una metodología participativa*. Obtenido de: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=0ef7b4e2-d69c-43ee-9933-1b5e628cc4ca>
- Diego Bautista, Ó. (Ed.). (2015). *Ética pública frente a corrupción*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2016). *Más de 250 servicios públicos entregan sus códigos de ética a la presidenta Michelle Bachelet*. Obtenido de: <https://www.serviciocivil.cl/noticias/servicio-civil/mas-de-250-servicios-publicos-entregan-sus-codigos-de-etica-a-la-presidenta-michelle-bachelet/>
- Fraile Galilea, A. (2018). 13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Un modelo de gestión incompleto. En I. Aninat & S. Razmilić (Eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*, 361-401. Centro de Estudios Públicos.
- Heywood, P., Marquette, H., Peiffer, C., & Zúñiga, N. (2017). *Integrity and Integrity Management in Public Life*. Obtenido de: <http://anticorrp.eu/publications/integrity-and-integrity-management-in-public-life/>
- Huberts, L., & Hoekstra, A. (Eds.). (2016). *Integrity Management in The Public Sector - The Dutch Approach*. Dutch National Integrity Office. Obtenido de: <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach>
- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, 20. Obtenido de: <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- INTOSAI. (2016). *ISSAI 130*. Obtenido de: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-130-Código-de-Ética.pdf>
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la corrupción: integridad y transparencia*. Los Libros de la Catarata. Obtenido de: http://catalegbeg.cultura.gencat.cat/iii/encore/record/C__Rb1597269
- Lagos Machuca, N. (2019). Pseudomorfismo, cómo nos convencimos que

Chile es un país corrupto: herramientas para promover la integridad y la ética pública en Latinoamérica. En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Ed.), *Integridad y ética en la función pública*, 41-100. CLAD.

- **OECD. (2009).** *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*.
- **OECD. (2017).** *Recomendación de la Organización para la Cooperación del Desarrollo sobre integridad pública*. Obtenido de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- **OECD. (2020).** *OECD Public Integrity Handbook*. OECD. Obtenido de: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-integrity-handbook_ac8ed8e8-en
- **Pliscoff Varas, C. (2016).** Alta dirección pública: elementos teóricos y reflexiones a partir del caso chileno. In I. Cienfuegos & F. Penaglia (Eds.), *Manual de administración pública*, 383-401. Ril Editores.
- **PNUD. (2017).** *Sistemas de integridad y códigos de ética*. Obtenido de: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_brochure-cod-etica.pdf
- **Rohr, J. A. (1989).** *Ethics for bureaucrats: An essay on law and virtue* (2ª ed.). Marcel Dekker, Inc.
- **Silva, P. (2018).** *La república virtuosa*. Ediciones UDP.
- **Villoria Mendieta, M. (2014).** Integridad. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 107-113.
- **Vargas Morales, F. (11 de mayo de 2015).** Bachelet presenta agenda para transparencia y probidad y establece meta de 30 medidas. *Emol*. Obtenido de: <https://www.emol.com/noticias/nacional/2015/05/11/716400/bachelet-presenta-agenda-de-probidad-y-transparencia-en-medio-de-crisis-politica.html>

Normativa

-
- **Ministerio de Hacienda (2017).** *Oficio N° 1.316, de 2017, que informa acciones vinculadas a implementación del sistema de integridad en cada institución pública*.

Anexos

Año	Medida
1998	Ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
1999	Ley de probidad y declaración de intereses a altos cargos
1999	Modificación al Código Penal sobre delitos de corrupción
2003	Ley de Bases de Procedimiento Administrativo
2003	Creación del Sistema de Alta Dirección Pública
2003	Creación Unidad de Análisis Financiero
2003	Ley de Compras Públicas
2003	Ley de gastos reservados y nuevas asignaciones a autoridades
2003	Ley de financiamiento electoral
2005	Reforma constitucional que consagra el principio de probidad y publicidad
2006	Declaración de intereses y patrimonio a autoridades y altos funcionarios
2007	Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
2008	Ley de transparencia y acceso a la información de la Administración del Estado
2014	Fortalecimiento de la transparencia a nivel municipal, ley N° 20.742
2014	Ley de Lobby
2015	Sistemas antilavado y anticorrupción en los servicios públicos a cargo de la Unidad de Análisis Financiero
2015	Creación de códigos de ética y sistemas de integridad a cargo del Servicio Civil
2016	Ley de probidad pública que regula los conflictos de intereses
2016	Fortalecimiento de las competencias municipales, ley N° 20.922
2016	Perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y del Servicio Civil

EL SISTEMA ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, VISIONES SOBRE SU LEGALIDAD Y PERTINENCIA

THE ALTERNATIVE DISPUTE SETTLEMENT SYSTEM IN THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION, VISIONS ON ITS LEGALITY AND RELEVANCE

Pamela Bijit Alfaro¹

Resumen

A comienzos de 2010 y habiendo transcurrido un breve período de tiempo desde la puesta en marcha de la ley N° 20.285, el Consejo para la Transparencia resuelve agregar un nuevo trámite a los requerimientos de amparo ingresados por los solicitantes de información ante dicho organismo. El trámite se denominó «sistema anticipado de resolución de controversias (SARC)» y se caracterizaba por la incorporación de un papel más activo por parte del Consejo, el que asumiría un rol de mediador en la búsqueda de acuerdos entre el reclamante y el órgano reclamado y, con ello, eventualmente una resolución temprana de los requerimientos formulados y un mayor ahorro de recursos.

Ahora bien, dicho trámite no solo implicaba un nuevo rol para el mencionado órgano, sino que también daba lugar a una actividad, al parecer no regulada expresamente, instándonos a analizar temas como la competencia de los órganos de la Administración del Estado, la iniciativa que debe regir en sus funciones, y cómo convive con el principio de juridicidad de los actos de la Administración del Estado; y en particular, hasta qué punto llegan, pueden llegar, y deben llegar las atribuciones de los órganos públicos, así como cuál ha sido la contribución de este procedimiento, tanto para los solicitantes de información pública como para los órganos requeridos que intervienen en la entrega de esa información.

Palabras clave: transparencia – legalidad – Administración del Estado

1 Abogada de la Universidad de Valparaíso, magíster en Derecho, mención Derecho Público de la Universidad de Chile.

Abstract

At the beginning of 2010 and after a short period of time since the implementation of Law No. 20,285, on Access to Public Information, Chilean Transparency Council resolved to add a new procedure to the requests for protection entered by the information requestors before that organism. This procedure was called «anticipated system for dispute resolution» and was characterized by the incorporation of a more active role by the Chilean Transparency Council, which would assume a mediating or conciliatory role in the search for agreements between the claimant and the organ claimed, and with it, eventually an early resolution of the formulated requirements and a greater saving of resources.

Now, this procedure, not only implied a new role for the aforementioned body, specifically charged with safeguarding the right of access to public information, but it was also giving rise to an activity, apparently not expressly regulated in our national public law related to the matter, urging us to analyze, in this case, issues such as the competence of the state administration bodies, the initiative that should govern their functions, and how it coexists with the principle of legality of the acts of the state administration; and in particular, to what extent do the powers of the public bodies go, can go, and should go, as well as what contribution this procedure may have, both for those requesting public information and for the required bodies involved in the delivery of such information.

Keywords: transparency – legality – state administration

Introducción

El acceso a la información pública surge como un derecho que comienza a ser adoptado por la mayoría de los países de la región, con la esperanza de que constituyera una medida efectiva para combatir la corrupción, reducir la asimetría en la información que circula entre el Estado y los ciudadanos, proteger y garantizar otros derechos humanos y fortalecer los procesos de rendición de cuentas (CAInfo, 2015).

Si bien es efectivo que el reconocimiento que efectúa nuestro país al principio de transparencia —a raíz de la reforma constitucional de 2005, que establece en el artículo 8º de la Constitución Política de la República: «...Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen»— viene a ser a nivel de derecho interno, la consagración efectiva del derecho constitucional de acceso a la información pública, por el que se da el puntapié inicial en la agenda de transparencia en Chile. Es fundamental hacer presente, que dicho proceso comenzó previamente,

constituyendo antecedentes relevantes, el decreto supremo N° 291, de 1974, del Ministerio del Interior, la ley N° 19.653, de 1999, el decreto supremo N° 26, de 2001, de la Secretaría General de la Presidencia y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2006, en la que se condena a nuestro país, en el caso «Claude Reyes y otros vs. Chile» a «adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos» (párrafo 7 de su parte resolutive).

No obstante, lo cual e independiente de dichos antecedentes, la mayor expresión de este derecho, tuvo lugar en 2008, cuando fue aprobada la Ley de Acceso a la Información Pública, N° 20.285, la que constituye a la fecha, el hecho más relevante en el proceso de avance hacia una mayor transparencia en la gestión de la Administración del Estado y de rendición de cuentas de la función pública.

La ley N° 20.285 cuenta con importantes instituciones, tales como: cuál es la información que debe ser pública, las excepciones que justifican la reserva de información, los procedimientos de acceso a la información, así como las sanciones aplicables en el caso de su denegación injustificada, además de crear el Consejo para la Transparencia como el gran defensor de la transparencia pública, con un carácter de autónomo y especializado y confiriéndole patrimonio propio y personalidad jurídica, con el objeto de que pueda actuar dotado de mayor independencia en sus funciones.

Producto de este rol, el Consejo tiene una posición clave en la aplicación efectiva de las garantías de los solicitantes de información pública. No obstante, deberá enfrentar tanto los desafíos de una cultura basada en el secretismo como las complejidades que se han ido generando en el transcurso de la aplicación de la ley y en el incremento de requerimientos de los particulares demandando su intervención, incidiendo con ello, no solo en el funcionamiento de dicho órgano, sino que también en sus políticas, planes y programas que adopta, como se podrá apreciar en las siguientes líneas, con el objeto de hacer frente a las vicisitudes del ejercicio de este derecho.

Es así que, en virtud de sus facultades, ese organismo deberá fiscalizar el cumplimiento de las normas de transparencia y la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado y garantizar el derecho de acceso a la información, concurriendo en aquellos casos en que la autoridad pública, no proporcione o deniegue total o parcialmente la información requerida, o no de cumplimiento a los deberes de transparencia activa, contando para el efecto los solicitantes de información, de amparo al derecho de acceso a la información pública y reclamo por infracción a las obligaciones de transparencia activa, ante esa entidad.

Será frente a estos reclamos y amparos que el Consejo, en su rol de garante, tendrá que enfrentar considerables retos, entre ellos, el de responder oportunamente

a las peticiones de los solicitantes, las que se han visto incrementadas en el transcurso de la aplicación de la ley, provocando dificultades de cumplimiento en el corto y mediano plazo.

En este escenario, se hace imprescindible un trabajo eficiente, en el que los tiempos de resolución de los amparos y reclamos, sean breves, o a lo menos se condigan con los plazos fijados por el legislador. La realidad ha revelado tardanzas de meses en la resolución de los casos, considerando las etapas y análisis que debe efectuar en cada caso el Consejo para emitir un pronunciamiento de fondo.

A raíz de estas circunstancias, el Consejo implementó procesos tendientes a resolver de manera expedita las controversias entre los solicitantes y los órganos regulados por la ley N° 20.285, con el objeto de desarrollar su trabajo de manera eficiente y célere, implementando en su gestión el sistema anticipado de resolución de controversias del derecho de acceso a información pública, como una medida para alcanzar estos objetivos.

En esta investigación se buscará analizar la instauración por parte del Consejo de ese sistema, el que fue implementado durante 2010, con el objeto de resolver y agilizar las respuestas a los requerimientos de los solicitantes de información, el que, desde su puesta en marcha, ha experimentado una importante evolución e incremento en su aplicación.

No obstante, será necesario también abordar dicho mecanismo desde la perspectiva de la regulación, en atención a su falta de reconocimiento expreso en las normas sobre transparencia, instándonos así a analizar su sustento jurídico y, por tanto, a determinar en qué ámbito de la actividad de la Administración es susceptible de ser incluido.

1. Sistema anticipado de resolución de controversias «SARC» en el derecho de acceso a la información pública en Chile

1.1. Antecedentes sobre el sistema anticipado de resolución de controversias y su instauración en el derecho de acceso a la información pública en Chile

Los mecanismos alternativos de resolución de controversias —negociación, arbitraje, mediación, conciliación— tienen su origen en el propósito de evitar los juicios. Dentro de ellos, podemos distinguir entre los autocompositivos y los heterocompositivos, según la resolución del conflicto se origine por las mismas partes o por un tercero. Asimismo existen métodos cuya resultado es vinculante y otros que no, aunque todos comparten su carácter voluntario (Rodríguez Márquez, 2015).

A comienzos de 2010, producto de una investigación realizada al interior del Consejo, a partir de la experiencia comparada, surge un plan piloto destinado

a incorporar un sistema alternativo de solución de controversias en el procedimiento de amparos de la ley N° 20.285, el que se denominó sistema anticipado de resolución de controversias (SARC) como una opción para reducir la carga de trabajo del Consejo, los plazos de tramitación de los amparos y reclamos, junto con aumentar la participación de las partes interesadas y, por otra parte, hacer un uso eficiente de los recursos públicos (acta N° 137, 2010).

Por estas consideraciones, el 16 de marzo de 2010, el Consejo decide, de manera experimental, someter al mencionado sistema el amparo rol C145-10 «Ricardo Moya Montesinos contra Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica» —calificado como de baja complejidad—, relativo a la no entrega de los puntajes obtenidos por el señor Moya en un concurso de becas para funcionarios públicos interesados en cursar estudios en Chile. Para ello, Unidad de Admisibilidad del Consejo realizó gestiones informales para contactarse con el órgano reclamado sugiriendo la entrega de información, considerando los términos en que este último había fallado en casos similares. El 29 de marzo esa institución remitió los puntajes, los que fueron enviados al reclamante, quien manifestó su conformidad, siendo aprobada la operación por el Consejo con fecha 30 de marzo. Con este procedimiento se evidenció la posibilidad cierta de acortar la tramitación de la ley N° 20.285, considerando que solo el plazo para formular descargos del organismo reclamado excede con creces el período que, en el caso en cuestión, tardó en resolverse este reclamo.

Así las cosas, en sesión ordinaria N° 137, de 30 de marzo de 2010, se propuso este sistema de solución de conflictos ante el Consejo Directivo, justificado en la necesidad de disminuir los tiempos entre casos ingresados y decisiones despachadas. Para aquello, se resolvió que se llevaría a cabo un plan piloto, que duraría hasta junio de ese año y que sería evaluado tras un mes de funcionamiento.

En sesión ordinaria N° 148, de 14 de mayo del 2010, el Consejo Directivo conoció los primeros resultados del SARC. Las unidades de Admisibilidad y de Promoción y Clientes informaron que, tras la destinación de un caso al sistema por el Consejo Directivo, este se asignaba a un analista de la Unidad de Promoción y Clientes, quien se comunica con el órgano reclamado para solicitar la información; si este accede, se entrega al reclamante para que manifieste su conformidad.

En cuanto a los resultados hasta esa fecha, de los 12 casos sometidos a mediación, 4 casos alcanzaron desistimiento formal y otros 6 desistimientos verbales, mientras que solo 2 casos no lograron el objetivo. Asimismo, se observó que el plazo original de 5 días hábiles resultó insuficiente, por lo que se amplió en 3 días; se resolvió capacitar a los analistas intervinientes; y se ordenó difundir el proyecto mediante enlaces en los sitios web de los órganos de la Administración del Estado y en el del propio Consejo (acta N° 148, 2010).

Producto de tan fructíferos resultados, dicha entidad acordó institucionalizar el sistema, proponiéndose para el efecto, la adopción de una serie de medidas, con el objeto de validarlo, las cuales consistieron en:

1. Consolidar un modelo permanente de SARC al interior del Consejo, para lo cual sería conveniente conocer de primera fuente experiencias extranjeras innovadoras en la materia.
2. Proponer que la ley N° 20.285 contemple expresamente las soluciones informales como un mecanismo para poner término a los amparos.
3. Asegurar al reclamante y al enlace la confidencialidad de las comunicaciones llevadas a cabo a propósito de la búsqueda del sistema.
4. Revisar los criterios de selección de los casos derivables al mecanismo, para aumentar su cantidad.
5. Ampliar los escenarios del instrumento a aquellos casos en que es posible anticipar un buen resultado, en consideración a los descargos formulados por el órgano reclamado.
6. Destinar una mayor cantidad de analistas a la búsqueda del sistema.
7. Capacitar a los analistas en técnicas de negociación y comunicación.
8. Informar a los reclamantes y a los organismos públicos en general de la existencia de SARC como sistema para poner término a los amparos.
9. Medir los niveles de satisfacción de reclamantes y enlaces que participan en procesos del mecanismo.
10. Certificar el proceso del sistema (Rojas Corral, 2016).

1.2. Procedimiento de implementación del sistema anticipado de resolución de controversias en el Consejo para la Transparencia y en los órganos sometidos a la ley N° 20.285

Como hemos visto en el apartado anterior, el Consejo se fijó una serie de metas entorno a la aplicación del sistema, estableciendo para el efecto una lista de estándares de aplicación o simplemente medidas inmediatas, con el objeto de entregarle un marco jurídico y herramientas para una aplicación exitosa.

Una de las gestiones fue remitir oficio N° 0886, de fecha 19 de mayo de 2010, a la presidenta de la república, proponiendo el perfeccionamiento de la ley N° 20.285, en el marco de las facultades que le otorga el artículo 33, letra f), de la misma ley. En lo relativo al SARC, el Consejo propuso incorporar un artículo 24 bis con la siguiente redacción: «Desde la presentación de reclamo o el amparo, según corresponda, el Consejo estará facultado para promover instancias alternativas de solución de conflictos entre el solicitante, el órgano y el tercero involucrado. De no llegarse a una solución que satisfaga a las partes, la información recabada en dichos procedimientos y las opiniones emitidas por estas no podrán ser consideradas como prueba en la resolución definitiva del caso. Asimismo, los pronunciamientos formulados por el Consejo durante esta instancia no lo inhabilitan para resolver en definitiva». Señala como fundamento la

necesidad de facultar al Consejo para implementar alternativas de solución de conflictos, agregando que tales casos se deberán disponer que la información recabada no podrá ser utilizada para la futura resolución del asunto y que los pronunciamientos u opiniones no inhabilitarán al Consejo para la adopción de la decisión definitiva, de no ser exitosa la instancia de resolución alternativa. Finalmente sugiere entregar al Consejo la definición de cuándo será procedente.

Con fecha 17 de marzo de 2015 y mediante oficio N° 001883, del Consejo a la presidenta de la república, se vuelve a requerir la modificación de la ley y, posteriormente mediante oficio N° 003375, de fecha 18 de mayo del mismo año, dirigido al ministro secretario general de la Presidencia, se expresa que el Consejo Directivo acordó remitir propuestas para contribuir a la tramitación legislativa del proyecto de ley que modifica la ley N° 20.285. En dicho documento vuelve a hacer referencia la necesidad de incorporar un artículo 24 bis (oficio N° 006905, 2017).

Independiente de esas gestiones, se resuelve formalizar el sistema al interior del Consejo, disponiéndose que se continuará con la tramitación de los SARC a través de la Unidad de Admisibilidad, pero manteniéndose las gestiones en la Unidad de Promoción y Clientes.

En 2012, el Consejo resolvió que el trámite fuera asumido exclusivamente por la Unidad de Admisibilidad, que pasó a denominarse «Unidad de Admisibilidad y SARC (UASARC)», quedando como la encargada de analizar los amparos, reclamos y recursos administrativos que ingresan al Consejo, determinando en dichas funciones, si estos cumplen los requisitos establecidos en la ley N° 20.285 y en la ley N° 19.880 para iniciar su tramitación o declarar su inadmisibilidad, pudiendo someterlos al sistema anticipado de resolución de controversias y posteriormente emitir una decisión de fondo en los casos en que se configure una hipótesis de respuesta extemporánea —el órgano finalmente entrega la información solicitada— unida a una conformidad objetiva —el solicitante acepta la información entregada—.

A su vez, en aquellos casos de menor complejidad, cuando se invoquen argumentos que no innoven respecto de la jurisprudencia del Consejo Directivo o cuando el fundamento del amparo, sea que el órgano no respondió a la solicitud de información; el jefe de la Unidad de Admisibilidad y SARC podrá encargar a sus analistas la aplicación del sistema (acta N° 441, 2013).

En estos casos, el analista Consejo se comunicará por correo electrónico con el órgano reclamado, dándole cuenta de esta alternativa y confiriéndole un plazo de 2 días para aceptar o rechazar este procedimiento, señalándole que, de aceptarlo, el Consejo suspenderá las demás gestiones del caso por 10 días hábiles. Si dentro de este período el organismo no proporciona la información, se proseguirá con el procedimiento normal de un caso admisible, confiriendo traslado,

pero si el órgano reclamado se acoge al SARC y entrega la información solicitada, el encargado explorará el contenido de la misma y la entregará al solicitante.

Producto de las gestiones derivadas de este procedimiento, podría verificarse:

1. Desistimiento: en el evento de que el solicitante, conforme con los antecedentes entregados por el órgano reclamado, se desiste, ya sea expresa o tácitamente, caso en el cual, la decisión del Consejo será de desistimiento.
2. Conformidad objetiva: en este caso el requirente recibe los antecedentes solicitados, pero no se desiste expresa o tácitamente de su amparo. En este escenario, el analista analizará comparativamente la información entregada por el órgano reclamado y la solicitada por el reclamante, si concuerdan, se declara la conformidad objetiva en la decisión del Consejo.
3. Decisión de inadmisibilidad: cuando el órgano reclamado acredita que respondió la solicitud dentro del plazo legal y el requirente no se pronuncia dentro de 5 días hábiles de notificado si los antecedentes proporcionados le satisfacen o no; se entenderá que se encuentra conforme con la respuesta y que no tiene intención de perseverar en el amparo deducido, emitiéndose por el Consejo decisión de inadmisibilidad por ausencia de infracción.
4. Fracaso del sistema: si fracasa, porque la información no es proporcionada por el órgano reclamado, no satisface al requirente o el analista del Consejo estima que no se configura una conformidad objetiva; se confiere traslado al órgano reclamado. Una vez evacuado o vencido el plazo, el caso se dirige internamente a la Unidad de Fondo (oficio N° 008678, 2015).

Con el objeto de socializarlo, se dicta el oficio N° 009402, de fecha 30 de noviembre de 2015, el cual informa la implementación de un sistema anticipado de resolución de controversias y es distribuido en todas las instituciones que pudieran ser objeto de amparos ante el Consejo. Expone que, a seis años de la entrada en vigencia de la ley N° 20.285 y con ocasión de ampliar jurisprudencia generada en el ejercicio de sus facultades resolutivas, se encuentra frente a una oportunidad propicia para profundizar soluciones colaborativas en las que se integren de manera más proactiva los órganos públicos y las personas que ejercen el derecho de acceso a la información, mediante la implementación de este sistema.

El referido oficio explica que este procedimiento ha sido implementado paulatinamente en la tramitación de los amparos desde 2010 y ofrece a las partes formas de solución, proyectando los distintos escenarios resolutivos. Principalmente busca reducir los tiempos de tramitación de los amparos debido a la falta de respuesta o la denegación por parte del órgano de la Administración del Estado, mejorando con ello la satisfacción de los titulares del derecho de acceso a la información.

Indica también dicho órgano que, desde el punto de vista procedimental, el mecanismo se podrá activar en cualquier momento entre la presentación del amparo y la decisión de fondo que cierra el proceso, no obstante, lo cual, conforme a la naturaleza de la controversia planteada, los fundamentos del amparo y los descargos, de oficio podrá proponer a los órganos someterse a este sistema en dos oportunidades:

1. SARC predescargos: antes del traslado para los descargos, la unidad gestora propondrá al servicio someterse a este procedimiento simplificado, dentro de 2 días hábiles desde la comunicación. Si acepta, dispondrá de 8 días hábiles para entregar la información pedida. Luego el Consejo contactará al solicitante para que, dentro de 3 días hábiles, se pronuncie sobre ella, con la finalidad de que se desista expresamente. De no hacerlo, la Corporación verificará si objetivamente la información remitida se ajusta a lo requerido, caso en el cual, se dará por entregada la información en el marco del procedimiento, sin acoger el amparo respectivo.
2. SARC posdescargos: una vez evacuados los descargos, la unidad gestora revisará su contenido y, de estimarlo plausible, someterá el amparo a referido sistema. Entonces el Consejo contactará al solicitante para que se pronuncie sobre lo recibido en un plazo de 3 días hábiles, con la finalidad de que se desista expresamente. De no hacerlo, la Corporación verificará si objetivamente la información remitida se ajusta a lo requerido, caso en el cual, se dará por entregada la información en el marco del procedimiento, sin acoger el amparo respectivo.

Por último, con la finalidad de favorecer la implementación de estos sistemas y de ampliar su universo de materias, el mencionado oficio propone: 1) la suscripción de un convenio de colaboración que consigne la voluntad de someterse a este procedimiento y 2) simplificar la tramitación de los amparos, mediante la notificación electrónica de las actuaciones, con la finalidad de reducir los tiempos y hacer más eficiente la comunicación entre las partes.

Debemos referir que, del universo de 755 instituciones consultadas al 30 de noviembre de 2015 (oficio N° 009402) sobre su adscripción al procedimiento, solo 75 suscribieron el mencionado convenio (oficio N° 008588, 2016).

El requerimiento de suscripción del mencionado acuerdo, da cuenta de la intención del Consejo de validar activamente el sistema e incorporarlo en el procedimiento de reclamos como susceptibles de someterse al mismo. Aquello tomando en consideración que dicho documento no contempla derechos y obligaciones para las partes, sino que más bien consagra cuestiones procedimentales.

Es probable que la baja adscripción y su interés de masificarlo, lleven al Consejo a insistir en su aplicación, dado que, con fecha 23 de septiembre de 2016,

mediante (oficio N° 009394), se reitera oficio N° 009402, de fecha 30 de noviembre de 2015, y se invita nuevamente a suscribir el convenio SARC y notificación electrónica.

Agrega esta comunicación que, a la fecha del referido oficio, el procedimiento se encontraba en pleno desarrollo, con excelentes resultados, tanto para los órganos públicos, como para los solicitantes, y se había suscrito un total de 75 convenios, permitiendo hacer más eficiente el procedimiento y rebajar los costos administrativos asociados a la tramitación de los amparos.

Ahora bien, considerando la baja adscripción inicial, el 10 de agosto de 2017 se requirió informe acerca de cuántos organismos más habían adherido al sistema. Mediante oficio N° 006905, de 31 de agosto de ese mismo año, se reveló que el convenio había sido suscrito por 192 organismos públicos, lo que deja de manifiesto que las gestiones de esa entidad no obtuvieron los frutos esperados, pues el aumento a esa fecha no alcanza a más de un 25,4 % de las instituciones sujetas a la ley N° 20.285. En consecuencia, aún persiste una importante falta de interés en el instrumento, situación que podría deberse a factores tales como: falta de socialización suficiente, ausencia de mesas de trabajo con los involucrados —destinadas a poner en conocimiento a cabalidad, en qué consiste el sistema— u otros medios de publicidad exitosos en el pasado, que sean susceptibles de ser aplicados y permitan extender el convenio a la totalidad de las entidades requeridas.

2. Juridicidad del sistema anticipado de resolución de controversias en el derecho de acceso a la información pública

2.1. El principio de juridicidad como presupuesto de la actuación administrativa

Entre los principios generales del derecho, el de legalidad es uno de los más relevantes para el derecho administrativo, toda vez que supone la sujeción a la ley de todos aquellos llamados a darle cumplimiento y, en caso de nuestro trabajo, de la Administración del Estado. No supone un cumplimiento al azar, sino que es el resultado de un proceso evolutivo del sistema jurídico que se alza en el Estado moderno constitucional, instancia en la cual, las normas han sido adoptadas a nombre de toda la nación, lo que legitima su objetividad y racionalidad y, por lo tanto, su cumplimiento y observancia, respecto de aquellos llamados a aplicarla y aquellos obligados a cumplirla.

Tal principio no se limita al solo cumplimiento de la ley, sino que abarca otras normas más allá de aquella, razón por la cual se prefiere hablar del supraprinci-

pio de juridicidad, denominación que casi no reviste conflictos doctrinales, dado que sobrepasa a la conformidad de las actuaciones con la ley, puesto que los actos deben encontrar aquiescencia, no solo con dicho tipo de normas, sino que con otras de superior e inferior jerarquía, como la Constitución o los reglamentos y decretos y, en general, con todo el ordenamiento jurídico vigente.

Lo indicado, para la Administración del Estado significa un mandato de sumisión al ordenamiento jurídico en el sentido más estricto de la palabra, y aquello encuentra sustento en Chile, a lo largo de nuestras cartas constitucionales. Así en la de 1833, se señala en su artículo 160: «Ninguna majistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que espresamente se les haya conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo» (Constitución de 1833). La Constitución de 1925 en su artículo 4º lo reitera en idénticos términos.

Por su parte, la carta actual desglosa el mencionado principio en los artículos 6º, 7º y 99, en los que encontramos la modelación del mismo.

En su artículo 6º, contempla un mandato de acatamiento a las normas del ordenamiento jurídico,

En el artículo 7º, fija la obligación de respeto a las atribuciones y derechos determinados por el derecho. Es decir, todos los órganos del Estado, sin excepción alguna, están obligados a dar cumplimiento a las normas del ordenamiento jurídico, las que disponen fundamentalmente que la validez de la actuación administrativa se ve condicionada a la concurrencia de tres requisitos:

- a) La existencia de una previa investidura regular de sus integrantes, es decir, que accedan a sus cargos a través de elección o nombramiento;
- b) La competencia, esto es, que la actuación de que se trate se encuadre dentro de las actuaciones asignadas por ley;
- c) Que se ejerza en la forma prescrita por la ley, es decir, debe ajustarse, tanto a exigencias de forma del acto, como las de carácter externo o solemnidades (Vergara Blanco, 2013).

Y, en el artículo 99, le confiere el control de legalidad a la Contraloría General de la República, a través del trámite de toma de razón.

Dichas normas legales, que abordan de una manera cada vez más completa la actuación de la Administración, nos dan cuenta del rol preponderante que cumple al interior de nuestra institucionalidad el principio de juridicidad administrativa. Al respecto, el profesor Hugo Caldera Delgado (2016) bien refiere que «su acatamiento hace posible la vigencia de los derechos individuales... El principio

de juridicidad asume su verdadera dimensión en el control jurídico de la Administración, sea este interno, jerárquico, de tutela o supervigilancia, antelado o coetáneo, *a posteriori*, parlamentario o jurisdiccional, siempre el ejercicio del control como marco de referencia al principio de juridicidad»; es decir, la Administración en su organización, funcionamiento, relaciones con la comunidad y su personal, está sujeta al ordenamiento jurídico, en otras palabras, está sometida en su ser y actuar a esa institucionalidad, pues ella determina la creación de organismos y cargos públicos, la fijación de funciones o atribuciones, su modificación e incluso su eliminación.

Aquello tiene bastante sentido en un escenario en el que la Administración ejerce una evidente superioridad frente al administrado, el que ante el poder y atribuciones de la misma, requiere una válvula de control, que le imponga a la Administración el actuar sujeto a reglas y deberes, y de manera planificada en el marco de la ley y el derecho (Moraga Klenner, 2010, pág. 3).

Lo indicado, si bien deja en claro, la imperante presencia de este principio fundamental precisa de un análisis sobre su aplicabilidad y, en particular, si toda actuación de la Administración requiere el respaldo de un texto expreso en las normas constitucionales, legales y reglamentarias, que en cada caso la haga procedente, o si la autoridad puede actuar en cumplimiento de sus funciones sin necesidad de exigir previamente una norma específica que se lo permita, fundada en estar haciéndolo al interior del ordenamiento jurídico (Pantoja Bauzá, 2008), cuestión que veremos en el apartado siguiente de este trabajo.

2.2. Discrecionalidad, actuación *intra ius* e informalidad como modalidades de actuación de la Administración

Como hemos dicho previamente, la Administración del Estado debe desarrollar la función administrativa condicionada por el ordenamiento jurídico, es decir, informada por el principio de juridicidad, lo que ha supuesto tradicionalmente que las actuaciones administrativas solo pueden llevarse a cabo, en caso de que exista una habilitación normativa previa.

Considerando lo indicado, para verificar el apego al mencionado principio, se tendrá que determinar si la Administración dispone de la habilitación conferida por una norma, para realizar lícitamente la acción administrativa. En dicho sentido, como señala el profesor Vergara Blanco (2013): «Se trata de descubrir si existe una potestad administrativa, un poder jurídico conferido por el ordenamiento, potestad que siempre —de acuerdo al haz de juridicidad— es conferida en consideración a un fin, a una función».

Por consiguiente, para que un acto de la Administración sea lícito, requiere de habilitación normativa previa, puesto que, si no existe un motivo relacionado con la función de interés público, el acto debe considerarse ilegal o arbitrario. Entonces, si desborda el marco tipificado por el legislador como potestad legíti-

ma, incurre en abuso de poder, mientras que, si procede de manera antojadiza, su actuación es arbitraria.

Y esto, porque históricamente se ha concebido la actividad administrativa sujeta a una norma específica, es decir, una norma debía ser el fundamento previo y necesario de una determinada acción, la cual solo podía realizarse válida o lícitamente, en la medida en que tal norma habilite para eso y, en ausencia de ella, la acción debe considerarse prohibida.

En virtud de este principio, la Administración debe someterse plenamente y en todas sus acciones al sistema normativo y eso incluye a los principios generales consagrados en las mismas leyes —como los de la ley N° 18.575—, a la jurisprudencia de la Contraloría y, en general, a todo el ordenamiento jurídico que la regula, como los reglamentos, circulares, decretos e instrucciones.

Sin perjuicio de la doctrina de la vinculación positiva a la legalidad vigente en nuestro país (Veladiez Rojo, 2000), que considera a la Administración como una actividad de mera ejecución de ley, será necesario matizar dicha lectura, frente a la realidad administrativa. Esta nos comprueba que la sujeción estricta al texto explícito de la ley es, al día de hoy, más una especulación que una posibilidad real, tomando así un lugar en nuestra institucionalidad otro tipo de actuaciones de la Administración, diferentes a aquellas que se realizan en virtud de norma expresa.

La figura de las potestades discrecionales constituye una clara manifestación de lo indicado en el párrafo precedente y que ha sido acogida por nuestra doctrina constitucional, la que la ha aceptado sustentada en que existe una suerte de compatibilidad entre la discrecionalidad y la legalidad, dado que las facultades discrecionales nacen de la ley, admitiendo con ello, que la Administración del Estado no estaría imperativamente obligada a actuar previa norma expresa, ya que existirían mandatos legales que le reconocerían cierta libertad de actuación, como el artículo 32, N° 8, de nuestra Carta Fundamental, en el que consagra una potestad reglamentaria autónoma que habilita al presidente de la república para dictar reglamentos, decretos e instrucciones en las materias que no sean propias del dominio legal, es decir le confiere al titular de la función administrativa, facultades reglamentarias originarias (Pantoja Bauzá, 2000, págs. 17 y sigs.).

En virtud de la discrecionalidad, el administrador evidentemente contará con una mayor flexibilidad de juicio, dado que el legislador le confía el qué y el cuándo de una decisión, entregándole con ello, un espacio más allá del cumplimiento expreso de la norma para su actuar, en otras palabras, un poder de obrar dotado de cierta autonomía, útil para la búsqueda de la eficacia y la agilidad necesarias en la función administrativa, permitiéndole con ello asignar a sus actos el contenido que estime conveniente, y confiando en que la decisión emitida será pertinente, pero sin olvidar que dicha potestad constituye un poder jurídico y, por lo tanto,

no podrá dar lugar jamás a que, bajo su invocación, la autoridad que pretende ejercerla crea que por esa vía puede prescindir de una norma o existencia legal.

Sin perjuicio de que el actuar de la Administración se debe sujetar siempre a la normativa que le es aplicable y que la discrecionalidad constituye un buen y útil mecanismo de habilitación para alcanzar una administración eficiente, así como para dotarla de cierta autonomía de acción; debemos considerar que los autores ya previeron que este espacio de actuación más allá de la norma expresa, no se agota con la mencionada institución de la discrecionalidad, incluso la doctrina nacional ha previsto un obrar para la Administración, en el que solo bastaría un actuar en el marco del ordenamiento jurídico o *intra ius*, es decir, que además de dichos márgenes de actuación ya analizados, existiría una tercera alternativa para la Administración del Estado, la que además de proceder como ejecutora de la ley y con cierta libertad otorgada por mandato legal, también contaría con poderes jurídicos implícitos derivados y habilitadores que justificarían sus actuaciones y que le permitirían disponer sobre situaciones jurídicas no reguladas explícitamente por el legislador, y que no son antecedente o consecuencia del ejercicio de una potestad o atribución expresa, pero que sin perjuicio de aquello, sería posible considerarlas lícitas dentro del contexto de las funciones que ejerce un órgano Administrativo (Pantoja Bauzá, 2000, págs. 17 y sigs.).

Al respecto, el profesor Pantoja (2000) refiere que el derecho administrativo dispone de dos grandes tesis para justificar el sometimiento de la Administración del Estado al ordenamiento jurídico: «una proveniente del Estado liberal constituida por el principio de habilitación legal previa y tiene en vista fundamentalmente una concepción causal o formal de ese ordenamiento; la otra, de fuente social, está constituida por el principio de actuación administrativa dentro del orden jurídico, *intra ius*» (págs. 17 y sigs.). Así, la primera supone una vinculación positiva entre las normas y la actividad de la Administración, la que no es más que una mera ejecución de la ley, mientras que la segunda nos plantea un espectro más amplio del accionar de la Administración, la que actuaría en cumplimiento de sus funciones sin necesidad de norma expresa, pero fundada en que lo está haciendo en el marco del ordenamiento jurídico.

Agrega que no hay discusión alguna respecto a que la Administración en su ser y en su actuar está sometida al ordenamiento jurídico, lo que diferencia al actuar *intra ius* de otras formas de obrar es la posibilidad de una actuación sin necesidad de exhibir una norma específica, considerando que se encuentra obrando dentro del orden jurídico, dinámica en la cual, sus actos serían igualmente válidos, que aquellos en que existe una norma expresa.

Con todo, agrega que: «...sostener la actuación *intra ius* de las autoridades administrativas, no es postular entonces la admisión de zonas excluidas del ámbito del derecho que habiliten a la autoridad administrativa para decidir por sí y ante sí qué ha de hacerse en el mundo administrativo, ni de justificar una razón de

Estado que justifique el arbitrio administrativo, la discusión-precisión del criterio determinante del principio de la juridicidad, en cuanto a si es el de la habilitación legal previa o el de la actuación dentro del orden jurídico, se reduce más bien a establecer el criterio de aceptación de los reales márgenes de actuación que al día de hoy tiene la Administración pública según la Constitución y la ley, en el Estado chileno de derecho, atendidas las características que lo hacen ser lo que es...» (Pantoja Bauzá, 2000, págs. 17 y sigs.). Es decir, a juicio de este autor, no habría conflictos sobre la pertinencia de este tipo de actividad, lo que habría que mirar con más precisión serían los márgenes de la actuación de la Administración, la que siempre debe ser dentro del ordenamiento jurídico finalmente.

Lo indicado guarda una evidente relación con el hecho de que la realidad administrativa cada día es más compleja y se ha visto superada con ocasión del conjunto de tareas que hoy día asume la Administración, producto de las prestaciones que directa o indirectamente debe otorgar para la satisfacción de las necesidades públicas (Bermúdez Soto, 2007), es más, insistir en que las autoridades administrativas, solo pueden actuar teniendo a la vista en cada ocasión un texto expreso y específico de ley que les permita desarrollar cada una de sus actuaciones, hoy día es más bien un sueño que una real posibilidad, dado que el espectro de casos en que debe intervenir ha cambiado exponencialmente, sin posibilidad alguna de negación.

Un ejemplo de la actividad *intra ius* dice relación con el financiamiento de publicidad por parte de los municipios para dar a conocer a los vecinos las actividades que desarrollan. Al respecto, Pantoja señala que dicho tipo de actuación ha sido aceptada por la jurisprudencia administrativa, aun cuando no se encuentra expresamente contenida en las normas que regulan a estos servicios, y así incluso lo ha aceptado la Contraloría en numerosos dictámenes (Pantoja Bauzá, 2000, pág. 22).

Manifestación expresa de lo indicado, lo podemos ver en el dictamen N° 43.286, de 2017: «...de conformidad con la regulación contenida en el decreto ley N° 1.263, de 1975, y en el artículo 3°, inciso primero, de la ley N° 19.896, los recursos financieros con que cuentan los organismos públicos deben destinarse exclusivamente al logro de los fines propios de tales entidades y, en ese contexto, en lo que dice relación con el rubro de publicidad y difusión, no pueden incurrir en otros gastos que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios acerca de la forma de acceder a las prestaciones que otorgan (aplica dictámenes N°s. 46.891, de 2016, y 5.540, de 2017). En concordancia con la normativa antes anotada, la jurisprudencia administrativa de este órgano de control contenida en el dictamen N° 82.316, de 2014, entre otros, ha señalado que en materia de difusión y publicidad, el rol de las entidades edilicias está condicionado a que con ello se cumplan tareas propiamente municipales, de manera que pueden utilizar los diversos medios de comunicación solo para dar a conocer a la colectividad los

hechos o acciones directamente relacionados con la consecución de los fines y con su quehacer propio, como la realización de actividades culturales, artísticas, deportivas u otras, que resulte necesario e imprescindible difundir...».

Aquello se ajusta con la doctrina que plantea la necesidad de una reforma del derecho administrativo con una mirada nueva del mismo, pues es un hecho que el derecho no puede constituir únicamente un límite causal y lineal para la Administración, sino que se debe orientar a la eficacia de la actividad administrativa, es decir, la ciencia del derecho administrativo debe caminar hacia la formación de categorías e instituciones que se adapten a las condiciones reales en que se encuentra la Administración y contribuir hacia una finalidad de justicia, esto es, hacia la idea de imponer el respeto de las personas y de las situaciones ciudadanas en que estas se encuentran dentro de la sociedad.

Ahora bien, el obrar de la Administración tampoco se agotaría en este tipo de actividad, creemos que también merecen un reconocimiento otras instituciones quizás menos ortodoxas, pero atingentes al curso de los nuevos tiempos, como es el caso de la llamada «actuación informal de la Administración». Ello en razón de las numerosas actuaciones de carácter material que realiza dicha estructura, y que constituyen la actividad de mayor importancia práctica, fundamentalmente por la repercusión que tienen en los ciudadanos.

En efecto, esta forma de actividad especial —denominada de múltiples maneras: material, técnica, real, simple actuación administrativa, informal; todas nomenclaturas que obedecen a una manifestación común: la actuación fáctica de la Administración—, permitiría el desenvolvimiento de la gestión administrativa diaria o su necesario complemento, para lograr la ejecución de los actos jurídicos o la prestación de servicios.

Además, esta actividad presentaría características que la dotarían de una mayor particularidad frente a otras instituciones, que dicen relación con que los actos que se efectúan en su marco, obedecen a la casuística, ya que en ella se hallarían muchas actuaciones diversas entre sí, en ocasiones sin conexión funcional aparente —actividades de información, concertación, prestación, etcétera—, sin relación con una actuación jurídico-pública o a la prestación de un servicio, e incluso, en situaciones más extremas, que no responderían a las categorías fundamentales del sistema de actos jurídico-públicos, puesto que al no manifestarse en relación con un acto, norma o contrato, serían ajenas a cualquier procedimiento administrativo, aun cuando pudieran tener relación mediata o indirecta con esas actuaciones formalizadas (Agudo González, 2013).

Sobre el particular, el profesor Hartmut Maurer (2012) sostiene que esa actividad informal principalmente se trata de acuerdos y demás contactos entre la Administración y los ciudadanos antes de la adopción de una decisión oficial o en su lugar, y que es informal, en atención a que no se ajusta a ninguna de las

formas jurídicas tradicionales y a su vez busca prepararlas o sustituirlas, en forma de arreglos de hecho (pág. 413).

Para dicho autor, esta actividad dice relación con los acuerdos informales, que son producto de conversaciones efectuadas entre la Administración y particulares, en las que la Administración expresa sus opiniones y reservas, y en que el solicitante se aviene, intenta contrarrestarlas o propone otras alternativas o incluso obtiene concesiones, si la Administración está muy interesada en el proyecto o duda que su posición jurídica vaya a tener respaldo judicial. En tal sentido, estas conversaciones presentan interesantes ventajas, ya que a juicio del autor permiten aclarar los puntos de vista y posibilidades, y en que los acuerdos que se obtengan alivian el procedimiento administrativo propiamente dicho, tiempo y dinero (Maurer, 2012, pág. 415).

A su vez, el doctor Ossenbühl (1987) explica que entra en la categoría de la actividad informal de la Administración toda actividad administrativa que no se pueda incluir en ninguna de las formas de actividad habituales y jurídicamente formalizadas de la Administración, esto es, no solo acuerdos y demás formas de interacción entre el Estado y los ciudadanos sino que también la actividad oficial unilateral, advertencias oficiales, recomendaciones, informaciones, etcétera, además de otras medidas incisivas como la formación de reglas y normas administrativas al margen del procedimiento constitucionalmente establecido para la creación del derecho, pero que en la práctica no quedan por detrás de las clásicas fuentes del derecho: la ley y el reglamento (citado en Maurer, 2012, pág. 414).

En nuestra doctrina nacional, el profesor Bermúdez Soto (2007) nos refiere que esta institución consiste en: negociaciones, tomas de contacto, presentaciones y acuerdos que se llevan a cabo fuera de un procedimiento administrativo, y que tienen por objeto no ejercer una potestad o ejercerla en una determinada dirección. En realidad, la actuación informal es la más común forma de actuación de la Administración y supone, cuando menos, retraso o suspensión del ejercicio de potestades, toda vez que se trata que de manera informal la Administración pública tome contacto con los destinatarios o interesados en sus decisiones o regulaciones, con el objeto de acordar, moderar o dirigir las mismas. La actuación informal requiere de un grado de conocimiento y confianza entre las partes y precisamente estos elementos son los que hacen vulnerable a la Administración frente a presiones externas, y agrega también, que la actuación informal de la Administración pública conlleva un alto grado de eficacia final en la actuación, ya que en muchas ocasiones la resolución o el reglamento han sido previamente acordados con sus destinatarios, pero hace muy vulnerable a la Administración frente al lobby, y en ocasiones al tráfico de influencias.

A su turno, el profesor Moraga Klenner (2010) indica que los hechos o actividad material dicen relación con actuaciones que no tienen una base o fundamentación legal, y por tanto no interesan al derecho, puesto que aquellos no tiene por

objeto preciso provocar un efecto jurídico, no obstante, aquello en nada impide considerar, que un hecho realizado, puede provocar un resultado jurídico, razón por la cual, la actividad material será jurídicamente relevante cuando es cumplida, ya que en tal caso sí producirá consecuencias jurídicas. Y agrega que, a pesar de que, dicha actuación no goce de ninguna de las características del acto administrativo, como son la presunción de legalidad, imperio o exigibilidad, se encuentra muy frecuentemente relacionado con la actuación jurídica de la Administración, dado que sirve de apoyo para la generación o cumplimiento de actos o contratos de la Administración, por tanto, aun cuando los actos materiales no tiene por objeto producir efectos jurídicos, no son completamente inocuos, ya que por medio de ellos, la Administración consciente o inconscientemente puede afectar derechos esenciales de las personas.

Agrega al respecto el profesor Moraga Klenner que históricamente el estudio del derecho administrativo se ha fundado en la idea de la posición superior de la Administración, a la que se le impone la obligación de sujetarse a las reglas del derecho, mientras que los particulares actúan sobre la base de su propio interés, de manera libre, salvo los límites generales que le impone la ley. Aquella dualidad, si bien en la teoría es cierta, la realidad practica nos demuestra a diario su complejidad, en atención a que una importante parte de los cometidos de los funcionarios públicos se desarrollan a través de actos espontáneos, los que se transmiten antes que por reglas del derecho e instrucciones de las autoridades superiores hacia sus dependientes, por simple efecto de repetición, lo que puede derivar en dos sentidos: transformando la conducta en una verdadera costumbre, con mayor o menor valor jurídico, o derivar en una actuación informal de la Administración, en razón de que nuestras normas, no han logrado que las formas jurídicas fijen límites o condicionen «todas» las clases de actuación pública-administrativa que se realizan y de seguro tampoco lo lograrán hacer en el futuro. Como dice el profesor Moraga Klenner (2010): «Las actuaciones preliminares, los contactos previos, la preparación material de actuaciones e incluso, los actos materiales propiamente tales, son conocidos desde las ciencias administrativas desde hace largo tiempo sin que hayan sido enjuiciados al efecto, exigiéndoseles una mayor concretización por medio de alguna forma jurídica conocida y sancionada positivamente por el ordenamiento jurídico. De igual modo, la ley no ha podido regular de modo omnicompreensivo todo el despliegue de actividades que pueden o deben llevar adelante los órganos administrativos» (pág. 3).

Con todo, la actividad informal de la Administración no solo sería una institución en teoría, a través de la cual podrían obrar los órganos públicos, sino que también tendría lugar de una manera bastante más frecuente que lo que se reconoce, constituyendo una forma de funcionamiento de la Administración en estos tiempos casi cotidiana, considerando el ya referido aumento de funciones y la necesidad de adaptación que han tenido que experimentar los órganos de la Administración del Estado, para lograr sus fines y ser eficientes y eficaces en sus funciones.

Por lo tanto, considerando lo indicado en los párrafos precedentes, tenemos más de forma de actuación, para abordar la institución del SARC, la que ya goza de aplicación en la actualidad, en atención a que consta: a) la labor efectuada por el Consejo para el desarrollo de este sistema; b) su implementación al interior del Consejo; c) su socialización con los órganos de Estado; d) su aplicación gradual en el tiempo; y e) los criterios para su procedencia. No obstante, a la fecha, aún no cuenta con un reconocimiento expreso en la legislación sobre transparencia, o en un procedimiento general del derecho público chileno, careciendo, por tanto, de una norma que habilite su aplicación.

En este particular contexto, nos interesa dilucidar entre las instituciones de la discrecionalidad, la actividad *intra ius* y la actividad informal, si existe algún sustento o cabida para un sistema como es el SARC, considerando las especiales características de este mecanismo de solución de controversias.

Así las cosas, y a propósito de la discrecionalidad, podemos constatar que el Consejo no contaría con una habilitación legal que le dé cierta libertad de acción y facultades normativas. Es más, los artículos 33 y 34 de la ley N° 20.285, al parecer, no darían espacio para aquello y lo dejan en claro al definir sus funciones, atribuciones y facultades, fijando su campo de actuación en actividades detalladas puntualmente, y entre las cuales no se contemplaría la alternativa de legislar, ni tampoco de contar con potestad reglamentaria.

Por otra parte, respecto de la actuación *intra ius* de la Administración, eventualmente el SARC podría entenderse como una manifestación de esta institución. Es decir, a partir de las funciones y atribuciones conferidas por la ley, el Consejo podría contar con un poder jurídico implícito y habilitador para incluir este trámite en el proceso de acceso a la información pública, dotando de cierta juridicidad, tanto el actuar del Consejo como al procedimiento creado bajo su alero, puesto que lo efectuaría en el marco de las funciones que ejerce y, particularmente, tomando en cuenta que no significa la eliminación de un trámite esencial, o la modificación completa del procedimiento, sino que más bien la incorporación de una etapa o trámite particular que realizaría el Consejo a través de sus analistas, con el objeto de promover la transparencia y garantizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos en un período de tiempo más acotado, promoviendo la eficiencia y eficacia del derecho en comento, como refiere el artículo 32 de la mencionada ley N° 20.285.

Si bien la indicada institución pudiera constituir el fundamento último del SARC, presenta el inconveniente de la particularidad y especialización con que la ley N° 20.285 define las funciones del órgano garante de la transparencia y regula el procedimiento de reclamos, en atención a que es, quizás, uno de los procedimientos más reglados en nuestro derecho administrativo nacional, tomando en cuenta que existen un sinnúmero de casos, de procedimientos más laxos y otros que presentan vacíos, admitiendo eventuales nuevos trámites fundados en que

el órgano se encuentra actuando bajo el imperio del derecho, a diferencia de lo que ocurre con el procedimiento de reclamos de la ley N° 20.285.

Entender que el Consejo cuenta con «un poder jurídico implícito» para crear e incorporar un trámite como es el SARC en el procedimiento de reclamos, no deja de presentar complicaciones, considerando las discusiones que han surgido en la doctrina y la jurisprudencia en torno a su naturaleza jurídica, sobre su independencia y autonomía legal, como hemos visto en el título 1 de este trabajo, e inevitablemente con las obligaciones que pesan sobre él, como órgano de la Administración del Estado, y hasta qué punto pueden llegar sus facultades. Ello tomando en consideración que, a diferencia de la actuación *intra ius* del municipio en temas de publicidad de sus actos, el sistema no constituye una actividad menor, sino que más bien significa una intervención y alteración de un procedimiento reglado, que incide en un derecho garantizado constitucionalmente.

Otra forma de enfocar esta herramienta, sería considerarla una manifestación de la actividad informal de la Administración, ello en atención a lo sostenido por el profesor Bermúdez Soto, cuando indica que los actos informales son «negociaciones, tomas de contacto, presentaciones y acuerdos que se llevan a cabo fuera de un procedimiento administrativo» y que, en el caso de referencia, sería un trámite que se escaparía del procedimiento de reclamos previsto en los artículos 24 y siguientes de la ley N° 20.285. Ello considerando que en este sistema de selección de casos, la intervención de los analistas del Consejo proponiendo el mecanismo tanto a los reclamantes como a los órganos reclamados, así como los acuerdos que se toman en el marco de los SARC, no serían trámites contemplados en el procedimiento de la indicada ley, sino que tendrían el carácter de acciones particulares y desformalizadas, que se realizarían en las etapas tempranas del procedimiento para alcanzar la eficiencia y eficacia en su gestión.

Con todo, entender al mecanismo como actividad informal involucra un gran desafío para el sistema jurídico chileno, principalmente por la manera en que eventualmente convivirá con la normativa interna, el principio de juridicidad, los derechos de los reclamantes, las potestades de los reclamados, las garantías del debido proceso, y sobre todo las facultades de un órgano Administrativo, si es que llegare a ser considerado como válido o admitido por nuestra institucionalidad. Sin perjuicio de aquello, creemos fundamental perseverar en este criterio y darle dicho enfoque, analizando las eventuales consecuencias, dado que las formas de actuación antes citadas, ya no bastan para abordar instituciones como la que se encuentra en análisis, la que por su particularidad difícilmente encaje en los estándares aceptados para aquellas.

2.3. Informalidad del SARC y la eventual antijuridicidad de la actuación del Consejo efectuada al amparo de este mecanismo

Como se ha indicado en los párrafos precedentes, existen otras formas de actuación de la Administración además de aquellas definidas en la ley de manera

expresa, como es el caso de la institución de la discrecionalidad y del actuar *intra ius*, o bien de la actividad informal como actuación fáctica de la Administración.

En nuestra opinión y por lo referido en el apartado anterior, creemos que el SARC pudiera ser una manifestación de la actividad informal de la Administración, dado que es el estadio al que más se asimilaría dicho sistema, además de la ausencia de normas que expresa o tácitamente se hagan cargo del aumento de requerimientos que experimenta el Consejo en su actuar.

Así, el instrumento sería una consecuencia de las transformaciones que ha experimentado la función administrativa, en cuanto a su necesidad de intervención, celeridad, eficiencia, eficacia y, en particular, la búsqueda del Consejo de enfrentar la alta demanda de los ciudadanos en materia de acceso a la información pública, en el ejercicio de sus funciones, tomando en cuenta el derecho comparado en la materia y sus mecanismos para optimizar los procesos.

No obstante, admitir dicha modalidad involucra revisar la juridicidad de la medida, puesto que una cosa son aquellas actuaciones informales intermedias —que son puntuales, acotadas, negociaciones, contactos, que como vemos hoy se realizan en la función pública— y otra muy diferente son las que dan lugar a la instauración de procedimientos o etapas completas dentro de un procedimiento. Estas últimas podrían implicar eventuales conflictos normativos, tomando en cuenta que la misma carta fundamental dispone expresamente en su artículo 63, N° 18, una reserva legal a propósito de los procedimientos administrativos, es decir, exige que esa materia sea debatida y resuelta por el órgano legislativo con la intervención del presidente de la república, lo que fija una primera limitante constitucional para este sistema y su forma de instauración.

El establecimiento y utilización del SARC, como etapa para determinados casos, al interior del procedimiento de acceso a la información pública, también podría afectar directamente el adecuado ejercicio del derecho que se ejerce, el que también se encuentra consagrado en la carta fundamental, en su artículo 8°: «...Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen...», dando cuenta con ello, de otra evidente limitante, para dicho mecanismo y de un eventual nuevo conflicto para con su aplicación.

Es más, el legislador ha conferido al Consejo un procedimiento para dirimir los conflictos derivados de los reclamos de los solicitantes de información pública y no ha contemplado esta herramienta conciliatoria de solución de conflictos, en parte alguna de las etapas del mismo. Por otra parte, tampoco contaría con disposición legal expresa en la ley N° 20.285 o en las normas generales administrativas —que le autorizaren a innovar dentro del procedimiento o que le confirieran facultades normativas para crear procedimientos como el SARC—; de modo

que obra de manera unilateral al fijar a su propio arbitrio los estándares de su procedencia, los casos en los que se aplica y los medios por los que se canaliza a las entidades intervinientes, entre otras cuestiones.

Tomando en cuenta lo indicado, este tipo de actuar ha traído más de un conflicto para otros órganos. Al respecto, la Corte de Apelaciones de Santiago, en el marco de un amparo económico causa rol N° 169-2017, se pronunció sobre una situación muy similar, a propósito de la modificación unilateral efectuada por la Contraloría General de la República, en el procedimiento para otorgar patentes comerciales de las máquinas electrónicas de juego, al exigir un informe previo de la Superintendencia de Casinos y Juegos no dispuesto en la normativa. A partir del numeral undécimo en adelante, se releva que entre las facultades de la Contraloría no se encuentra la de crear procedimientos administrativos, ni regular una materia que es de resorte legal —los juegos de azar— y disponer trámites inexistentes en la ley, dado que aquel órgano no es un poder del Estado y no tiene facultades legislativas, ni tampoco potestad para reglamentar, y que aun cuando exista un vacío legal o reglamentario, dicho órgano no es el llamado a salvar una supuesta laguna. Aunque existe confusión acerca del procedimiento a seguir y que los municipios tienen distintas formas de proceder, es el legislador el que debe remediar tal situación, no la Contraloría, que no tiene otras facultades que aquellas que la Constitución Política de la República y la ley N° 10.336 le otorgan.

No obstante, lo indicado precedentemente, debemos tener en cuenta que los SARC se visualizan como una «alternativa» y, por lo tanto, no son obligatorios, a diferencia del caso expuesto en el párrafo anterior en que se exige el informe previo de la Superintendencia de Casinos y Juegos como trámite esencial. De manera que independientemente de que el Consejo decida recurrir al sistema, las partes —reclamante y reclamado— se pueden oponer a su empleo y exigir continuar con la tramitación en el marco del procedimiento regular —como se ha podido colegir del procedimiento de admisibilidad instaurado en 2015—, dando cuenta con ello de que es fundamental para el éxito de este mecanismo, el consentimiento expreso de los interesados, puesto que su ausencia obliga al Consejo a desecharlo dentro del procedimiento de reclamos.

Tomando en cuenta la voluntariedad de la medida, creemos que no tendría completamente cerradas las puertas en nuestra institucionalidad y que eventualmente se podría aprobar en nuestro sistema normativo, considerando el valor que puede aportar al procedimiento de reclamos y especialmente a los ciudadanos, en cuanto al más expedito restablecimiento del derecho de acceso a la información pública vulnerado por los órganos requeridos de información. Aquello, tomando en cuenta que el Consejo contempla al SARC como un mecanismo fundamental para ser aplicado e implementado, en consideración al pequeño tamaño de dicha entidad, sus recursos limitados, sus reales capacidades y los excelentes resultados alcanzados en las legislaciones extranjeras que aplican herramientas de esta índole.

Con todo, su actual falta de instauración expresa en la ley le quita obligatoriedad y validez jurídica; la utilización de mecanismos informales —las comunicaciones telefónicas y correos electrónicos entre los analistas del Consejo y las entidades públicas reclamadas y los requirentes de información—, lo aparta de la formalidad; la falta de publicidad de los acuerdos adoptados en el marco del SARC, le resta publicidad y transparencia. Al incumplir estos principios jurídicos exigidos en el ámbito administrativo y en la ley N° 18.575, el instrumento pierde valor, ya que no se adapta a la posición estricta en la materia, la que aún se muestra reacia a cambios y flexibilizaciones normativas, sin perjuicio de mostrar algunos rasgos de evolución.

Quizás un problema más cuestionable que el sistema en sí mismo, es la autoatribución de funciones efectuada por parte del Consejo, dado que claramente el mecanismo es una creación interna de dicho órgano, el que hasta fecha habría incluido fácticamente esta modalidad en el procedimiento de reclamos de la ley N° 20.285, pero esa entidad ¿cuenta con algún margen dentro de sus facultades para instaurar esta institución? Como vimos previamente, la Contraloría fue cuestionada por un obrar similar e incluso desacreditada por nuestros tribunales de justicia, ¿debiera ocurrir lo mismo respecto de este actuar del Consejo para la transparencia?

Aquel cuestionamiento se incrementa respecto al Consejo, tomando en cuenta que este órgano también ha tomado acuerdos sobre el procedimiento en otras materias y con ellos ha suprimido trámites y en otros casos ha reglado otros. Un ejemplo claro es la decisión tomada en la sesión N° 252, de 3 de junio de 2011, en la que resuelve la improcedencia del recurso de reposición e incluso indica en sus considerandos V y VI, los cambios de criterio experimentados y las razones para tomar tal decisión; lo que pone de manifiesto que dicha entidad ha dispuesto a su propio arbitrio.

El criterio invocado por el Consejo para eliminar el recurso de reposición, claramente se contrapone con toda la instrumentalización que ha hecho para la instauración del SARC, ya que respecto de este último, desconoce el plazo que requiere para su implementación y aplicación —tomando en cuenta el dato estadístico obtenido en este trabajo y los tiempos que demanda su aplicación—, lo que evidentemente afecta los principios de facilitación y oportunidad, así como las etapas del procedimiento de acceso a la información pública, agregándose además que dicho sistema ni siquiera tiene consagración expresa en la normativa general, a diferencia del mencionado recurso de reposición, respecto del cual, hay norma expresa en la ley N° 19.880, que consagra en su artículo 15 este mecanismo de impugnación.

Es más, la discusión sobre las instituciones de la ley N° 19.880, se ha centrado en si sus normas son compatibles con los procedimientos especiales en los que se aplica, haciendo con ello, más cuestionable el accionar del Consejo con la

inclusión del SARC, considerando que el mismo órgano, con el supuesto objeto de no afectar o entorpecer el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ha dispuesto la no inclusión de trámites contenidos en el procedimiento de la mencionada ley, como es el recurso de reposición.

Lo indicado concuerda con lo manifestado por la Contraloría sobre la supletoriedad de las normas de la ley N° 19.880: «...su uso procede en la medida en que la materia en la cual incide, no haya sido prevista en el respectivo ordenamiento administrativo especial y, en tanto sea conciliable con la naturaleza del respectivo procedimiento específico, sin que pueda afectar o entorpecer el normal desarrollo de las etapas y mecanismos que dicho procedimiento contempla para el cumplimiento de la finalidad particular que la ley le asigna» (Contraloría, 2009, dictamen N° 27.163).

Por otra parte, nuestros tribunales también se han pronunciado sobre el carácter especial de la ley N° 19.880, al señalar que establece un régimen básico que se aplica a toda la Administración y que dicho carácter que determina su aplicación supletoria, no significa desconocer la particularidad de los fines perseguidos por los órganos consagrados en las leyes especiales, sino que en muchos casos se debe a la «necesidad de utilizar procedimientos más rápidos», por la especialidad de los fines, pero que aquello de manera alguna puede significar que se soslayan los principios normativos elementales consagrados en esa ley, puesto que constituyen una garantía en favor de los particulares frente a la Administración, así los principios conclusivo, contradictorio, de impugnabilidad, transparencia y publicidad son una expresión del debido proceso administrativo, cuyo respeto es obligatorio para los órganos del Estado, por lo que en ningún caso los procedimientos especiales pueden suponer una disminución o eliminación de las garantías otorgadas a los ciudadanos por la mencionada ley N° 19.880 (Corte Suprema, causa rol N° 62.128-2016, considerandos decimotercero y decimocuarto).

Es decir, tanto nuestros órganos administrativos como judiciales están contestes en la procedencia de las normas de la ley N° 19.880, cuando no entorpezcan procedimientos especiales debidamente regulados, con tal que garanticen el debido proceso y los derechos de los obligados, admitiendo su aplicación frente a vacíos o procedimientos laxos y, por tanto, la procedencia del recurso de reposición, contaría con un mayor fundamento y respaldo que la institución analizada en este trabajo.

En contraposición, el Consejo funda la exclusión del recurso de reposición en sus facultades de dirección y administración, en su atribución de promover la transparencia en la función pública, en sus facultades de fiscalización y sanción, y en la de celebrar los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Consejo para la Transparencia, 2011, sesión N° 252), es decir, en sus facultades y atribuciones contenidas en el artículo 33 de la ley N° 20.285, pero no en las normas generales, como es la ley N° 19.880 u otras disposiciones que pudieran resultar aplicables a los órganos públicos.

Ahora bien, pese a que la instauración del SARC tiene un fundamento fáctico evidente, el jurídico no presenta esa misma cualidad, toda vez que las facultades en las cuales se fundó el Consejo no constan en la sesión de su aprobación. A mayor abundamiento, tratar de hacerlo calzar en alguna de las atribuciones de ese organismo solo es forzarlo, ni siquiera se podría basar en el procedimiento general de la ley N° 19.880, si pensamos en la naturaleza conciliatoria del mismo, que le impide ajustarse a las etapas contempladas allí: iniciación, instrucción y finalización, la primera de las cuales alude a un período de información previa —para conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento—; mientras que este mecanismo supone la participación de múltiples actores y no solo una decisión de la autoridad administrativa.

No obstante que algunos de los acuerdos del Consejo nos puedan parecer antojadizos, al parecer los entes públicos no los han cuestionado mayormente. Los reclamos por este tipo de decisiones son prácticamente inexistentes, se dan más bien a nivel doctrinal y no en procesos litigiosos; incluso se observa que han sido avalados indirectamente al dejar de interponerse el recurso de reposición o al aplicar e incorporar el SARC como si formara parte del procedimiento de acceso a la información pública. De alguna manera existe satisfacción en el desempeño del Consejo en la protección del derecho de acceso a la información pública. Tal vez, el aumento en la demanda de su intervención, así como el constante incremento de sus obligaciones, constituyen fundamentos para su aplicabilidad. De lo indicado, se puede colegir que este tipo de proceder se ajusta bastante bien a la institución de la actividad informal de la Administración.

2.4. Nuevas ideas del principio de juridicidad a propósito de la actividad informal de la administración y especialmente el SARC

El concepto de la Administración como ejecutora del derecho es la expresión tradicional del principio de juridicidad, no obstante, como ya hemos visto a lo largo de estas líneas, dicha institucionalidad ya no es útil para explicar los parámetros de su actuación moderna, sobre todo si de la actuación informal se trata.

Es así que ya no podríamos negar una crisis del derecho como instrumento de regulación, el que frente a los cambios sociales no cuenta con herramientas o instituciones capaces de hacerse cargo con éxito de los requerimientos de la sociedad moderna. Y dicha crisis no es otra cosa que la discusión y el cuestionamiento de la ley como fuente de derecho, en cuanto instrumento de dirección, la que, entre otras razones, se ha producido por la pérdida de virtualidad regulativa de la propia ley, la que no logra asumir de manera completa y suficiente los requerimientos y las vicisitudes que experimenta la Administración de nuestros tiempos.

Las leyes modernas, en muchos casos, solo entregan directivas generales y enunciativas, determinando débilmente el comportamiento de la Administra-

ción encargada de ejecutarla, siendo reglamentos, jurisprudencia e interpretaciones de la doctrina, muchas veces los mandatos de llenar esos vacíos y falta de regulación. Esto trae aparejada la falta de certeza e integralidad en las disposiciones normativas y consecuentemente a una falta de seguridad jurídica para los ciudadanos sometidos a su aplicación.

La actuación informal da cuenta de este nuevo escenario: la relación con la ley y las disposiciones legales en general, en este adverso contexto, evidencia una transformación mayor aún, considerando además, que en el ámbito de la informalidad solo nos encontramos con conexiones débiles con las normas y que preponderantemente se limitan a legitimar la actuación administrativa mediante el otorgamiento de competencias específicas, principios rectores y su conexión con los fines de interés general atribuidos a la Administración.

Es por ello, que el principio de juridicidad, por lo menos a propósito de la Administración, ya no es posible de ser entendido como lo fue tradicionalmente: limitante, expreso en cuanto a las actuaciones autorizadas y omnicompreensivo de toda la regulación. Aquello, fundamentalmente por la incapacidad de la normativa de hacerse cargo de todos los requerimientos y, particularmente, por la cada vez más escasa regulación de las materias contenidas en ellas.

En este particular contexto, las leyes consecuentemente no operan como normas que programan la acción de la Administración, como ha ocurrido tradicionalmente, sino más bien como disposiciones que establecen límites negativos a esa actuación y que lo que hacen es definir la competencia administrativa y legitimar su actuación, puesto que, frente a la ausencia expresa de instituciones reguladas con claridad, no queda más que buscar soporte en el espíritu de las normas y en sus pilares fundantes.

Ello no significa que esté prosperando la idea de una «Administración libre de ley», por el contrario, nuestra institucionalidad impone un obrar sometido a la Constitución, a las leyes dictadas conforme a ella y, en general, a todo el ordenamiento jurídico. De modo que no son admisibles los comportamientos arbitrarios o contrarios a la ley y los límites están dados por la imposibilidad de recurrir a vías informales de actuación para fines distintos o para imponer obligaciones no reconocidas por las leyes.

Es decir, la elección entre las acciones que puede efectuar la Administración, no implica de manera alguna que pueda ser arbitraria, por el contrario, aquello no es ni será admisible en nuestro sistema jurídico. En consecuencia, el actuar dependerá: de su adecuación al mandato legal de acción –competencias–, del tipo de actuación administrativa –decisiones formales sobre declaraciones de voluntad– y del respeto de los principios constitucionales que enmarcan la acción de las Administraciones públicas, así como del resto de valores y derechos constitucionales.

En términos simples, los elementos generales de la institucionalidad, en la medida que sean íntegramente respetados y resguardados, pudieran dar espacios para el actuar legítimo de la Administración, más allá de las situaciones expresamente reguladas.

En consideración a este nuevo contexto social, que demanda una visión más activa y moldeable de la actuación administrativa, sería admisible una concepción más flexible de la vinculación de la Administración con las normas. Así las cosas, se abre nueva perspectiva del principio de juridicidad, en el sentido de no solo darle una interpretación literal y estricta, sino que también entender que su alcance va más allá del pronunciamiento expreso de las normas sobre determinados casos e instituciones y que es capaz de alcanzar actuaciones no definidas en nuestro derecho, las que en la medida en que se sujetan a sus estándares, gozarán de la juridicidad requerida para coexistir en nuestra estructura legal.

Dicho de otro modo, toda actuación debe igualmente sujetarse al principio de juridicidad. Dado que el administrado demanda la intervención de la Administración, no sería admisible una inacción de la misma, pese a la ausencia de una previsión legal expresa. En última instancia, en virtud de las atribuciones competenciales y el principio de iniciativa consagrado en el artículo 8º de la ley Nº 18.575, procede la actividad informal de la Administración, pero siempre, resguardando el interés general y las normas que le rigen. En cualquier caso, esa vinculación mínima con la ley no resulta superflua, pues opera necesariamente como forma de legitimación imprescindible de la acción administrativa (Agudo González, 2013).

A pesar de que la actividad informal es materia de un reciente debate en nuestro derecho nacional, con escasa jurisprudencia o desarrollo doctrinal, estimamos que ya no podemos desconocer la existencia de la misma, como institución de nuestro derecho. Ello en consideración al papel cada vez más importante que desempeña, así como al aumento de las cuestiones en las que el Estado interviene y debe intervenir, en un contexto en que las relaciones entre el Estado y los ciudadanos cobran mayor fuerza, producto de la mayor demanda de los particulares, de respeto y resguardo de sus derechos (Agudo González, 2013). Esto no significa que no se deban respetar ciertos límites jurídicos, todo lo contrario, la Administración está vinculada en todas sus manifestaciones, incluso en el ámbito de los hechos, por disposiciones legales y principios jurídicos, es decir, igualmente existirán límites tanto desde el punto de vista material como de procedimiento. Es así que, en lo material, la Administración no puede llegar a acuerdos que no estén contestes con la legislación vigente, ni que, en caso de ser respetados, posteriormente lleven a un consentimiento inválido o a una situación contraria al derecho.

Como hemos observado en este trabajo, el principio de juridicidad ha evolucionado y la actividad informal puede ser una alternativa de actuación para la Ad-

ministración. Desestimar de plano como antijurídico el SARC por su falta de concretización en las normas y su carácter de actividad informal, carece de sentido, pues su carácter facultativo, la manera en que ha sido presentado a los órganos de la Administración del Estado y los particulares, la forma en que ha sido recepcionado por los múltiples actores, también constituyen otros antecedentes que le confieren validez. De todos modos, la nueva juridicidad en la que se mueve —que al parecer va más allá de las mismas normas, dado que finalmente el Estado debe cumplir con su finalidad propia, cual es promover el bien común y, en dicho rol, darle audiencia al ciudadano más que una mera audición—, le daría un mayor espacio a la aplicación a este sistema de solución de controversias, puesto que lo que justamente persigue es el referido bien común y en particular el completo y legítimo ejercicio de un derecho constitucional. Por otra parte, la obligación que pesa sobre la Administración de revisar detenidamente los hechos materia de su conocimiento, que muchas veces requiere de la colaboración del afectado y, por último, el deber de adoptar decisiones óptimas que consideren los intereses generales como particulares, constituyen antecedentes que inciden en su reconocimiento.

Tomando en cuenta lo indicado, el sistema existe en nuestra institucionalidad y más que cuestionarnos sobre su existencia y cómo regularlo —porque ya lo ha hecho el Consejo—, lo que nos debiera interesar es únicamente limitarlo, sobre todo en cuanto a sus efectos jurídicos, para que aquellos no sean contrarios a las normas que regulan el derecho de acceso a la información pública, dado que lo relevante es que todos los actores de la transparencia puedan tener la confianza de que los actos que se desarrollan al alero de este instrumento, no atenten contra las normas y en particular contra los derechos por ella reconocidos.

Creemos que, la actuación informal de la administración, con el paso del tiempo irá cada vez más en aumento y no se restringirá a situaciones concretas como la del SARC. Los hechos nos dan la razón, las normas expresas ya no son suficientes y las modificaciones normativas ya no alcanzarán a los cambios y requerimientos de la institucionalidad pública en sus relaciones con los privados. Dicho escenario obligará al derecho nacional a dotar a instituciones como esta, de un real valor y reconocimiento jurídico, tal como se ha hecho respecto de la discrecionalidad administrativa, de la cual nadie pone duda su valor y juridicidad.

Conclusiones y Reflexiones

1. En el presente trabajo, abordamos al SARC como un instrumento destinado a solucionar alternativamente los amparos, en el marco del ejercicio del derecho de acceso a información pública, estructurado como un mecanismo de conciliación o mediación en tal materia. En dicho sentido, viene a ser una

institución bastante novedosa en nuestro país, no por la naturaleza jurídica de la misma, sino que por el ámbito en el que se aplica, cual es el derecho administrativo, el que tradicionalmente ha regido de manera estricta el actuar de la Administración.

2. Como mecanismo de solución de controversias, nos obliga a mirar el sistema jurídico-administrativo vigente en perspectiva, dado que los cambios sociales, la mayor demanda de acceso a la información, el requerimiento de una ciudadanía cada vez más interesada en cómo funcionan las instituciones, constituyen todos antecedentes que reclaman una nueva y diferente atención por los órganos garantes de este derecho y en que las formas tradicionales, no solo no son suficientes para regularlo, sino que tampoco son capaces de abordar las complejidades de nuevas herramientas como esta.
3. Como hemos podido constatar, no se encuentra expresamente regulado en nuestra normativa sobre transparencia, sino que sus características, concepto, estructura y procedimiento han sido exclusivamente definidos por el Consejo, el que, sin perjuicio de haber insistido en las reformas legislativas destinadas a abordar dicho sistema, resolvió iniciar su aplicación independientemente de su falta de reconocimiento legal a la fecha.
4. En ese especial escenario de su aplicación, se estimó necesario el determinar a qué tipo de actividad administrativa pertenecía. Aquello en consideración a la ausencia de regulación expresa de tal mecanismo en nuestro ordenamiento jurídico, instándonos con ello, a indagar en instituciones como la discrecionalidad, la actividad *intra ius* y la actividad informal de la Administración, para tratar entenderlo. A partir de lo estudiado, por sus particulares atributos y características, se asimilaría a la actividad informal de la Administración, tradicionalmente entendida como los acuerdos y demás contactos entre la Administración y los ciudadanos antes de la adopción de una decisión oficial o en su lugar.
5. Esto no significa que tal institución sea ajena a las normas legales que rigen nuestra institucionalidad, puesto que cualquier actuación que se efectuó en el marco de dicho sistema, para gozar de juridicidad requerirá de todas maneras ser efectuada respetando la Constitución y las leyes dictadas conforme a ella.
6. Independientemente de su falta de regulación o definición en las normas, aquello no significa que no tenga un sustento jurídico —aun cuando solo sea indirecto o consecuencial—, como puede ser la necesidad de actuar en pro del bien común o el hacer efectivo el principio de iniciativa, que rige los actos de la Administración del Estado, en virtud de la ley N° 18.575.
7. Por otra parte, tampoco hemos observado una contradicción u oposición por parte de los reclamantes y reclamados frente a la aplicación del siste-

ma, es más, aun cuando se observa una baja adscripción expresa al mismo, no se cuenta con casos en los cuales las partes involucradas, alegaran su ilegalidad o antijuridicidad, observándose un amplio sometimiento al mecanismo y, en muchos casos, la obtención de resultados favorables con su aplicación, pese a que a la fecha, aún le falte alcanzar la celeridad perseguida con su instauración y consecuentemente ser eficiente.

8. En consideración a que el mecanismo aún constituye una particularidad al interior de nuestro sistema jurídico, todavía requiere observación, seguimiento y al menos una contraparte que ejerza un control frente a cualquier exceso en que se incurriera en su aplicación, ya sea limitando los derechos de los reclamantes, las potestades de los órganos reclamantes o estableciendo procedimientos más complicados que los establecidos en la misma ley.
9. No podemos de dejar de constatar que, a raíz de esta institución, el concepto de Administración como mera ejecutora de las normas legales, ya no es suficiente para hacerse cargo de la realidad administrativa que estamos viviendo. La actividad informal, como el SARC, no es más que el reflejo de la falta de adaptación del ordenamiento jurídico a los cambios y la mayor demanda de intervención de los ciudadanos, en el que las prácticas flexibles buscan alcanzar mayor eficiencia y eficacia, así como un mejor cumplimiento de los intereses generales.
10. Creemos que el mecanismo se encuentra en un proceso de adaptación, pero en un futuro cercano, podría llegar a constituir una alternativa viable y legítima, para alcanzar el derecho de acceso a la información pública en nuestro país y economizar recursos en el ejercicio de las funciones públicas. No obstante, en una institucionalidad como la chilena, aún nos cuesta esperar que con el solo impulso del Consejo, la institución sea valorada y reconocida con la misma fuerza que si estuviera expresamente establecida en las normas. Aquello, en nada obsta a hacernos a lo menos pensar que constituye un primer impulso y un llamado de alerta a las deficiencias del actual sistema jurídico, el que producto de instituciones como el SARC nos impone la necesidad urgente de adaptar nuestra institucionalidad.
11. Tomando en cuenta lo indicado y a pesar de lo incipiente que pudiera ser la actividad informal de la Administración en nuestro país, su escaso reconocimiento y su falta de consagración normativa; se hace necesario relevarla, en atención a la labor cada vez más influyente que se encuentra cumpliendo en el ejercicio de la función pública, razón por la cual, ya no sería susceptible, de ser invisibilizada por más tiempo para los estudiosos del derecho y la legislación nacional.

12. Con todo, el respeto y la adscripción al principio de legalidad no es algo transable en nuestra institucionalidad, puesto que aun cuando aquel se ha debido flexibilizar frente al nuevo contexto social, solo serán aceptables aquellas acciones e instituciones que, sin perjuicio de no estar definidas en el derecho, se sujeten a sus estándares y por tanto la actividad informal y en particular el SARC, requieren someterse a dicho principio, aunque sea a través del espíritu mismo de las normas y sus pilares fundamentales.

Referencias

- **Agudo González, J. (2013).** Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la Administración. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (41-42), 123-172. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4486255>
- **Bermúdez Soto, J. (2007).** La protección del patrimonio público a través de instrumentos administrativos. *Revista de Derecho - Universidad Católica del Norte*, 14 (1), 21-41. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3710/371041320001.pdf>
- **CAInfo. (14 de 11 de 2015).** *Venciendo la cultura del secreto, obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información en siete países de América Latina*. Obtenido de Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública: <http://www.cainfo.org.uy/images/LIBRO%20-%20Venciendo%20la%20Cultura%20del%20Secreto.pdf>
- **Caldera Delgado, H. (2016).** Juridicidad, legitimidad y principios generales del derecho. *Revista de Derecho Público* (51/52), 127-144. Obtenido de <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43466>
- **Consejo para la Transparencia. (2010).** *Acta N° 137*.
- **Consejo para la Transparencia. (2010).** *Acta N° 148*.
- **Consejo para la Transparencia. (2010).** *Oficio N° 0886*.
- **Consejo para la Transparencia. (2013).** *Acta N° 441*.
- **Consejo para la Transparencia. (2015).** *Oficio N° 001883*.
- **Consejo para la Transparencia. (2015).** *Oficio N° 003375*.
- **Consejo para la Transparencia. (2015).** *Oficio N° 008678*.

- Consejo para la Transparencia. (2015). *Oficio N° 009394*.
- Consejo para la Transparencia. (2015). *Oficio N° 009402*.
- Consejo para la Transparencia. (2016). *Oficio N° 008588*.
- Consejo para la Transparencia. (2017). *Oficio N° 006905*.
- Maurer, H. (2012). *Derecho administrativo alemán*. Obtenido de http://www.academia.edu/32401708/Derecho_administrativo_alem%C3%A1n_Completo_.pdf
- Moraga Klenner, C. (2010). La actividad informal de la Administración. En C. Moraga Klenner, *Tratado de derecho administrativo*, tomo VII. Santiago: Legal-Publishing.
- Pantoja Bauzá, R. (2000). *El principio de la legalidad*. En R. Pantoja Bauzá, *Curso de derecho administrativo* (apuntes de clases).
- Pantoja Bauzá, R. (2008). *Derecho administrativo, primera parte, principios: el de legalidad*. Obtenido de https://www.u-cursos.cl/derecho/2008/1/D123A0525/4/material_docente/bajar%3Fid_material%3D168311+%&c-d=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=cl
- Rodríguez Márquez, J. A. (1 de diciembre de 2015). *Los métodos alternativos de resolución de controversias*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anales-jurisprudencia/article/view/1751/1646>
- Rojas Corral, H. (2016). Sistemas alternativos de resolución de amparos al derecho de acceso a información en el Consejo para la Transparencia. *Revista Derecho Público Iberoamericano* (8), 187-230. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5562916>
- Veladiez Rojo, M. (2000). *La vinculación de la Administración al derecho*. *Revista de Administración Pública* (153, septiembre-diciembre). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17506.pdf>
- Vergara Blanco, A. (2013). *Sistema de derecho administrativo. Apuntes Curso Diplomado en Derecho Administrativo*. Santiago: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica.

Normativa

- **Constitución Política de la República de Chile (1833).** Versión original. Obtenida de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535&tipoVersion=0>
- **Constitución Política de la República de Chile (1925).** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 18 de septiembre de 1925. Versión original.
- **Ley N° 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de mayo de 2003. Última modificación 23 de febrero de 2017.
- **Ley N° 20.050, reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 25 de agosto de 2005
- **Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de agosto de 2008. Última modificación 24 de febrero de 2020.
- **Ministerio de Hacienda (1964).** Decreto N° 2.421, de 1964, fija el texto coordinado, sistematizado y refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República: ley N° 10.336. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 10 de julio de 1964. Última modificación 21 de diciembre de 2019.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001).** Decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de noviembre de 2001. Última modificación 15 de febrero de 2018.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005).** Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de septiembre de 2005. Última modificación 8 de julio de 2020.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2009).** Decreto N° 13, de 2009, reglamento de la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 13 de abril de 2009.

Sentencias y dictámenes

- **Tribunal Constitucional. Sentencia**

Control de constitucionalidad del proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre acceso a la información pública, 12 de marzo de 2008, rol N° 1.051/2008.

- **Corte Suprema. Sentencia**

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, 9 de mayo de 2017, rol N° 62128-2016, recurso de queja.

- **Corte de Apelaciones de Santiago. Sentencia**

Salazar Bastidas Sebastián y otro contra Contralor General de la Republica, causa rol N° 169-2017, amparo económico.

- **Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia**

Claude Reyes y otros Vs. Chile, 19 de septiembre de 2006, serie C N° 151.

- **Consejo para la Transparencia. Sentencia**

Ricardo Moya Montesinos contra Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, 30 de marzo de 2010, rol C145-10.

- **Contraloría General de la República. Dictámenes**

N° 27.163 (2009).

N° 43.286 (2017).

DISEÑO DE UN MODELO PILOTO DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN DE LA CONTRALORÍA A FUNCIONARIOS PÚBLICOS

DESIGN OF A PILOT MODEL FOR EVALUATION OF RESULTS OF TRAINING ACTIVITIES IN THE OFFICE OF THE COMPTROLLER FOR CIVIL SERVANTS

Manuel Ignacio Fernández Córdova¹

Resumen

Este trabajo pretende el diseño de un modelo piloto de evaluación de resultados de las actividades de capacitación que realiza la Contraloría General de la República a los funcionarios públicos. El diseño del modelo piloto se realiza mediante a la revisión teórica y aplicación de entrevistas, tanto a funcionarios y jefaturas de la Contraloría, como a expertos en temas de capacitación. Luego se testea el modelo piloto de evaluación a los funcionarios aprobados –y sus jefaturas– de un curso virtual que la Contraloría ejecutó durante el segundo semestre de 2018. A partir del testeo, se concluye que el diseño evaluativo es aplicable, y replicable, a otras actividades de capacitación, con ciertas modificaciones dependiendo del tipo y contexto de capacitación.

Palabras clave: capacitación – modelos de evaluación – desarrollo de conocimiento – funcionarios públicos

Abstract

This work aims to design a pilot model for evaluating the results of the training activities carried out by the Office of the Comptroller General of the Republic of Chile for public workers. The design of the pilot model is carried out through the theoretical revision and conduction of interviews, both to civil servants, heads of the Office of the Comptroller and to experts in training topics. Then, the pilot evaluation model is tested on the public officials –and their department heads– that approved a virtual course that the Office of the Comptroller carried out during the second semester of 2018. From the testing, it is concluded that the evaluative

¹ Administrador público, magíster © en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile.

design is applicable, and replicable, to other training activities, with modifications depending on the type and context of training.

Keywords: training – evaluation models – knowledge development – public officials

Introducción

La Contraloría General de la República de Chile es el órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, que está contemplado en la Constitución Política y es autónomo respecto del Poder Ejecutivo y de los demás órganos públicos. Controla la legalidad de los actos administrativos y resguarda el correcto uso de los fondos públicos (Contraloría General de la República, s.f.). Su funcionamiento se enmarca en la ley N° 10.336.

Además de lo anterior, uno de sus objetivos estratégicos es apoyar el fortalecimiento del sector público (Contraloría General de la República de Chile, 2016, pág. 2), generando mecanismos que permitan a las entidades fiscalizadas lograr conocimiento y habilidades de normativas y procedimientos, con la finalidad de disminuir posibles observaciones en los procesos de fiscalización. En dicho marco, desde 2010 la Contraloría realiza de manera gratuita capacitaciones a instituciones públicas y municipios, con el objeto de que los funcionarios de las entidades participantes adquieran conocimientos y habilidades concretas para la mejora en la eficiencia de los procesos internos y el buen uso de los recursos públicos con ajuste al cumplimiento normativo.

Este proceso, denominado capacitación externa, fue gestionado hasta 2018 por el Departamento de Capacitación de la Contraloría (2013), unidad que establecía en sus definiciones estratégicas ser la instancia que «colabora estratégicamente con las demás instituciones públicas, produciendo actividades de capacitación que contribuyan en la mejora de los procesos en la Administración Pública, poniendo especial atención en aquellas prácticas que optimicen, eficiente y eficazmente, el uso de los recursos y la generación de valor público resguardando la probidad administrativa» (pág. 1). Actualmente este proceso lo lleva a cabo el Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA), instancia académica de la Contraloría que tiene como principal objetivo «fortalecer la gobernanza a través de la formación transversal de funcionarios y servidores de la Administración del Estado, estudiantes y la sociedad civil, promoviendo la implementación de buenas prácticas en la gestión pública, la generación de contenidos y la vinculación con la ciudadanía» (CEACGR, s.f.).

En dicho contexto, el Departamento de Capacitación gestionó desde 2010 a 2016, más de mil actividades para funcionarios de instituciones públicas y municipios, con recursos presupuestarios y humanos propios de la Contraloría; es

decir, los gastos en la ejecución de las actividades han estado a cargo de la institución fiscalizadora, gastos por ejemplo en salas, equipamiento y materiales. Asimismo, son funcionarios de la Contraloría —especialistas en temáticas específicas relacionadas con la Administración del Estado— quienes han levantado y relatado los contenidos de cada actividad.

La relevancia del proceso capacitador de la Contraloría se puede verificar en que la institución ha destinado, en los últimos años, a la ejecución de actividades de capacitación para funcionarios de la Administración del Estado, alrededor del 1% de su presupuesto, según cifras del Departamento de Presupuesto de la Contraloría; ofreciendo 42.751 cupos de capacitación entre los años 2010 y 2016.

Si bien se puede constatar la relevancia del esfuerzo institucional, realizando una amplia cartera y tipologías de actividades de capacitación, como cursos, talleres, charlas, seminarios, entre otros, por distintas razones de gestión, hasta ahora la Contraloría no cuenta con un diseño metodológico que permita evaluar si los esfuerzos institucionales —financieros y de recursos humanos— de realizar estas actividades han generado los resultados esperados, en términos de influir en la mejora de la eficiencia de las instituciones participantes o producir cambios en el comportamiento de los funcionarios una vez aprobados los cursos.

Lo anterior constituye una problemática, pues no contar con un diseño metodológico que permita evaluar los resultados de las actividades de capacitación es relevante, porque la realización de las mismas implica significativos recursos institucionales, tanto de la Contraloría como de las instituciones públicas participantes, que posiblemente distraen capacidades profesionales, con la expectativa de incrementar el capital humano en su gestión.

Actualmente la sociedad civil exige a las instituciones públicas que sus gastos generen resultados, los cuales puedan ser medibles y transparentes. Por esta razón, es importante que la Contraloría, como órgano encargado de velar por el buen uso de los recursos públicos, genere mecanismos efectivos para evaluar sus propios esfuerzos, en este caso específico, los que realiza en actividades de capacitación de otras instituciones del Estado.

En este orden de consideraciones, este trabajo pretende diseñar un posible modelo de evaluación de resultados de las actividades de capacitación de la Contraloría a funcionarios públicos, para luego «testearlo» en un curso esta institución haya ejecutado en los últimos años, verificando su aplicación.

Con tal finalidad, esta investigación se estructura en el siguiente orden:

1. **Marco teórico**, con el propósito de obtener criterios referenciales del desarrollo de habilidades, conocimientos y actitudes en adultos, y su conexión con el proceso de evaluación de resultados.

2. **Diseño metodológico**, que permitirá establecer las preguntas y objetivos que se buscan cumplir, señalando el tipo y enfoque de investigación, describiendo las técnicas e instrumentos para la recolección de los datos.
3. **Contexto institucional**, donde se expondrá de manera general la magnitud del esfuerzo que realiza la Contraloría en la ejecución de las actividades de capacitación, señalando posibles causas acerca de por qué la institución no cuenta con un modelo para evaluar los resultados de las actividades de capacitación.
4. **Análisis de resultados de la investigación**, exponiendo el diseño y levantamiento del modelo piloto de evaluación de las actividades de capacitación que realiza la Contraloría a funcionarios públicos.
5. **Conclusiones del trabajo**, en atención a las preguntas de investigación y el marco teórico, verificando limitaciones del trabajo y futuras investigaciones que se puedan desprender de los resultados.

1. Marco teórico

1.1. Enfoque sistémico de la capacitación

En general, ha sido implementado por aquellas organizaciones que pretenden asegurar calidad en la gestión del proceso de capacitación, pues permite dotarlo de una estructura referencial para el establecimiento de etapas, procedimientos y tareas adecuados.

El enfoque, desde los aportes de Donald Kirkpatrick en 1959, indicaba que para lograr acciones formativas afectivas se debían tener en cuenta diez pasos fundamentales:

- 1) determinación de las necesidades;
- 2) fijación de objetivos;
- 3) determinación de los contenidos;
- 4) selección de los participantes;
- 5) determinación del mejor plan de trabajo;
- 6) selección de la infraestructura apropiada;
- 7) selección de los formadores apropiados;
- 8) selección y preparación de materiales audiovisuales;
- 9) coordinación de la acción formativa;
- 10) evaluación de la acción formativa (Kirkpatrick, 1999).

Por su parte, la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (DNSC) señala que, a través de la instalación de un diseño *ad hoc* para la Administración pública chilena —orientado desde el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)—, se ha logrado implementar paulatinamente en ministerios y servicios públicos un modelo de gestión de capacitación, basado en el clásico modelo sistémico, compuesto por las siguientes etapas:

Etapas 1: Detección de necesidades de capacitación. Busca información, a través de evidencia sistematizada, con jefaturas o clientes internos acerca de los problemas, necesidades o desafíos que están interfiriendo en el desempeño de los funcionarios. También se determinan las expectativas sobre la capacitación y se consensúan cuáles son los objetivos de desempeño o conductas que el participante una vez finalizada la capacitación debe poner en práctica.

Etapas 2: Planificación. Se genera el diseño instruccional de la capacitación, transformando los objetivos de desempeño, relevados en la etapa anterior, en objetivos de aprendizaje, definiendo contenidos, metodología y duración de la actividad, teniendo presente elementos que faciliten una mayor probabilidad de transferencia desde la actividad de capacitación al puesto de trabajo, describiendo los mecanismos de evaluación de satisfacción, aprendizaje y transferencia. También se verifican las condiciones logísticas de las actividades de capacitación que se ejecutarán.

Etapas 3: Ejecución. Referida a todas las tareas que aseguran calidad en la implementación, a través de una estrategia de seguimiento y monitoreo, y una metodología de gestión que permita tomar decisiones de ajustes sobre variables que puedan afectar la calidad del aprendizaje, por ejemplo, instructores, diseño de las actividades, duración, frecuencia, rol de las jefaturas, entre otros.

Etapas 4: Evaluación de la capacitación. Su finalidad es buscar información, a través de las mediciones realizadas —reacción, aprendizaje, transferencia e impacto—, que permitan tomar decisiones basadas en evidencias, para mejorar las actividades de capacitación que se están desarrollando (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2014, págs.10-15).

1.2. Modelos de evaluación de la capacitación

En la Administración pública se consideran relevantes los procesos evaluativos, porque dotan de información estratégica acerca de las acciones y decisiones que se generan, verificando si se han cumplido los objetivos planteados para la realización de uno u otro programa.

En relación a la evaluación de la capacitación, se puede establecer que «la evaluación de la formación en las organizaciones es una estrategia necesaria para garantizar la calidad de las acciones formativas que se llevan a cabo en su seno

y para impulsar el proceso de aprendizaje constante que el entorno actual exige» (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2014, pág. 13).

En este marco, varios autores han ideado modelos de evaluación de la capacitación, la mayoría basados en el de los cuatro niveles de Donald Kirkpatrick (1999), quien señala que «evaluar es el equivalente a tener un par de ojos: evita que andemos a tientas; nos proporciona información de qué debe continuar, qué debe cambiar y qué debe desaparecer...tendremos que basarnos en ella para poder demostrar a los colectivos interesados que su tiempo, dinero y esfuerzo han sido bien empleados» (pág. 13).

Los cuatro niveles que plantea Kirkpatrick son los siguientes:

Nivel 1: Reacción. Mide la forma como los participantes reaccionan a una acción formativa. El objetivo es que su satisfacción sea positiva, pues existen más posibilidades de que se produzca aprendizaje.

Nivel 2: Aprendizaje. Se refiere a la medición del aprendizaje adquirido por los participantes en la actividad de capacitación, modificando conocimientos, habilidades y actitudes.

Nivel 3: Transferencia. Concierno a los cambios de conducta en el puesto de trabajo a raíz del conocimiento adquirido. Estos pueden estar influenciados por factores externos a la capacitación, como la propia motivación de cambiar del participante, la estimulación de las jefaturas y un sistema de incentivos organizacionales adecuados para producir el cambio. De ahí que en este nivel es necesario analizar también estos factores externos a la capacitación.

Nivel 4: Impacto. Se refiere a los resultados positivos que una acción formativa podría tener en una organización, ya sea por aumento de producción, mejora de calidad, incremento de usuarios satisfechos, entre otros.

La Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (2014) define que los procesos de evaluación en la Administración pública debiesen basarse en el modelo de los cuatro niveles, enfatizando en algunas consideraciones, por ejemplo que la complejidad de medición es mayor a medida que se aumenta de nivel, por tanto, la conveniencia de evaluar en el tercer y cuarto nivel deberá ser analizada a través de «criterios y herramientas que permitan identificar cuándo y cómo evaluar en estos niveles» (pág. 38).

1.3. Dimensiones de resultados en una evaluación

Complementariamente al punto 1.2, es necesario agregar que los resultados de la evaluación de un proyecto o programa bien planteado pueden ser a nivel de proceso, producto, resultados intermedios y resultados finales. Esto se puede

realizar a través de la metodología de marco lógico de la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID), cuya finalidad fue obtener un «...esquema evaluatorio, que permitiera definir si un proyecto funcionó o no, si produjo los resultados esperados y si los medios y recursos empleados tuvieron el impacto apropiado» (Calderón Vázquez, 2008, pág. 7). Esta herramienta proporciona información de utilidad para la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos o programas, a través del análisis estructurado de un problema, sus relaciones causales y los objetivos que persigue el proyecto o programa que se desplegó como solución.

Siguiendo a Ortegón *et al.* (2005), los niveles de objetivos en la metodología de marco lógico se pueden definir de la siguiente manera (págs. 23-24):

- a) **Fin:** objetivo de desarrollo en que el proyecto o programa se enmarca, describiendo el impacto a largo plazo que contribuirá la operación de la intervención.
- b) **Propósito:** efecto directo, ya sea en cambios de comportamientos o resultado esperado al final del período de ejecución del proyecto o programa. Se define como una hipótesis sobre lo que debiese ocurrir si se realiza la intervención, como tal, está fuera del control total de quienes ejecutan el proyecto o programa, pues ellos son responsables de generar las condiciones necesarias para que se produzca el propósito, a través del cumplimiento de los componentes, pero existen más variables que pueden afectar el logro del propósito, como por ejemplo condiciones ambientales, sociales y humanas.
- c) **Componentes:** resultados que entregará la ejecución del proyecto o programa, que pueden ser, por ejemplo: obras, estudios o capacitación terminadas. Se supone que, si se logran los componentes de manera adecuada, se lograría el propósito.
- d) **Actividades:** lo que se hará en la ejecución del proyecto o programa, para cumplir cada componente.

Se verifica una lógica vertical en los niveles de objetivos, existiendo vínculos causales de abajo hacia arriba entre estos niveles, es decir, las actividades son necesarias para producir el componente; se requiere de cada componente para lograr el propósito del proyecto; si se logra el propósito del proyecto, contribuirá al logro del fin.

En este enfoque de marco lógico, la evaluación de los niveles de objetivos está referida al cumplimiento de los indicadores planteados para cada nivel, siendo la evaluación posible en cuatro dimensiones:

- 1) **A dimensión de procesos:** por ejemplo, apego a procedimientos de compra, procesos tecnológicos y de administración financiera.

- 2) **A dimensión de productos:** logro de los servicios o productos que pretende realizar un proyecto o programa.
- 3) **A dimensión de resultados intermedios:** cumplimiento de cambios en el comportamiento, actitudes o estado de quienes son los beneficiarios de la intervención, una vez que han recibido los bienes o servicios.
- 4) **A dimensión de resultados finales:** impactos en el mejoramiento significativo y perdurable en el tiempo de alguna de las condiciones o características de la población, objetivo que se definió como esencial en la definición del problema. (Dirección de Presupuestos, 2015, pág. 20).

Estas dimensiones de resultados de la evaluación en proyectos y programas, analizadas bajo la metodología de marco lógico, son perfectamente homologables al modelo de evaluación de la capacitación de Kirkpatrick, pues se refieren a elementos similares, tal como se establece en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: comparación niveles de evaluación de la capacitación bajo modelo de Kirkpatrick y dimensiones de resultados en evaluación de proyectos y programas bajo modalidad metodología de marco lógico (MML)

Niveles de evaluación de la capacitación - Modelo de Kirkpatrick	Niveles de objetivos en MML	Dimensiones de resultados de proyectos y programas - Evaluación MML
1. Reacción	Actividades Componentes	Procesos Productos
2. Aprendizaje 3. Transferencia	Propósito	Resultados intermedios
4. Impacto	Fin	Resultados finales

Fuente: elaboración propia.

Se logra establecer, en primer término, que las evaluaciones de proyectos y programas pueden ser respecto de la dimensión de procesos y productos, lo cual es armonizable con la medición del nivel de reacción en el modelo de Kirkpatrick, pues se verifica cómo el participante evalúa una actividad de capacitación en sus procesos de convocatoria, ejecución, relatoría, entre otros, y si se cumplió con el producto —o servicio— que se pretendía entregar con la capacitación, por tanto, también tiene que ver con los niveles de actividades y componentes en la metodología de marco lógico.

Por otra parte, la evaluación a dimensión de resultado intermedio se puede emparejar con los niveles evaluativos de aprendizaje y transferencia en el modelo de Kirkpatrick, ya que implica verificar si la actividad de capacitación generó, por

una parte, modificaciones en los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias en los participantes —aprendizaje— y, por otra, cambios en el comportamiento o actitudes en el puesto de trabajo de quienes recibieron la capacitación —transferencia—. Lo anterior está íntimamente relacionado al nivel de objetivo de propósito en marco lógico, ya que se refiere al efecto directo esperado de un programa de capacitación.

Por último, la evaluación a dimensión de resultados finales es comparable con el nivel de evaluación de impacto, pues se pretende verificar si la capacitación contribuyó al logro de objetivos de desarrollo organizacional, como aumentos en la producción, mejora de la calidad de los productos o servicios, aumento en la satisfacción de los usuarios, entre otros; lo cual está conectado al nivel de fin en marco lógico, puesto que implica describir la contribución a largo plazo que la intervención de capacitación logró impactar.

2. Diseño metodológico

En este capítulo se establecerán las preguntas y objetivos de investigación, explicando qué tipo y enfoque de investigación se utilizarán para responder dichas preguntas y cumplir con los objetivos. Por último, se describirá el instrumento para la recolección de los datos.

2.1. Preguntas de investigación

Pregunta principal:

¿Existe un diseño metodológico de evaluación de resultados adecuado para las actividades de capacitación que imparte la Contraloría a funcionarios públicos, tanto en su dimensión conceptual como operativa?

Adicionalmente, a partir de la evaluación de una actividad de capacitación en particular, se contestarán las siguientes preguntas complementarias:

- a) ¿La evaluación de resultados intermedios del curso *e-learning* de «Nueva normativa y procedimientos de rendición de cuentas» es replicable en otros cursos ejecutados por la Contraloría?
- b) ¿Cómo la evaluación de resultados de los cursos de capacitación facilitará la toma de decisiones de asignación de recursos y definición de futura oferta de capacitación en la Contraloría?

2.2. Objetivos

General:

Analizar la factibilidad y el diseño posible de un modelo metodológico, para evaluar los resultados intermedios de los cursos dictados por la Contraloría.

Específicos:

- a) Revisar los datos administrativos y levantar información de resultados a nivel de profesionales que cursaron las materias.
- b) Identificar modelos de evaluación de resultados de capacitación.
- c) Relacionar la aplicabilidad del diseño piloto de modelo de evaluación de resultados en otras actividades de capacitación que imparte la Contraloría.
- d) Proponer un modelo piloto de evaluación de resultados de actividades que imparte la Contraloría a funcionarios públicos.

2.3. Diseño de la investigación

2.3.1. Tipo y enfoque de investigación

Para cumplir con los objetivos propuestos, se ha definido realizar una investigación de tipo mixta, con preponderancia cualitativa, ya que se enfocará en comprender el proceso de la evaluación de resultados de las actividades de capacitación desde la perspectiva de los actores que participan y son expertos en el fenómeno, relacionándolo con el contexto de gestión del Departamento de Capacitación y la Contraloría, con el objeto de concebir un modelo posible de medición de resultados basado en tres ejes:

- 1) la experiencia de los analistas y directivo de la Contraloría relacionados con el proceso de capacitación de funcionarios públicos,
- 2) ideas aplicables de expertos en evaluación de resultados de capacitación; y
- 3) el marco conceptual de la evaluación de resultados de capacitación.

Tal como lo plantean los especialistas en metodología (Hernández Sampieri *et al.*, 2016), un tipo de investigación con preponderancia cualitativa se «...basa más en una lógica y proceso inductivo —explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas—. Va de lo particular a lo general. Por ejemplo, en un estudio cualitativo típico, el investigador entrevista a una persona, analiza los datos que obtuvo y saca conclusiones; posteriormente, entrevista a otra persona, analiza esta nueva información y revisa sus resultados y conclusiones; del mismo modo, efectúa y analiza más entrevistas para comprender el fenómeno que estudia» (pág. 8).

En este orden de consideraciones, la primera etapa de la investigación pretende generar una perspectiva global y práctica —un modelo piloto de evaluación de resultados de capacitación— a partir de las consideraciones particulares de los actores que intervienen en el proceso, quienes conocen y participan del contexto de gestión institucional en que se desenvuelve la capacitación que la Contraloría entrega a funcionarios públicos, adicionando aportes de expertos en andragogía en el sector público.

Una vez diseñado el modelo posible de evaluación de resultados de capacitación, en una segunda etapa se pasará a la parte cuantitativa, pues se testeará el

modelo, aplicándolo a un caso particular de curso que ha realizado la Contraloría a funcionarios públicos y municipales —denominado «Curso *e-learning* de nueva normativa y procedimientos de rendición de cuentas»—, teniendo presente el objetivo general de investigación, que es analizar la factibilidad del diseño metodológico de evaluación de resultados de cursos dictados por la Contraloría, con la finalidad de encontrar una mejor práctica de acuerdo con el planteamiento del problema. En definitiva, en esta segunda etapa se aplicará el modelo piloto a través de una encuesta a los aprobados y sus jefaturas de la última versión del curso señalado anteriormente, debiendo, en lo posible, lograr las respuestas de una muestra representativa a nivel regional.

En dicho sentido, el enfoque del diseño mixto se circunscribe fundamentalmente a la investigación-acción, pues según Hernández Sampieri *et al.* (2016) estos tipos de enfoque de investigación tienen la finalidad de comprender y resolver una problemática específica de una colectividad vinculadas a un ambiente —grupo, programa, organización o comunidad—, frecuentemente aplicando la teoría y mejores prácticas de acuerdo con el planteamiento. Asimismo, la investigación-acción se centra en aportar información que guíe la toma de decisiones para proyectos, procesos y reformas estructurales (pág. 496).

2.3.2. Técnicas de recolección de datos

Como se señaló, esta investigación consta de dos etapas, la primera responde al levantamiento de un modelo posible de evaluación de resultados de capacitación; y la segunda, a la aplicación de dicho modelo en un curso que haya dictado la Contraloría a funcionarios públicos y municipales. En este contexto, para cada etapa existirán muestras y técnicas de recolección de datos diferentes, las cuales se pasan a detallar:

Etapas 1: levantamiento del modelo piloto de evaluación de resultados de capacitación de la Contraloría a funcionarios públicos y municipales.

En esta etapa se ha decidido utilizar entrevistas semiestructuradas como técnica de recolección de datos. Para generar el diseño y estructura del guion de las entrevistas, se realizó una metodología *ad hoc* que se describe en el capítulo de análisis y evaluación de resultados.

Cabe destacar que la entrevista se define como una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona —el entrevistador— y otra —el entrevistado— u otras —los entrevistados—; las del tipo semiestructuradas se caracterizan por basarse en una guía de asuntos o preguntas, teniendo la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información (Hernández Sampieri *et al.*, 2016, pág. 403).

Para la aplicación del instrumento, se ha establecido una muestra de actores clave y expertos que ayuden a responder la pregunta de investigación y entender en mayor profundidad el objeto de estudio. Por tanto, se trata de una muestra no probabilística o dirigida, según las siguientes características:

- a) Muestra homogénea: se refiere a los actores de la Contraloría que intervienen en el proceso de capacitación que esta dirige a funcionarios públicos. Son claves sus apreciaciones respecto a un modelo piloto de evaluación de resultados, pues conocen el contexto y los posibles bemoles en una implementación de este tipo. Se denomina muestra homogénea, porque comparten el rasgo similar de intervenir en el fenómeno. Los siguientes actores son parte de esta muestra:
 - a. Analistas del Departamento de Capacitación
 - b. Jefa del Departamento de Capacitación
- b) Muestra de expertos: es necesaria la opinión de expertos en andragogía en el sector público, con el fin de generar precisión en el posible modelo piloto evaluativo. En palabras de Hernández Sampieri *et al.*, este tipo de muestras son comunes cuando se pretende mejorar un proceso (2016, pág. 287). Los siguientes actores son parte de esta muestra:
 - a. Jefatura o consultor de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile
 - b. Académico experto en recursos humanos

Etapla 2: aplicación del modelo piloto de evaluación de resultados de capacitación de funcionarios públicos y municipales –y sus jefaturas– que hayan aprobado un curso dictado por la Contraloría.

Una vez diseñado el modelo piloto, para esta segunda etapa se ha establecido un testeo con funcionarios públicos y municipales –y sus jefaturas directas– que hayan aprobado un curso dictado por la Contraloría.

La aplicación del modelo piloto evaluativo se realizará a través de cuestionarios estandarizados que reportarán información acerca de su empleabilidad. Esta técnica permitirá medir de manera cuantitativa la efectividad del curso dictado por la Contraloría, evaluando sus resultados intermedios. En términos prácticos, el cuestionario se aplicará a través de la plataforma que la Contraloría mantiene para las encuestas, que permite la configuración y seguimiento efectivo de las respuestas.

Se ha decidido aplicar el modelo piloto a los funcionarios aprobados y sus jefaturas que participaron de la última versión del «Curso *e-learning* de nueva normativa y procedimientos de rendición de cuentas», dictado el segundo semestre de 2018.

3. Contexto de investigación

En este capítulo se expondrá de manera general la magnitud del esfuerzo institucional respecto a la capacitación de funcionarios del Estado, exponiendo las posibles causas de por qué la Contraloría no cuenta con un modelo para evaluar los resultados de las actividades de capacitación.

3.1. Magnitud del esfuerzo

Como se señaló en la introducción, desde 2010 la Contraloría realiza capacitaciones gratuitas a instituciones públicas y municipios, ejecutando varios tipos de actividades.

A partir de 2013, el Departamento de Capacitación generó una minuta con definiciones metodológicas (Anexo 1), en la cual estipuló dos grupos de actividades de capacitación, según predominase en ellas lo práctico o lo teórico, a partir del análisis de cinco variables:

- 1) Número óptimo de participantes;
- 2) Horas pedagógicas promedio de duración de la actividad;
- 3) Amplitud de las temáticas que se desarrollan;
- 4) Profundización de los contenidos;
- 5) Tipo de interacción del relator con los participantes.

Lo anterior puede ser observado de manera resumida en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: tipos de actividades de capacitación realizadas por la Contraloría

Tipo	Descripción	Actividad de capacitación con connotación predominantemente práctica					Actividad de capacitación con connotación predominantemente teórica				
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Coaching	Consiste en el acompañamiento, instrucción y entrenamiento a una persona, con el objetivo de conseguir alguna meta o desarrollar habilidades específicas.	1 a 2	30 a 40	Reducida	Alta	Alta					
Pasantía	Actividad que consiste en el mejoramiento del desempeño de un funcionario en sus tareas laborales, a través de la adquisición de conocimientos técnicos, teóricos y prácticos. La principal característica es que el participante acompaña al relator al puesto de trabajo de este último, observando y adquiriendo los métodos de trabajo, las técnicas y competencias.	1 a 10	40 a 60	Moderada	Moderada	Alta					
Taller	Actividad eminentemente práctica, privilegia un enfoque en el aprendizaje, más que en la enseñanza, considera el entrenamiento de solo un tema especializado y específico.	15 a 20	12	Baja	Alta	Alta					
Inducción	Actividad que pretende ayudar al funcionario recién ingresado a adaptarse a la Administración del Estado y la institución donde realizará sus funciones. Generalmente orienta al novato, dándole información de la Administración del Estado y su institución, como estructura, principales leyes, entre otras.						1 a 15	40 a 60	Alta	Baja	Baja
Charla	Tipología de enseñanza en donde un experto expone puntos de vista o enfoques acerca de una temática. Se desarrolla ante un grupo en auditorio.						30 a 35	2 a 8	Moderada	Moderada	Baja

Tipo	Descripción	Actividad de capacitación con connotación predominantemente práctica					Actividad de capacitación con connotación predominantemente teórica				
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Seminario	Tipología basada en el trabajo en grupo e intercambio oral de información, utilizada para trabajar y profundizar desde el debate y análisis colectivo en un tema predeterminado.						70 a 100	8 a 24	Alta	Moderada - Baja	Moderada
Curso	Tipología en la que se traspasan nuevos conocimientos o habilidades, a través de una metodología preferentemente expositiva, pero con componentes prácticos. Generalmente, un curso podría certificar competencias para el cumplimiento de funciones específicas.						25 a 30	36	Baja	Alta	Baja

- 1 Número óptimo de participantes
- 2 Horas andragógicas promedio
- 3 Amplitud de temas
- 4 Profundización de contenidos
- 5 Interacción relator-participante

Fuente: elaboración propia, sobre la base de minuta metodológica del Departamento de Capacitación de la Contraloría.

Adicionalmente, en relación a la magnitud del esfuerzo institucional, se pueden observar los recursos institucionales que la Contraloría ha destinado en los últimos años a la capacitación, a través del presupuesto ejecutado como una variable que fundamenta la relevancia del proceso capacitador para la Contraloría, lo cual se puede verificar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: presupuesto ejecutado de la Contraloría en capacitación de funcionarios de la Administración del Estado.

Año	Presupuesto ejecutado en capacitación de funcionarios de la Administración del Estado —cifras reales sobre la base de IPC acumulado ene-dic 2017—	% del presupuesto de la Contraloría
2010	\$ 668.288.625	1,12 %
2011	\$ 626.602.875	1,01 %
2012	\$ 608.427.232	0,95 %
2013	\$ 628.727.089	0,93 %
2014	\$ 926.578.131	1,29 %
2015	\$ 644.216.337	0,87 %
2016	\$ 531.092.020	0,73 %

Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos del Departamento de Presupuesto de la Contraloría.

Asimismo, se puede corroborar que la Contraloría ha ofrecido 42.751 cupos de capacitación de la Administración del Estado desde 2010 a 2016, según la siguiente distribución anual:

Cuadro N° 3: cantidad de actividades de capacitación que ha impartido la Contraloría y cupos de capacitados de la Administración del Estado.

Año	Cantidad de actividades de capacitación que ha impartido la Contraloría	Número de cupos de capacitación* a instituciones de la Administración del Estado
2010	72	2.478
2011	58	3.236
2012	156	5.308
2013	183	6.245
2014	270	8.970
2015	203	7.908
2016	214	8.606
Total	1.156	42.751

Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos del Departamento de Capacitación de la Contraloría.

* Se entiende como cupo de capacitación de una vacante única. No se refiere al número de funcionarios capacitados, pues un funcionario puede haber asistido en un año a más de una actividad, por tanto, puede generar más de un cupo de capacitación.

3.2. Modelo causal

Como se ha señalado, a pesar de la magnitud del esfuerzo institucional en la capacitación de funcionarios de la Administración, la Contraloría no cuenta con un modelo de evaluación para verificar si los resultados esperados se están cumpliendo.

En el contexto de la investigación, se identificaron las posibles causas de la ausencia de un modelo evaluativo. Entre ellas destaca la gestión del modelo de capacitación de la Contraloría, que privilegió ampliar la cobertura y temáticas de las actividades, es decir, la capacidad operativa se ha centrado en el proceso de ejecución de los cursos, dejando en segundo orden la evaluación.

Asimismo, difícilmente la capacidad operativa y de recursos humanos instalados en el Departamento de Capacitación, o actualmente en el Centro de Estudios de la Administración del Estado, podría lograr la gestión adecuada de un proceso evaluativo, toda vez que la preocupación de las autoridades de la Contraloría ha estado focalizada, en esta etapa, en el diseño y planificación de las actividades de capacitación, con la finalidad de mejorar falencias detectadas en la Administración del Estado. Por ejemplo, para la entrada en vigencia de una nueva ley o por materias observadas reiteradamente en las fiscalizaciones de la Contraloría en las instituciones públicas.

Por otra parte, en términos metodológicos, como se señaló en el cuadro N° 1, las actividades de capacitación son disímiles entre sí, ya que algunos son cursos de más de treinta horas cronológicas, otros son talleres de ocho horas, en distintas modalidades, presencial y *e-learning*, lo que hace más complejo determinar un modelo único de evaluación de resultados aplicable a la capacitación que dicta la Contraloría.

En este orden de consideraciones, la decisión de la autoridad de seguir ejecutando una u otra actividad de capacitación, no se basaría en evidencia técnica, en relación a si están logrando los objetivos que se propusieron en su diseño. Igualmente, si no se puede determinar de manera precisa el éxito o fracaso de una capacitación, los recursos y esfuerzos institucionales pueden estar siendo subutilizados, o derechamente mal utilizados, porque no se cuenta con información para verificar si las actividades de capacitación están cumpliendo su objetivo, lo cual impide hacer correcciones necesarias respecto a su dictación, ya sea reorientándola o finalizando su ejecución; por todo lo anterior, no se realizaría eventualmente un gasto racional de los recursos públicos.

3.3. Alcance del problema

La carencia de un modelo evaluativo de resultados afecta a todas las capacitaciones de la Contraloría para funcionarios de instituciones del Estado, pero este trabajo se acotará a la generación de un modelo piloto para evaluar los resultados específicos de un curso *e-learning* ejecutado desde 2015. Esto permitirá,

en lo sucesivo, que este diseño de modelo sea replicado, con sus respectivas modificaciones, en todas las tipologías de actividades de capacitación, con la finalidad de evitar los efectos nocivos en la gestión descritos en el punto anterior.

El curso elegido para el testeo del modelo piloto fue la última versión del «Curso *e-learning* de nueva normativa y procedimientos de rendición de cuentas», dictado el segundo semestre de 2018, pues posee características que ayudan al proceso investigativo, como la masiva participación en todas las regiones y varias entidades del aparato del Estado, alta demanda por realizar nuevas versiones del curso y facilitación de la comunicación con los participantes aprobados a través de medios tecnológicos que ya han utilizado con anterioridad.

Esta delimitación del problema obedece a la amplitud de los tipos de actividades de capacitación que realiza la Contraloría, lo cual provoca dificultades temporales y metodológicas para establecer un modelo único de evaluación de resultados. Por tanto, el diseño de un modelo piloto permitirá generar las condiciones necesarias para avanzar, a lo menos, en el proceso de evaluación de resultados de las actividades de capacitación que la Contraloría considere estratégicas, o donde haya realizado mayores gastos de recursos presupuestarios y humanos.

4. Análisis de resultados

En este capítulo se presentarán los análisis y resultados de las dos etapas descritas en el diseño metodológico, en atención a los objetivos orientadores.

4.1. Resultados de la etapa 1: levantamiento del modelo piloto de evaluación de resultados de capacitación de la Contraloría a funcionarios públicos y municipales

Esta etapa se estructuró en cuatro fases secuenciales, que tuvieron como finalidad generar los cuestionarios estandarizados que se aplicarán a una muestra representativa en la etapa 2, como testeo del modelo piloto. Las fases para este levantamiento son las siguientes:

4.2. Primera fase: generar el guion de las entrevistas semiestructuradas a actores clave del proceso y expertos

Este guion se desarrolló armonizando los niveles de evaluación de la capacitación, propuestos en el modelo de Kirkpatrick (1999, pág. 13), con las dimensiones de resultados en evaluación de proyectos y programas, planteadas en la metodología de marco lógico (Calderón Vázquez, 2008, pág. 7). De esta manera, se desarrollaron preguntas globales, que necesariamente estuvieran alineadas con el modelo de gestión de la capacitación impulsado por la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (2014, págs. 10-15) donde se pueden desprender varias actividades de sus cuatro etapas.

Estas actividades de las etapas del modelo de gestión de la capacitación se establecieron como las categorías de análisis para el desarrollo de las preguntas globales del guion. Dichas categorías se pueden describir a grandes rasgos como siguen:

- 1) **Convocatoria:** etapa de planificación de la capacitación, referida a los mecanismos de difusión de las capacitaciones, específicamente cómo se dan a conocer al público objetivo.
- 2) **Postulación:** etapa que define los mecanismos por los cuales el público objetivo postula a las capacitaciones.
- 3) **Logística de ejecución:** etapa que se relaciona con los aspectos operativos de la puesta en marcha, por ejemplo: salas, iluminación, material, formato de las presentaciones, entre otros.
- 4) **Selección de contenidos y relatores:** etapa relativa a los mecanismos por los cuales la Contraloría selecciona tanto las materias como los funcionarios idóneos para las relatorías.
- 5) **Definición del alcance de la capacitación:** etapa donde se establece el público objetivo.
- 6) **Definición de aspectos andragógicos:** etapa donde se definen el número de horas y la cantidad óptima de participantes para lograr aprendizaje significativo.
- 7) **Determinación de los resultados esperados de la capacitación:** etapa donde se delinear los objetivos que se esperan de ella.
- 8) **Determinación del aprendizaje logrado con la capacitación:** actividad donde se definen los mecanismos de verificación del logro del aprendizaje.
- 9) **Verificación de la transferencia en el puesto de trabajo:** actividad que se constata si los participantes de la capacitación replican lo aprendido en su puesto de trabajo.
- 10) **Verificación de los beneficios a largo plazo:** actividad que examina qué tipo de impactos tuvo la capacitación en la gestión institucional y en la Administración del Estado en general.

Teniendo en consideración los modelos de evaluación y las categorías descritas anteriormente, se realizó un set de preguntas para el guion de las entrevistas según el siguiente detalle:

Cuadro N° 4: set de preguntas globales del guion de entrevista semiestructurada

Niveles de evaluación de la capacitación - Modelo de Kirkpatrick	Niveles de objetivos en metodología de marco lógico	Dimensiones de resultados de proyectos y programas - Evaluación metodología de marco lógico	Actividad asociada a la gestión de la capacitación - Categoría de análisis	Pregunta global de la entrevista semiestructurada
1. Reacción	Actividades	Procesos	Convocatoria	1. ¿Cuáles son los mecanismos de difusión de las actividades?
			Postulación	2. ¿Cuáles son sus percepciones respecto al sistema de postulación y selección de las actividades de capacitación en relación a su objetividad y transparencia?
			Logística de ejecución	3. ¿Cuáles son sus consideraciones respecto al funcionamiento de las salas, presentaciones, material, logística en general de las actividades de capacitación para funcionarios de la Administración del Estado?
			Selección de contenidos y relatores	4. ¿Cuáles son los procedimientos adecuados para la selección de los contenidos y relatores de las actividades de capacitación?
				5. ¿Cómo percibe la calidad de los contenidos y relatores?
			Definición del alcance de la capacitación	6. ¿Existe una definición a qué estamentos se pretende capacitar, directivos, profesionales, técnicos o administrativos? En caso de existir ¿por qué hay una definición de público objetivo?
	Componentes	Productos	Definición de aspectos andragógicos	7. ¿Cuál considera qué es el número de participantes adecuado para las principales tipologías de actividades de capacitación? –curso, curso <i>e-learning</i> , taller, charla, seminario–
				8. ¿Cuál considera qué es el número de horas adecuado para las principales tipologías de actividades de capacitación? –curso, curso <i>e-learning</i> , taller, charla, seminario–

2. Aprendizaje 3. Transferencia	Propósito	Resultados intermedios	Determinación de los resultados esperados de la capacitación	9. ¿Qué se espera con la capacitación de funcionarios de la Administración del Estado?, ¿existe una teoría causal?
				10. ¿Considera beneficioso que la Contraloría cumpla una función capacitadora en la Administración del Estado?, ¿por qué?
				11. ¿Considera pertinentes las competencias de la Contraloría para capacitar a funcionarios de la Administración del Estado?
			Determinación del aprendizaje logrado con la capacitación	12. ¿Cuáles son sus consideraciones respecto a la pertinencia de evaluar el aprendizaje en las actividades de capacitación de la Contraloría?
				13. ¿Cuáles son los mecanismos utilizados para evaluar el aprendizaje?
				14. ¿Cuáles son sus consideraciones respecto a la pertinencia de certificar el conocimiento por parte de la Contraloría?
			Verificación de la transferencia en el puesto de trabajo	15. ¿Cuáles cree son las expectativas de cómo los funcionarios podrían utilizar la capacitación en sus tareas diarias?
				16. ¿Podría señalar posibles indicadores respecto a la transferencia de la capacitación en el puesto de trabajo?
4. Impacto	Fin	Resultados finales	Verificación de los beneficios a largo plazo	17. ¿Cuáles considera son los resultados esperados en el mejoramiento en la gestión y transparencia en la Administración del Estado con las actividades de capacitación de la Contraloría?

Fuente: elaboración propia.

4.3. Segunda fase: recolectar datos que reportarán información útil para el diseño del modelo piloto de evaluación de resultados de la capacitación en la Contraloría

Esta recolección de datos se realizó a través de la realización de cuatro entrevistas semiestructuradas a los actores definidos en el marco metodológico, a quienes se les aplicó el set de preguntas definidas en la fase anterior. Las entrevistas fueron soportadas físicamente en grabaciones de audio y transcritas a formato escrito para el desarrollo de la posterior actividad de esta etapa. Las personas entrevistadas fueron las siguientes:

Muestra homogénea —actores clave del proceso—:

- Analista del Departamento de Capacitación Contraloría: Tamara Loyola Fuentes.
- Jefa del Departamento de Capacitación Contraloría: Loreto Basaure Tapia.

Muestra de expertos:

- Consultor de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile: Daniel Triviño Guerrero.
- Académico experto en Recursos Humanos y subdirector de Desarrollo de Personas del Servicio de Impuestos Internos: Christian Hansen Cruz.

4.4. Tercera fase: reducir y analizar los datos reportados en las entrevistas semiestructuradas

Las entrevistas semiestructuradas tienen la particularidad de generar muchos datos, algunos relacionados con las categorías de análisis, otros no. En dicho contexto, los datos deben reducirse, para lo cual se utilizó una técnica *ad hoc* a este trabajo, verificando los puntos de coincidencia y diferenciadores de las respuestas de los entrevistados, permitiendo de esta manera el agrupamiento de las respuestas en relación a las categorías de análisis.

Los puntos de coincidencia se consideraron si dos o más entrevistados respondieron elementos similares en una pregunta; por otra parte, los puntos diferenciadores se examinaron solo si un entrevistado respondía elementos que otros entrevistados no señalaron en sus respuestas.

Luego de esta reducción, el análisis de los datos se realizó en atención a los puntos de coincidencia y diferenciadores, logrando inferencias que permitieran la creación de las preguntas para los cuestionarios del modelo piloto de evaluación que se testeará en la siguiente etapa, específicamente con los funcionarios aprobados —y sus jefaturas— de la última versión del «Curso *e-learning* de nueva normativa y procedimientos de rendición de cuentas».

Considerando lo descrito, la reducción y análisis de los datos de las entrevistas semiestructuras se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5: reducción y análisis de los datos de las entrevistas semiestructuradas

Categoría de análisis	Pregunta de la entrevista	Puntos de coincidencia	Puntos diferenciadores	Posibles preguntas modelo piloto (Inferencias en función a las categorías)
Convocatoria	1. ¿Cuáles son los mecanismos de difusión de las actividades?	Mecanismos de difusión de las actividades de capacitación de la Contraloría: - Correos electrónicos, <i>mailing</i> informativos. - Afiches en instituciones públicas. - Portal institucional de la Contraloría. - Redes sociales.	Ideas para mejorar mecanismos de difusión de las actividades de capacitación en el Estado en general: - Datos en cuentas públicas. - Fondos concursables de capacitación para instituciones y funcionarios del Estado. - Portal único de información acerca de oferta programática de capacitaciones para funcionarios del Estado. - Círculo de aprendizaje con jefes de personas de las instituciones del Estado, que realicen la bajada comunicacional con los respectivos equipos.	- ¿Cómo se enteró del curso? - ¿La oferta programática de actividades de capacitación de la Contraloría son conocidas por la mayoría de los funcionarios de la Administración del Estado?
Postulación	2. ¿Cuáles son sus percepciones respecto al sistema de postulación y selección de las actividades de capacitación en relación a su objetividad y transparencia?	Percepciones sistema de postulación Contraloría: - En línea. - Simple.	Percepciones sistema de postulación Contraloría: - No existen criterios estandarizados para la selección de funcionarios a actividades de capacitación que imparte la Contraloría. - Discrecionalidad en la selección de funcionarios que participan en las actividades de capacitación de la Contraloría. - No se publican resultados o puntajes de los funcionarios que postulan a las actividades de capacitación de la Contraloría. Ideas para mejorar un sistema de postulación a actividades de capacitación: - Establecimiento de bases de postulación a fondos concursables con criterios previamente definidos. - Lógica formativa de escala: formar en las instituciones públicas a formadores de la Contraloría, en líneas específicas de conocimiento por año, que sean capaces de traspasar contenidos a sus pares.	- ¿El sistema por el cual postuló al curso fue simple y de fácil uso?
Logística de ejecución	3. ¿Cuáles son sus consideraciones respecto al funcionamiento de las salas, presentaciones, material, logística en general de las actividades de capacitación para funcionarios de la Administración del Estado?	Percepciones de la logística de implementación de las actividades de capacitación de la Contraloría –salas, material, presentaciones, coordinación–: - Buenas salas. - Material con buen contenido. Aspectos de mejora en la Contraloría: - Aumento en el número de salas.	Percepciones de la logística de implementación de las actividades de capacitación de la Contraloría –salas, material, presentaciones, coordinación–: - Diferencias en la calidad de implementación de las actividades que realiza la Contraloría en el nivel central y las sedes regionales. Aspectos de mejora en la Contraloría: - Mejoramiento de elementos ambientales de las salas, como aire acondicionado y sillas. - El material debiese estar disponible con mayor antelación respecto a la ejecución de la actividad de capacitación. Percepciones de la logística de implementación de las actividades de capacitación en el Estado en general: - Calidad disímil entre proveedores de capacitación. - Importancia de aplicar encuesta de satisfacción –reacción– al finalizar las actividades presenciales, para verificar aspectos de mejora en la implementación de las actividades y evaluar a los proveedores. - Necesidad de avanzar en capacitación de distancia por medios digitales.	- ¿La plataforma donde realizó el curso (aula virtual) fue de simple uso y amigable? - ¿La atención de la Mesa de Ayuda durante el desarrollo del curso fue adecuada y en los tiempos correctos?

Categoría de análisis	Pregunta de la entrevista	Puntos de coincidencia	Puntos diferenciadores	Posibles preguntas modelo piloto (Inferencias en función a las categorías)
Definición de contenidos y relatores	4. ¿Cuáles son los procedimientos adecuados para la selección de los contenidos y relatores de las actividades de capacitación?	Procedimientos de selección de relatores y contenidos de las actividades de capacitación de la Contraloría: - Designación discrecional de las jefaturas de experto técnico en una materia determinada. - En algunas materias, como inducción al sector público, postulación de los funcionarios a ser relator de la Contraloría, en consideración a sus conocimientos técnicos y habilidades comunicacionales necesarias para relatar. Aspectos de mejora en la selección de los relatores en la Contraloría: - Dotar de habilidades de relatoría a los funcionarios que cumplen esta función.	Aspectos a considerar en los procedimientos de selección de relatores y contenidos de las actividades de capacitación en el Estado en general: - Los funcionarios que cumplan la labor de relatar deben contar con las competencias técnicas adecuadas para poder traspasar el conocimiento, ser expertos temáticos. - Las instituciones deben procurar preparar y dotar de herramientas metodológicas y expositivas a los funcionarios que relaten. - Los relatores de una institución tienen la problemática que deben complementar esta tarea con las funciones propias de su cargo, por tanto, se deben generar las condiciones e incentivos institucionales necesarios para que el desarrollo de las relatorías se realice de manera correcta. - Las instituciones deben mantener actualizados los conocimientos técnicos y habilidades comunicacionales de los funcionarios que relaten.	- ¿Conoce cuáles son los objetivos de aprendizaje del curso que participó? - ¿La calidad de los contenidos del curso era la adecuada respecto a los objetivos propuestos?
	5. ¿Cómo percibe la calidad de los contenidos y relatores?	Calidad de los contenidos y relatores de la Contraloría: - En términos técnicos la calidad de los relatores es buena. - Los contenidos son transmitidos de manera efectiva.	Calidad de los contenidos y relatores de la Contraloría: - La calidad de los relatores ha mejorado por la especialización en el desarrollo de cursos y actividades de capacitación, pues los equipos tienden a hacer los mismos. Aspectos de mejora de contenidos y relatores de la Contraloría: - Posibilidad que material que se entrega incluya contenidos que permitan consultas posteriores. - Mejoramiento de habilidades comunicacionales de los relatores.	- ¿La calidad de las respuestas del tutor a las consultas realizadas durante el desarrollo del curso fue la adecuada?
Definición del alcance de la capacitación	6. ¿Existe una definición a qué estamentos se pretende capacitar, directivos, profesionales, técnicos o administrativos? En caso de existir ¿por qué hay una definición de público objetivo?	Posible definición de estamentos a capacitar por la Contraloría: - No existe una definición explícita de la Contraloría respecto a estamentos que capacitará. - Existe un foco orientado a profesionales y técnicos involucrados en los procesos más operativos de gestión y resguardo de los recursos públicos. - El foco se orienta a partir de las materias de los cursos que imparte la Contraloría.	Posible definición de estamentos a capacitar por la Contraloría: - Desconocimiento si existe una estrategia de cuáles estamentos son prioritarios de capacitar. - La estrategia pareciera estar más bien orientada a lograr objetivos de cobertura.	- ¿El curso está diseñado para especialistas en la temática? - ¿El curso lo puede realizar cualquier funcionario del Estado, más allá de la función que cumpla?
Definición de aspectos andragógicos	7. ¿Cuál considera qué es el número de participantes adecuado para las principales tipologías de actividades de capacitación? –curso, curso e-learning, taller, charla, seminario–	Números de participantes adecuado: - Depende de la profundidad de la temática. - Cursos presenciales desde 12 a 40 participantes. - Taller alrededor de 30 participantes. - Charlas desde 100 o más participantes. - Seminarios desde 100 o más participantes. - Curso e-learning dependerá de si es autodirigido, donde podrían llegar incluso a 1.000 participantes, o con tutoría, que posiblemente no se pueda superar los 40 participantes.	Número de participantes adecuado: - En el sector público, en general, los cursos presenciales cuando tratan de nociones básicas, los participantes pueden ir desde 12 participantes hasta un número ilimitado. - Cuando se trata de un curso presencial especializado en alguna temática, donde se realizan actividades de simulación o rol playing, los participantes no debiesen superar los 12 participantes.	- ¿La metodología del curso fue apropiada para mantenerme involucrado y activo? - ¿La cantidad de participantes del curso fue la correcta, para dar atención oportuna?

Categoría de análisis	Pregunta de la entrevista	Puntos de coincidencia	Puntos diferenciadores	Posibles preguntas modelo piloto (Inferencias en función a las categorías)
Definición de aspectos andragógicos	8. ¿Cuál considera qué es el número de horas adecuado para las principales tipologías de actividades de capacitación? —curso, curso <i>e-learning</i> , taller, charla, seminario—	Números de horas adecuado: - Depende de la profundidad de la temática. - Cursos presenciales entre 8 a 32 horas. - Taller alrededor de 4 horas. - Charlas entre 1 a 2 horas. - Seminarios entre 4 a 8 horas. - Curso <i>e-learning</i>, si es autodirigido, no debiese superar las 15 horas, entre estudio y resolución de actividades.	Número de horas adecuado: - En el sector público, en general, los cursos presenciales se dividen en 8, 12, 16, 24 y 32 horas. Más allá de eso se pasa a un diplomado. - Algunas instituciones han creado mallas de formación, segmentando cursos presenciales largos en varios cursos, pudiendo abordar una temática especializada en varias actividades.	- ¿La duración del curso es correcta en relación a los contenidos abordados?
Determinación de los resultados esperados de la capacitación	9. ¿Qué se espera con la capacitación de funcionarios de la Administración del Estado?, ¿existe una teoría causal?	Teoría causal de la capacitación de funcionarios del Estado: - La principal idea es la generación de un círculo virtuoso, la Contraloría capacita en temáticas que es considerada experta, esperando que en el corto plazo las instituciones del Estado, y específicamente los funcionarios que participan de los cursos, tengan las herramientas necesarias para mejorar su funcionamiento, a partir del apego normativo, disminuyendo de esta manera los hallazgos en posteriores auditorías que realiza la misma Contraloría.	Teoría causal de la capacitación de funcionarios del Estado: - En general, las instituciones públicas no entienden en términos estratégicos el para qué se gastan recursos en formación de los funcionarios. - En términos reduccionistas, el Estado espera que el gasto en capacitación de funcionarios públicos sea rentabilizado lo antes posible, entregando mejores servicios a la ciudadanía, por tanto, cumplir de mejor manera sus funciones al interior de la institución donde se desempeña.	- No se obtuvieron preguntas para el modelo piloto en estas respuestas. Posibles preguntas están contenidas en las siguientes categorías.
	10. ¿Considera beneficioso que la Contraloría cumpla una función capacitadora en la Administración del Estado?, ¿por qué?	Consideraciones respecto de si es beneficioso que la Contraloría realice capacitación de los funcionarios del Estado: - Es beneficioso para el sector público, pues permite a las instituciones generar conocimiento acerca de la legalidad de la implementación de los actos administrativos, a partir de la expertise de la Contraloría	Consideraciones respecto de si es beneficioso que la Contraloría realice capacitación de los funcionarios del Estado: - Beneficioso para las instituciones públicas, pues es una función de amplia cobertura y gratuita. - También es beneficioso para la Contraloría, ya que permite generar una relación y conocimiento de la realidad de los funcionarios en la Administración del Estado. - Si bien es beneficioso, al no conocer la estrategia de capacitación, no se puede establecer si la Contraloría lo podría hacer mejor o de manera distinta.	- ¿Es beneficioso para la gestión del sector público que la Contraloría realice actividades y cursos de capacitación como el que participó?
	11. ¿Considera pertinentes las competencias de la Contraloría para capacitar a funcionarios de la Administración del Estado?	Consideraciones respecto de si la Contraloría cuenta con las competencias pertinentes para capacitar a los funcionarios del Estado: - Existen las competencias técnicas necesarias para que la Contraloría realice actividades de capacitación. - Se aprovechan los conocimientos de los funcionarios de la Contraloría para traspasarlos a los funcionarios del Estado.	No existen puntos diferenciadores en esta pregunta.	- ¿La Contraloría cuenta con la pertinencia adecuada, en términos de conocimientos y expertos, para realizar cursos de capacitación en temáticas de su competencia, tal como en el curso que participó?
Determinación del aprendizaje logrado con la capacitación	12. ¿Cuáles son sus consideraciones respecto a la pertinencia de evaluar el aprendizaje en las actividades de capacitación de la Contraloría?	Consideraciones respecto a la pertinencia de evaluar el aprendizaje en las actividades de capacitación de la Contraloría: - Es pertinente como mecanismo para identificar si el traspaso de conocimiento se realizó de manera eficaz, sobre todo en cursos presenciales de más de 30 horas y cursos <i>e-learning</i>.	Consideraciones respecto a la pertinencia de evaluar el aprendizaje en las actividades de capacitación de la Contraloría: - A partir de la información de la evaluación de aprendizaje se pueden hacer ajustes al diseño instruccional de un curso. - La evaluación de aprendizaje es un proceso pertinente y básico, es lo mínimo que debe esperar un funcionario que realiza un curso de capacitación.	- ¿El mecanismo por el cual se evaluó el aprendizaje fue adecuado y pertinente a los contenidos y objetivos del curso?

Categoría de análisis	Pregunta de la entrevista	Puntos de coincidencia	Puntos diferenciadores	Posibles preguntas modelo piloto (Inferencias en función a las categorías)
Determinación del aprendizaje logrado con la capacitación	13. ¿Cuáles son los mecanismos utilizados para evaluar el aprendizaje?	Mecanismos utilizados en la evaluación de aprendizaje en la Contraloría: - Usualmente existen evaluaciones de aprendizaje parciales y una final, utilizando mecanismos de verdadero y falso, selección múltiple o ejercicios de aplicación.	Posibles mecanismos de evaluación de aprendizaje: - Dependerá del tipo de conocimiento que se necesite evaluar. Para conocimientos de tipo técnicos, teóricos o normativos, por lo general lo más utilizado son pruebas escritas o ensayos; y para evaluar alguna destreza o conocimiento práctico, se debe definir una metodología que permita la evaluación de este tipo de aprendizaje, como por ejemplo el rol <i>playing</i>. - Metodológicamente el mecanismo de verdadero y falso está en desuso, ya que tiene un factor azaroso muy elevado. - Más allá de la evaluación de aprendizaje, y sus mecanismos clásicos, se podría realizar un seguimiento a la aplicación de los contenidos en la institución, que sea parte de la calificación final. Por ejemplo, el participante podría desarrollar y enviar un informe al ente capacitador, validado por la jefatura correspondiente, respecto a cómo está aplicando los contenidos aprendidos en la institución.	
	14. ¿Cuáles son sus consideraciones respecto a la pertinencia de certificar el conocimiento por parte de la Contraloría?	Consideraciones respecto a la pertinencia que la Contraloría certifique conocimientos: - Actualmente la Contraloría solo informa si un funcionario realizó y aprobó un curso. - Es pertinente que la Contraloría certifique competencias de los funcionarios que trabajan en el Estado, en temáticas específicas que son áreas de influencia propias de la Contraloría. Por ejemplo, si un funcionario está acreditado por la Contraloría en temas jurídico-normativos, estaría en condiciones de ejercer labores en un área jurídica de cualquier institución. El mismo caso con temáticas contables.	Consideraciones respecto a la pertinencia que la Contraloría certifique conocimientos: - La certificación se debe dar un marco estratégico más amplio, que tenga que ver con el levantamiento de perfiles en áreas que la Contraloría considera relevantes de certificar a los funcionarios que realizan labores en estas áreas, saliendo del enfoque actual del curso casual o puntual. - Un modelo de certificación debe considerar una periodicidad a lo menos anual.	- ¿La Contraloría debiese certificar y habilitar a los funcionarios públicos en tareas especializadas, tal como lo realiza por ejemplo ChileCompra con los funcionarios que gestionan las compras del Estado? - ¿Considera pertinente que solo los funcionarios que aprueben el curso cada cierto período de tiempo puedan realizar tareas de rendición de cuentas en una institución pública?
Verificación de la transferencia en el puesto de trabajo	15. ¿Cuáles cree son las expectativas de cómo los funcionarios podrían utilizar la capacitación en sus tareas diarias?	No existen puntos de coincidencia en esta pregunta.	Consideraciones respecto expectativas de cómo los funcionarios podrían utilizar la capacitación de la Contraloría en sus tareas diarias: - Se espera que los funcionarios que participan en las actividades de capacitación de la Contraloría utilicen lo aprendido en sus labores. - En las encuestas de reacción que se han aplicado a los cursos que imparte la Contraloría, se puede verificar que los funcionarios públicos tienen necesidad de conocimientos, que de alguna manera es satisfecha por los cursos que imparte la Contraloría. - Algunos funcionarios asisten a los cursos de la Contraloría con la expectativa de generar una línea directa de resolución de consultas posterior al curso, o para cumplir ciertos requisitos de movilidad en algunas instituciones, sobre todo municipales. - Actualmente en la Contraloría no existe una herramienta que permita medir si los funcionarios que asisten a los cursos utilizan el aprendizaje en sus tareas diarias. Consideraciones respecto a las posibles expectativas de cómo los funcionarios podrían utilizar la capacitación en general en sus tareas diarias: - Lo principal es que los funcionarios que asistan a una capacitación sea por una necesidad de aprendizaje ligada a las labores que realiza en la institución, en conocimiento de por qué asiste, qué se espera al final del curso y cuáles serán las condiciones que la institución proporcionará para desplegar lo aprendido. Lo anterior eleva las expectativas del participante, por tanto, es fundamental el proceso de detección de necesidades de capacitación. - Si el curso está orientado al puesto de trabajo de los funcionarios, las expectativas serán que utilice lo aprendido en sus labores diarias. Para ello debe haber una estrategia de gestión de la formación para la transferencia en el puesto de trabajo.	- ¿Recuerda los contenidos del curso?

Categoría de análisis	Pregunta de la entrevista	Puntos de coincidencia	Puntos diferenciadores	Posibles preguntas modelo piloto (Inferencias en función a las categorías)
Verificación de la transferencia en el puesto de trabajo	16. ¿Podría señalar posibles indicadores respecto a la transferencia de la capacitación en el puesto de trabajo?	Posibles indicadores respecto a la transferencia de la capacitación en el puesto de trabajo: - Una herramienta podría ser consultar a los participantes por temáticas específicas del curso que realizaron, pasado unos meses, para verificar lo que aprendieron y permitir la mejora continua de los cursos. - La herramienta principal es la evaluación en el puesto de trabajo, encuestando a la jefatura del participante pasado un tiempo desde la actividad, para verificar si el conocimiento que se entregó sirvió o mejoró el desempeño del funcionario participante en la institución.	Posibles indicadores respecto a la transferencia de la capacitación en el puesto de trabajo: - En el Departamento de Capacitación de la Contraloría falta tiempo y funcionarios para gestionar mediciones de transferencias de las capacitaciones en el puesto de trabajo. - El proceso de evaluación de transferencia de las capacitaciones tiene que estar relacionado con la detección de necesidades, involucrando a las jefaturas desde que se detecta una brecha de desempeño, invitándolos a participar en la evaluación de la transferencia del curso que se realizó para disminuir esta brecha. - Siguiendo el modelo de Kirkpatrick, la Dirección Nacional del Servicio Civil entrega recomendaciones a las instituciones públicas respecto a las evaluaciones de transferencia de la capacitación y las causas que incidieron o no en dicha transferencia. Señala que el cuestionario a las jefaturas de los participantes es el mejor método para obtener información, dejando en segundo plano la autoevaluación. - Para realizar evaluación de transferencia, se debe identificar desde la etapa de diseño a qué curso, y específicamente qué contenido, es factible de medir la transferencia, porque en algunas temáticas no existe instrumental concreto para lograr una medición correcta. - Es recomendable establecer metas institucionales de evaluación de transferencia, por ejemplo, el 35 % de los cursos que se ejecuten en el año X serán evaluados en términos de transferencia en el puesto de trabajo.	- ¿Qué tan valiosos considera los contenidos que el curso le entregó para el desarrollo de sus funciones? - ¿Se siente capacitado de aplicar lo aprendido en el curso en su puesto de trabajo? - Luego del curso, ¿aumentó su motivación para realizar las tareas y procedimientos aprendidos? - ¿Ha recibido consultas de su jefatura o compañeros de funciones que ha podido responder por haber realizado el curso? - ¿Ha conseguido aplicar los contenidos aprendidos en el curso en su puesto de trabajo? - ¿Cuáles considera que son las causas de poder o no poder aplicar los contenidos del curso en su puesto de trabajo?
Verificación de los beneficios a largo plazo	17. ¿Cuáles considera son los resultados esperados en el mejoramiento en la gestión y transparencia en la Administración del Estado con las actividades de capacitación de la Contraloría?	Consideraciones respecto a los resultados esperados en el mejoramiento de la gestión y la transparencia en la Administración del Estado con las actividades de la Contraloría: - Se ha iniciado un proceso de buscar insumos de información en la propia Contraloría para realizar capacitaciones en lo que se está auditando, lo que claramente tendrá un impacto en la gestión y transparencia de la Administración pública, pues se transparente lo que la Contraloría medirá posteriormente en las auditorías. - El proyecto de apoyo al cumplimiento que actualmente impulsa la Contraloría, genera una relación colaborativa y cercana con las instituciones auditadas, detectando sus necesidades de capacitación de manera directa, lo cual podría disminuir la brecha entre la oferta programática de capacitaciones de la Contraloría y las reales necesidades de capacitación de una institución, lo cual es un avance importante en el mejoramiento de la gestión y la transparencia. - Los beneficios a largo plazo de la capacitación de la Contraloría, será tener funcionarios lo más preparados posible, para que puedan cumplir sus funciones administrativas de manera correcta y apegada, en forma y fondo, a la normativa, lo cual debería disminuir, por ejemplo, observaciones de auditoría. En este punto se podrían establecer ciertos indicadores, dependiendo de las características de las actividades.	Consideraciones respecto a los resultados esperados en el mejoramiento de la gestión y la transparencia en la Administración del Estado con las actividades de la Contraloría: - Existe un impacto importante de las actividades de capacitación de la Contraloría, que se refleja en el foco que han definido en la capacitación las autoridades de la Contraloría, anteriormente con el contralor Mendoza existió un aumento en la cantidad de actividades, y actualmente con el contralor Bermúdez se genera un centro de estudios que se dedica específicamente a capacitar a los funcionarios públicos; siendo la percepción global que la capacitación puede mejorar ciertos procesos del sector público. - Los beneficios se pueden inferir, pero no son conocidos. - Los resultados debiesen estar enfocados en instalar el concepto de certeza jurídica, en el sentido de enseñar lo que se entiende por legítimo e ilegítimo en el sector público. - La Contraloría debiese ser la institución que impulsa, no solo la prevención de los actos, sino también la formación de un <i>ethos</i> en el sector público, no solo sancionando o investigando, sino que también generando gestión del conocimiento, aprendizaje y en el fondo mejoras en la gestión pública.	- ¿El curso ayudará a que la institución donde me desempeño disminuya posibles observaciones en una futura auditoría que realice la Contraloría? - ¿El curso mejorará a largo plazo la gestión y transparencia institucional?

4.5. Cuarta fase: sistematizar la información para el levantamiento del modelo piloto de evaluación de resultados de capacitación de la Contraloría

Luego de que se completó la reducción y análisis de los datos reportados en las entrevistas semiestructuradas, extrayendo posibles preguntas para el modelo piloto, fue necesario sistematizar la información, tanto para los aspectos metodológicos del modelo piloto como para la creación de los cuestionarios: uno que se aplicará a los funcionarios que participen y aprueben un determinado curso que imparta la Contraloría; y el segundo, a las jefaturas de dichos funcionarios.

Respecto a los aspectos metodológicos del modelo piloto, se pueden inferir de las entrevistas algunas consideraciones generales respecto a su aplicación:

- El proceso de consulta necesariamente se debe realizar a los funcionarios aprobados de un curso y sus jefaturas. A los aprobados, porque son quienes supuestamente lograron demostrar aprendizaje mediante una evaluación. A sus jefaturas, ya que son quienes han verificado si el aprendizaje de contenidos está siendo aplicado en el puesto de trabajo.
- La aplicación del modelo debe realizarse a cursos que hayan finalizado en un período no superior a un año, ya que en un plazo mayor la evaluación de transferencia en el puesto de trabajo podría verse afectada, sea por la movilidad de los funcionarios, o por la posible participación en otras capacitaciones.
- No se puede aplicar el modelo a todas las actividades de capacitación que la Contraloría realiza para la Administración del Estado, debiendo concentrarse en los cursos presenciales y *e-learning*, y estableciendo metas de evaluaciones anuales.

En relación a la sistematización de la información para el diseño de los cuestionarios del modelo piloto, a partir de las posibles preguntas que se lograron desarrollar en la fase anterior, se estableció lo siguiente:

- Se estimó necesario que los cuestionarios fueran de fácil respuesta, no demorando el encuestado más de cinco minutos en desarrollarlo.
- Los cuestionarios se estructuraron en 37 preguntas, divididas en cuatro dimensiones: la primera relacionada con la identificación del funcionario encuestado; la segunda, respecto a la experiencia de participación en el curso; la tercera, relacionada con la valoración de los resultados de la participación; y por último, consideraciones respecto al mismo cuestionario, en relación a si lo consideran de fácil respuesta y una posible ayuda en la gestión de las capacitaciones de la Contraloría.
- Se establecieron respuestas libres para la primera dimensión de identificación, en algunos casos con opciones de respuestas; luego, en las siguientes dimen-

siones, se utilizó en general una escala de Likert de cuatro niveles, con la finalidad de evitar las respuestas de tendencia central.

- Ambos cuestionarios tienen una estructura similar, solo varían algunos enunciados. Esto con la intención el análisis posterior sea comparativo.
- El detalle de las preguntas y dimensiones de los cuestionarios se precisan a continuación:

Cuestionario N° 1: funcionarios aprobados

Estimado funcionario:

En relación a su participación en el (nombre del curso), realizado durante el año (señalar año), con el propósito de evaluar de manera general la experiencia de capacitación con la Contraloría General de la República (Contraloría), solicitamos su colaboración en responder el siguiente cuestionario, que no demorará más de cinco minutos.

La Contraloría se compromete a utilizar los datos solo de manera agregada y con el objetivo de mejorar sus actividades de capacitación, velando por el correcto resguardo de su identidad y respuestas específicas.

En caso de cualquier consulta o comentario, puede escribir al correo electrónico capacitacion@contraloria.cl

Desde ya agradecemos su tiempo.

Preguntas de identificación		
Nº	Enunciado	Opciones de respuesta / Escala
1	Nombre completo	Respuesta libre
2	Edad	Opciones con números para completar edad
3	Sexo	Opciones con identificación de sexo: hombre, mujer
4	Fecha en que realizó la actividad de capacitación de la Contraloría	Calendario desplegable para consignar fecha
5	Institución pública donde se desempeña o desempeñaba cuando realizó la actividad de capacitación	Respuesta libre
6	Región donde se encuentra la institución donde se desempeña o desempeñaba cuando realizó la actividad de capacitación	Opciones con regiones del país
7	Cargo que desempeña o desempeñaba al momento de participar en la actividad de capacitación	Respuesta libre
8	¿A qué estamento pertenece su cargo? En caso de estar contratado mediante código del trabajo o a honorarios, asímelo al estamento que pertenecería	Opciones con estamentos: administrativo, técnico, profesional y directivo
9	Años que llevaba desempeñando el cargo al momento de participar la actividad de capacitación	Opciones con números para completar años de 0 a 40

Preguntas relacionadas con la participación en el curso –nombre del curso–		
10	¿Cómo se enteró del curso?	Opciones 1: Por la página web de la Contraloría 2: Por correo electrónico de la Contraloría 3: Por redes sociales –Twitter, Facebook, Instagram– 4: Por afiches impresos 5: Por información de mi jefatura 6: Por el departamento o unidad de personal o recursos humanos 7: Por compañeros de funciones 8: Otro, indique cuál.....
11	La oferta programática de actividades de capacitación de la Contraloría son conocidas por la mayoría de los funcionarios de la Administración del Estado.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
12	El sistema por el cual postuló al curso fue simple y de fácil uso.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
13	La plataforma donde realizó el curso (aula virtual) fue de simple uso y amigable.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
14	La atención de la mesa de ayuda durante el desarrollo del curso fue adecuada y en los tiempos correctos.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
15	¿Conoce cuáles son los objetivos de aprendizaje del curso que participó?	Opciones 1. Sí 2. No
17	La calidad de las respuestas del tutor a las consultas realizadas durante el desarrollo del curso fue la adecuada.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
18	El curso está diseñado para especialistas en la temática.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
19	El curso lo puede realizar cualquier funcionario del Estado, más allá de la función que cumpla.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
20	La duración del curso es correcta en relación a los contenidos abordados.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo

21	La cantidad de participantes del curso fue la correcta, para dar atención oportuna.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
22	La metodología del curso fue apropiada para mantenerme involucrado y activo.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
23	Es beneficio para la gestión del sector público que la Contraloría realice actividades y cursos de capacitación como el que participé.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
25	El mecanismo por el cual se evaluó el aprendizaje como adecuado y pertinente a los contenidos y objetivos del curso.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
26	La Contraloría debiese certificar y habilitar a los funcionarios públicos en tareas especializadas, tal como lo realiza por ejemplo ChileCompra con los funcionarios que gestionan las compras del Estado.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
27	Considera pertinente que solo los funcionarios que aprueben el curso cada cierto período de tiempo puedan realizar tareas de (materia del curso) en una institución pública.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
Preguntas de autoevaluación		
28	¿Recuerda los contenidos del curso?	Escala 1: Muy poco 2: Poco 3: Casi todos 4: Todos
29	¿Qué tan valiosos considera los contenidos que el curso le entregó para el desarrollo de sus funciones?	Escala 1: Muy poco 2: Poco 3: Valioso 4: Muy valioso
30	¿Se siente capacitado de aplicar lo aprendido en el curso en su puesto de trabajo?	Escala 1: No tanto 2: Poco 3: Capacitado 4: Muy capacitado
31	Luego del curso, su motivación para realizar las tareas y procedimientos aprendidos:	Escala 1: Disminuyó 2: Disminuyó un poco 3: Aumentó 4: Aumentó considerablemente

32	¿Ha recibido consultas de su jefatura o compañeros de funciones que ha podido responder por haber realizado el curso?	Escala 1: Nunca 2: Casi nunca 3: A veces 4: Casi siempre 5: Siempre
33	¿Ha conseguido aplicar los contenidos aprendidos en el curso en su puesto de trabajo?	Escala 1: Nunca 2: Casi nunca 3: A veces 4: Casi siempre 5: Siempre
33.1	Si su respuesta anterior fue «nunca», «casi nunca» o «a veces», seleccione un máximo de tres causas por las que considera no ha podido aplicar los contenidos del curso en su puesto de trabajo:	Opciones 1: No recuerda los contenidos del curso. 2: No aprendió nuevos contenidos para aplicarlos. 3: La función que desempeña no permite aplicar directamente los contenidos. 4: No se ha dado el momento para aplicar los contenidos. 5: Cambió de función desde que realizó el curso. 6: Existe resistencia al cambio en la institución, lo cual obstaculiza la aplicación de los contenidos. 7: La jefatura no apoya la aplicación de los contenidos aprendidos. 8: No siente motivación para aplicar los contenidos. 9: Otra situación, indíquela:.....
33.2	Si su respuesta anterior fue «casi siempre» o «siempre», seleccione un máximo de tres causas que considera han ayudado a que pueda aplicar los contenidos del curso en su puesto de trabajo:	Opciones 1: Recuerda los contenidos del curso y tiene material de consulta. 2: Aprendió nuevos contenidos para aplicarlos. 3: La función que desempeña permite aplicar directamente los contenidos. 4: Se han dado los espacios y momentos para aplicar los contenidos. 5: En la institución donde se desempeña son abiertos a nuevas ideas, lo cual fomenta la aplicación de los contenidos. 6: La jefatura apoya la aplicación de los contenidos aprendidos. 7: Siente motivación para aplicar los contenidos. 8: Otra situación, indíquela:.....
34	El curso ayudará a que la institución donde me desempeño disminuya posibles observaciones en una futura auditoría que realice la Contraloría.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
35	El curso mejorará a largo plazo la gestión y transparencia institucional	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo

Preguntas sobre el cuestionario		
36	Considero que este cuestionario fue simple y fácil de responder	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
37	Considero que los resultados de este cuestionario pueden aportar en el mejoramiento de la gestión de los cursos de la Contraloría	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo

Cuestionario N° 2: jefaturas de funcionarios aprobados de un curso

Estimada jefatura:

En relación a la participación de funcionarios colaboradores de Ud. en el curso (nombre del curso), realizado durante el año (señalar año), con el propósito de evaluar de manera general la experiencia de capacitación con la Contraloría General de la República (Contraloría), solicitamos su colaboración en responder el siguiente cuestionario, que no demorará más de cinco minutos.

La Contraloría se compromete a utilizar los datos solo de manera agregada, y con el objetivo de mejorar sus actividades de capacitación, velando por el correcto resguardo de su identidad y respuestas específicas.

En caso de cualquier consulta o comentario, puede escribir al correo electrónico capacitacion@contraloria.cl

Desde ya agradecemos su tiempo.

Preguntas de identificación		
N°	Enunciado	Opciones de respuesta / Escala
1	Nombre completo.	Respuesta libre.
2	Edad.	Opciones con números para completar edad.
3	Sexo.	Opciones con identificación de sexo: hombre, mujer.
4	Fecha en que su(s) colaborador(es) realizó(aron) el curso (nombre del curso).	Calendario desplegable para consignar fecha.
5	Institución pública donde se desempeña o desempeñaba cuando su(s) colaborador(es) realizó(aron) la actividad de capacitación.	Respuesta libre.
6	Región donde se encuentra la institución donde se desempeña o desempeñaba cuando su(s) colaborador(es) realizó(aron) la actividad de capacitación.	Opciones con regiones del país.
7	Cargo que desempeña o desempeñaba al momento que su(s) colaborador(es) realizó(aron) la actividad de capacitación.	Respuesta libre.
8	Años que llevaba desempeñando cargo de jefatura al momento que se ejecutó el curso <i>e-learning</i> .	Opciones con números para completar años de 0 a 40.

9	Número de colaboradores que realizaron el curso <i>e-learning</i> .	Opciones con números para completar número de participantes de 1 a 20
Preguntas relacionadas con la participación en el curso (nombre del curso)		
10	¿Cómo cree que sus colaboradores se enteraron del curso?	Opciones 1: Por la página web de la Contraloría. 2: Por correo electrónico de la Contraloría. 3: Por redes sociales –Twitter, Facebook, Instagram–. 4: Por afiches impresos. 5: Por información que usted les facilitó. 6: Por el departamento o unidad de personal o recursos humanos. 7: Por compañeros de funciones. 8: Otro, indique cuál.....
11	La oferta programática de actividades de capacitación de la Contraloría son conocidas por la mayoría de los funcionarios de la Administración del Estado.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
12	El sistema de postulación de la Contraloría es simple y de fácil uso.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
13	¿Sus colaboradores le comentaron acerca de los atributos de la plataforma (aula virtual) donde realizaron el curso?	Opciones 1: Sí 2: No
13.1	En caso de que la respuesta anterior sea sí. Consideraban que la plataforma (aula virtual) era amigable y de fácil uso.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
14	¿Sus colaboradores le comentaron acerca de la calidad de la mesa de ayuda del curso?	Opciones 1: Sí 2: No
15	¿Conoce cuáles son los objetivos de aprendizaje del curso que participó?	Opciones 1. Sí 2. No
16	Sus colaboradores le comentaron acerca de la calidad de los contenidos del curso.	Opciones 1. Sí 2. No

16.1	En caso de que la respuesta anterior sea sí. Consideraban que la calidad de los contenidos del curso era adecuada.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
17	Sus colaboradores le comentaron acerca de la calidad de las respuestas del tutor del curso.	Opciones 1. Sí 2. No
17.1	En caso de que la respuesta anterior sea sí. La calidad de las respuestas del tutor a las consultas realizadas durante el desarrollo del curso fue la adecuada.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
18	Según lo observado, considera que el curso está diseñado para especialistas en la temática.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
19	Según lo observado, considera que el curso lo puede realizar cualquier funcionario del Estado, más allá de la función que cumpla.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
20	Considera que la duración del curso es correcta, ya que sus colaboradores pudieron finalizar en los tiempos programados.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
21	Considera que la cantidad de participantes del curso fue la correcta, para dar atención oportuna a sus colaboradores.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
22	Considera que la metodología del curso fue apropiada para mantener involucrado y activo a sus colaboradores.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
23	Es beneficioso para la gestión del sector público que la Contraloría realice actividades y cursos de capacitación como el que participaron sus colaboradores.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
24	La Contraloría cuenta con la pertinencia adecuada, en términos de conocimientos y expertos, para realizar cursos de capacitación en temáticas de su competencia, tal como en el curso que participaron sus colaboradores.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo

24.1	¿Sus colaboradores le comentaron acerca del mecanismo por el cual se evaluó el aprendizaje en el curso?	Opciones 1: Sí 2: No
25	En caso de que la respuesta anterior sea sí. Consideraban que el mecanismo por el cual se evaluó el aprendizaje fue adecuado y pertinente a los contenidos y objetivos del curso.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
26	La Contraloría debiese certificar y habilitar a los funcionarios públicos en tareas especializadas, tal como lo realiza por ejemplo Chilecompras con los funcionarios que gestionan las compras del Estado.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
27	Considera pertinente que solo los funcionarios que aprueben el curso cada cierto período de tiempo puedan realizar tareas de (materia del curso) en una institución pública.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
Preguntas de evaluación		
28	¿Cree que sus colaboradores recuerdan los contenidos del curso?	Escala 1: Muy poco 2: Poco 3: Casi todos 4: Todos
29	¿Qué tan valiosos considera los contenidos que el curso le entregó a sus colaboradores para el desarrollo de las funciones?	Escala 1: Muy poco 2: Poco 3: Valioso 4: Muy valioso
30	¿Considera que sus colaboradores están capacitados para aplicar lo aprendido en el curso en su puesto de trabajo?	Escala 1: No tanto 2: Poco 3: Capacitado 4: Muy capacitado
31	Luego de realizar el curso, considera que la motivación de sus colaboradores para realizar las tareas y procedimientos aprendidos:	Escala 2: Disminuyó un poco 3: Aumentó 4: Aumentó considerablemente
32	¿Ha realizado consultas de trabajo —o técnicas— respecto a la temática del curso a sus colaboradores?	Escala 1: Nunca 2: Casi nunca 3: A veces 4: Casi siempre 5: Siempre
33	¿Considera que sus colaboradores han conseguido aplicar los contenidos aprendidos en el curso en su puesto de trabajo?	Escala 1: Nunca 2: Casi nunca 3: A veces 4: Casi siempre 5: Siempre

33.1	Si su respuesta anterior fue «nunca», «casi nunca» o «a veces», seleccione un máximo de tres causas por las cuales considera sus colaboradores no han podido aplicar los contenidos del curso en su puesto de trabajo:	Opciones 1: No recuerdan los contenidos del curso. 2: No aprendió nuevos contenidos para aplicarlos. 3: La función que desempeña no permite aplicar directamente los contenidos. 4: No se ha dado el momento para aplicar los contenidos. 5: Cambió de función desde que realizó el curso. 6: Existe resistencia al cambio en la institución, lo cual obstaculiza la aplicación de los contenidos. 7: No siente motivación para aplicar los contenidos. 8: Otra situación, indíquela:.....
33.2	Si su respuesta anterior fue «casi siempre» o «siempre», seleccione un máximo de tres causas que considera han ayudado a que sus colaboradores puedan aplicar los contenidos del curso en su puesto de trabajo:	Opciones 1: Recuerda los contenidos del curso y tiene material de consulta. 2: Aprendió nuevos contenidos para aplicarlos. 3: La función que desempeña permite aplicar directamente los contenidos. 4: Se han dado los espacios y momentos para aplicar los contenidos. 5: En la institución donde se desempeña son abiertos a nuevas ideas, lo cual fomenta la aplicación de los contenidos. 6: Siente motivación para aplicar los contenidos. 7: Otra situación, indíquela:.....
34	El curso ayudará a que la institución donde se desempeñan usted y sus colaboradores disminuya posibles observaciones en una futura auditoría que realice la Contraloría.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
35	El curso mejorará a largo plazo la gestión y transparencia institucional.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
Preguntas sobre el modelo piloto de evaluación de resultados capacitación de la Contraloría		
36	Considero que este cuestionario fue simple y fácil de responder.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo
37	Considero que los resultados de este cuestionario pueden aportar en el mejoramiento de la gestión de los cursos de la Contraloría.	Escala 1: En total desacuerdo 2: En desacuerdo 3: De acuerdo 4: En total acuerdo

4.6. Resultados etapa 2: aplicación del modelo piloto de evaluación de resultados de capacitación de funcionarios públicos y municipales –y sus jefaturas– que hayan aprobados un curso dictado por la Contraloría

4.7. Aspectos generales

La aplicación del modelo piloto de evaluación de resultados de capacitación de la Contraloría se realizó al «Curso *e-learning* de nueva normativa y procedimientos de rendición de cuentas», dictado el segundo semestre de 2018. Esta elección se debe a que es una capacitación con masiva participación en todas las regiones del país, concurriendo varias entidades del aparato del Estado, y la familiarización de sus participantes con los medios tecnológicos utilizados por la Contraloría.

Antes de avanzar en los resultados de la etapa 2, es necesario señalar las principales características del curso elegido, que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 6: principales características del «Curso *e-learning* de nueva normativa y procedimientos de rendición de cuentas»

Característica	Descripción				
Años de ejecución	2015	2016	2017	2018	Totales
Versiones realizadas	2	3	2	2	9
Funcionarios participantes	1.737	1.204	943	750	4.634
Funcionarios aprobados	1.163	855	580	586	3.184
Horas cronológicas de duración del curso		9 horas			
Objetivos de aprendizaje del curso	General - Analizar la normativa aplicable a la rendición de cuentas desde el punto de vista de su nuevo procedimiento. Específicos: - Comprender los aspectos generales y ámbito de aplicación de la rendición de cuentas. - Diferenciar las modalidades de rendición de cuentas desde el punto de vista de su nuevo procedimiento. - Analizar el procedimiento de rendición de cuentas.				

Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos del Departamento de Capacitación de la Contraloría

4.8. Establecimiento muestra

El cuestionario estandarizado se remitió a todos los funcionarios aprobados –216 personas– y sus jefaturas –133 personas– de la versión del señalado curso. En el entendido de que no todos responderían la encuesta, para una correcta aplicación del modelo piloto, se establecieron parámetros de muestreo estadístico para que las respuestas fuesen representativas de la población a encuestar, debiendo poseer características que son consideradas idóneas en cualquier estudio de tipo cuantitativo, a saber:

- Margen de error: 5 %
- Nivel de confianza: 95 %
- Heterogeneidad: 50 %

En el siguiente cuadro se señalan los números de funcionarios aprobados y jefaturas que debiesen responder el cuestionario, con el objeto de que la muestra sea representativa del curso donde se testeará el modelo piloto.

Cuadro Nº 7: mínimo de funcionarios y jefaturas que debiesen responder cuestionario del modelo piloto de evaluación, para una muestra representativa del «Curso *e-learning* de nueva normativa y procedimientos de rendición de cuentas»

Región	Funcionarios aprobados última versión 2018	Peso porcentual funcionarios aprobados de la región	Mínimo de funcionarios que debiesen responder para muestra representativa	Jefaturas de funcionarios aprobados última versión 2018	Peso porcentual jefaturas funcionarios aprobados de la región	Mínimo de jefaturas que debiesen responder para muestra representativa
Arica	10	4,63	6	7	5,26	5
Tarapacá	4	1,85	3	4	3,01	3
Antofagasta	12	5,56	8	5	3,76	4
Atacama	7	3,24	5	6	4,51	4
Coquimbo	15	6,94	10	12	9,02	9
Valparaíso	22	10,19	14	11	8,27	8
O'Higgins	5	2,31	3	2	1,50	1
Maule	11	5,09	7	7	5,26	5
Biobío	20	9,26	13	16	12,03	12
La Araucanía	14	6,48	9	10	7,52	7
Los Ríos	7	3,24	5	5	3,76	4

Los Lagos	5	2,31	3	4	3,01	3
Aysén	13	6,02	8	7	5,26	5
Magallanes	6	2,78	4	2	1,50	1
R.M.	65	30,09	42	35	26,32	26
Total	Universo: 216	100 %	Muestra: 139*	Universo: 133	100 %	Muestra: 99*

*Margen de error: 5 % / Nivel de confianza: 95 % / Heterogeneidad: 50 %

4.9. Aspectos operativos

Los cuestionarios se configuraron y cargaron en la plataforma de encuestas de la Contraloría, manteniéndose habilitados durante un período de dos semanas para que los participantes respondieran, desde el martes 19 de junio al martes 2 de julio de 2019.

A los 216 funcionarios aprobados y las 133 jefaturas se les envió un primer correo con instrucciones de acceso a la plataforma de encuestas, donde se señalaba un enlace único, el cual una vez respondido se inhabilitaba automáticamente, lo cual evitaría posibles duplicidades de respuestas de un mismo funcionario o su jefatura. A la semana de este primer correo, se envió un segundo a quienes no habían respondido el cuestionario, con el objeto de aumentar la cantidad de cuestionarios respondidos.

4.10. Análisis de resultados del testeo del modelo piloto

Una vez finalizado el proceso de respuesta de los cuestionarios por parte de los funcionarios aprobados y sus jefaturas, se cotejó la cantidad de funcionarios y jefaturas que respondieron de manera íntegra el cuestionario con la cantidad necesaria para cumplir con la representatividad en el testeo. Lamentablemente no se cumplió con la muestra necesaria en el testeo del modelo piloto, posiblemente a causa de dos situaciones: el poco margen de tiempo que se estableció para responder la encuesta; y el largo lapso que había sucedido entre la finalización de la versión del curso –septiembre de 2018– y la aplicación del testeo –julio 2019–.

En el siguiente cuadro se indica la cantidad de funcionarios aprobados y jefaturas que respondieron el cuestionario de manera íntegra.

Si bien no se cumplió con la muestra estadística, los resultados reportados igualmente se utilizaron para realizar el ejercicio de clasificación de la información, con la finalidad de comprobar si el testeo del modelo piloto de evaluación de resultados podría ser replicable conceptualmente y operativamente a otras actividades de capacitación que la Contraloría realiza a funcionarios públicos, de manera que fuese un aporte a la toma de decisiones de autoridades.

En este contexto, se estableció un «informe de resultados» que pudiese ser replicado en evaluaciones posteriores, debiendo tener ciertas características:

lectura simple, ordenado y sistemático con la información obtenida en las respuestas de los cuestionarios de los funcionarios y jefaturas, aportando con recomendaciones a partir de los datos. Además, el informe necesariamente debía comparar indicadores relevantes entre los dos grupos, ya que como se estableció en la etapa anterior, es importante contar con información concreta que indiquen las valoraciones del curso tanto de funcionarios como de jefaturas, con la finalidad de verificar si existió transferencia de los contenidos aprendidos en el puesto de trabajo. Con la finalidad de cumplir lo anterior, el «informe de resultados» se estructuró de la siguiente manera:

- a) Identificación del curso evaluado: se señaló información acerca del año, versión, fecha de ejecución, número de funcionarios matriculados y aprobados.
- b) Datos generales: se señaló la cantidad de funcionarios aprobados y jefaturas que participaron de la encuesta y si se cumplió con la muestra representativa.
- c) Resultados encuesta: se examinaron los resultados ordenando las dimensiones a partir del número de pregunta del cuestionario, mostrando el porcentaje de funcionarios y jefaturas que respondieron en cada opción de las escalas de Likert propuestas. A partir de lo anterior, con la finalidad de establecer un parámetro de comparación entre los grupos de funcionarios aprobados y jefaturas, se estableció para cada pregunta un indicador de escala de Likert, que se calculó de la siguiente manera:

Indicador escala de Likert = [(cantidad de respuestas en opción 1 x 1) + (cantidad de respuestas en opción 2 x 2) + (cantidad de respuestas en opción 3 x 3) + (cantidad de respuestas en opción 4 x 4) + (cantidad de respuestas en opción n x n)] / cantidad total de respuestas

Ejemplo:

Pregunta 1: 50 personas respondieron

Opción 1: En total desacuerdo –15 personas marcaron esta opción–

Opción 2: En desacuerdo –5 personas marcaron esta opción–

Opción 3: En acuerdo –20 personas marcaron esta opción–

Opción 4: En total acuerdo –10 personas marcaron esta opción–

$$\begin{aligned} \text{Indicador escala de Likert} &= [(15 \times 1) + (5 \times 2) + (20 \times 3) + (10 \times 4)] / 50 \\ &= [15 + 10 + 60 + 40] / 50 \\ &= [125] / 50 \\ &= 2,50 \end{aligned}$$

En la última columna de cada pregunta se realizó un análisis de los resultados del indicador de Likert y los porcentajes de cada opción marcada por los participantes de la encuesta.

- d) Síntesis resultados y recomendaciones: al finalizar el análisis a nivel de pregunta, se sintetizaron los resultados más importantes a nivel de dimensión, estableciendo las posibles debilidades y fortalezas del curso en las dimensiones. Se finalizó con un gráfico de dispersión de los indicadores de Likert para cada pregunta y grupo –funcionarios aprobados y jefaturas–, señalando si con los datos analizados se podía o no concluir que el curso había generado transferencia en el puesto de trabajo, por ende, si era recomendable seguir o no con su participación.

En las siguientes páginas se visualiza detalladamente el «informe de resultados» que se realizó para el testeo del modelo piloto de evaluación de resultados de actividades de capacitación de la Contraloría de funcionarios públicos que se realizó al «Curso *e-learning* de nueva normativa y procedimientos de rendición de cuentas».

Cuadro N° 9: informe de resultados: testeo del modelo piloto de evaluación de resultados de actividades de capacitación de la Contraloría a funcionarios públicos

INFORME DE RESULTADOS

ACTIVIDAD: CURSO *E-LEARNING* DE NUEVA NORMATIVA Y PROCEDIMIENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Año	2018
Versión	9
Fecha ejecución:	14/08/18 A 14/09/19
N° matriculados:	288
N° aprobados:	216

DATOS GENERALES

	Funcionarios aprobados	Jefaturas de funcionarios aprobados
Participantes	216	133
Respondieron cuestionario completo	52	9
% Respuesta	24,07 %	6,77 %
Muestra representativa	139	99
Representatividad	Bajo muestra representativa	Bajo muestra representativa

RESULTADOS ENCUESTA

1º DIMENSIÓN: IDENTIFICACIÓN

Preguntas 1 a 9	Funcionarios aprobados	Jefaturas de funcionarios aprobados
Edad promedio	39,98	43,11
Años promedio en el cargo	6,5	3,11
Sexo		
% de mujeres	50,00 %	66,67 %
% de hombres	50,00 %	33,33 %
Estamento	Promedio colaboradores en el curso	
Administrativos	15,38 %	1,77
Técnicos	15,38 %	
Profesionales	67,31 %	
Directivos	1,92 %	

2º DIMENSIÓN: EXPERIENCIA EN LA ACTIVIDAD

10. Información previa del curso	Funcionarios aprobados	Jefaturas de funcionarios aprobados
Por la página web de la Contraloría	59,62 %	45,45 %
Por correo electrónico de la Contraloría	11,54 %	27,27 %
Por redes sociales –Twitter, Facebook, Instagram–	0,00 %	0,00 %
Por afiches impresos	0,00 %	0,00 %

2º DIMENSIÓN: EXPERIENCIA EN LA ACTIVIDAD –continuación–

		En total desacuerdo (1)	En desacuerdo (2)	De acuerdo (3)	En total acuerdo (4)	Indicador escala Likert (1 a 4)	Análisis resultados
11. Oferta programática es conocida	Funcionarios aprobados	5,77 %	28,85 %	53,85 %	11,54 %	2,71	Funcionarios y jefaturas promedian bajo los tres puntos en este enunciado. Esta es la respuesta con indicadores más bajos del cuestionario.
	Jefaturas	0,00 %	44,44 %	33,33 %	22,22 %	2,78	
12. Sistema de postulación es simple	Funcionarios aprobados	0,00 %	3,85 %	34,62 %	61,54 %	3,58	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado, sin diferencias sustanciales entre los indicadores. No obstante, se puede verificar un porcentaje de funcionarios que no está conforme con este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	44,44 %	55,56 %	3,56	
13. Plataforma del curso es de simple uso	Funcionarios aprobados	0,00 %	3,85 %	34,62 %	61,54 %	3,58	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado. No obstante, se puede verificar un porcentaje de funcionarios que no está conforme con este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	16,67 %	83,33 %	3,83	
14. Mesa de ayuda adecuada	Funcionarios aprobados	0,00 %	3,85 %	50,00 %	46,15 %	3,42	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado. Según los indicadores y porcentajes de opciones, las jefaturas valoran en mayor medida este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	25,00 %	75,00 %	3,75	

		Sí	No	Análisis resultados
15. Reconoce objetivos del curso	Funcionarios aprobados	98,08 %	1,92 %	Funcionarios y jefaturas declaran conocer los objetivos de aprendizaje del curso. Solo un funcionario respondió no conocerlos.
	Jefaturas	100,00 %	0,00 %	

		En total desacuerdo (1)	En desacuerdo (2)	De acuerdo (3)	En total acuerdo (4)	Indicador escala Likert (1 a 4)	Análisis resultados
16. Calidad de contenidos adecuada	Funcionarios aprobados	0,00 %	3,85 %	50,00 %	46,15 %	3,42	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado. No obstante, se puede verificar un porcentaje de funcionarios que no está conforme con este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	44,44 %	55,56 %	3,56	
17. Calidad del tutor adecuada	Funcionarios aprobados	0,00 %	3,85 %	48,08 %	48,08 %	3,44	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado. Funcionarios valoran levemente más este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	60,00 %	40,00 %	3,40	
18. Diseño del curso es para especialistas en la temática	Funcionarios aprobados	3,85 %	26,92 %	44,23 %	25,00 %	2,90	Existen diferencias de las valoraciones de este enunciado entre funcionarios y jefaturas. Es uno de los indicadores bajo los tres puntos para los funcionarios. Se puede verificar un porcentaje significativo de funcionarios que no está conforme con este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	44,44 %	55,56 %	3,56	
19. Curso lo puede realizar cualquier funcionario, más allá de la función que cumpla	Funcionarios aprobados	0,00 %	15,38 %	51,92 %	32,69 %	3,17	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado. Funcionarios valoran levemente más este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	33,33 %	33,33 %	33,33 %	3,00	

2º DIMENSIÓN: EXPERIENCIA EN LA ACTIVIDAD –continuación–

		En total desacuerdo (1)	En desacuerdo (2)	De acuerdo (3)	En total acuerdo (4)	Indicador escala Likert (1 a 4)	Análisis resultados
20. Duración del curso fue correcta	Funcionarios aprobados	1,92 %	11,54 %	53,85 %	32,69 %	3,17	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos este enunciado. No obstante, se puede verificar un mayor porcentaje de funcionarios que no está conforme con este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	55,56 %	44,44 %	3,44	
21. Cantidad de participantes fue correcta	Funcionarios aprobados	3,85 %	1,92 %	51,92 %	42,31 %	3,33	Funcionarios y jefaturas promedian en igual medida este enunciado. No obstante, se puede verificar un porcentaje de funcionarios que no está conforme con este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	66,67 %	33,33 %	3,33	
22. Metodología del curso fue apropiada para mantener activos e involucrados a participantes	Funcionarios aprobados	1,92 %	7,69 %	46,15 %	44,23 %	3,33	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos este enunciado. No obstante, se puede verificar un porcentaje de funcionarios que no está conforme con este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	44,44 %	55,56 %	3,56	
23. Es beneficioso para el sector público que la Contraloría realice actividades de capacitación	Funcionarios aprobados	0,00 %	0,00 %	21,15 %	78,85 %	3,79	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado, siendo una de las respuestas con indicadores más altos del cuestionario.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	22,22 %	77,78 %	3,78	
24. La Contraloría cuenta con la pertinencia adecuada para realizar cursos de capacitación en temáticas de su competencia	Funcionarios aprobados	0,00 %	0,00 %	28,85 %	71,15 %	3,71	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado, sin diferencias sustanciales entre los indicadores.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	33,33 %	66,67 %	3,67	
25. El mecanismo de evaluación de aprendizaje fue adecuado y pertinente	Funcionarios aprobados	1,92 %	3,85 %	48,08 %	46,15 %	3,38	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos este enunciado. No obstante, se puede verificar un porcentaje de funcionarios que no está conforme con este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	33,33 %	66,67 %	3,67	
26. La Contraloría debiese certificar y habilitar en materias específicas, tal como lo realiza ChileCompra	Funcionarios aprobados	1,92 %	0,00 %	30,77 %	67,31 %	3,63	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado, sin diferencias sustanciales entre los indicadores.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	33,33 %	66,67 %	3,67	
27. Considera pertinente que solo funcionarios que aprueben el curso puedan realizar las tareas de rendición de cuentas en la institución	Funcionarios aprobados	11,54 %	0,00 %	50,00 %	38,46 %	3,15	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado. No obstante, existe un porcentaje significativo de funcionarios y jefaturas que no están de acuerdo con este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	22,22 %	33,33 %	44,44 %	3,22	

3º DIMENSIÓN: EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD

		Muy poco (1)	Poco (2)	Casi todos (3)	Todos (4)	Indicador escala Likert (1 a 4)	Análisis resultados
28. Recuerda contenidos del curso	Funcionarios aprobados	0,00 %	9,62 %	80,77 %	9,62 %	3,00	Jefaturas consideran que sus colaboradores recuerdan más de los contenidos. Existe una brecha entre lo respondido por funcionarios y jefaturas.
	Jefaturas	0,00 %	11,11 %	33,33 %	55,56 %	3,44	

		Muy poco (1)	Poco (2)	Valioso (3)	Muy valioso (4)	Indicador escala Likert (1 a 4)	Análisis resultados
29. Considera que los contenidos son valiosos para el desarrollo de sus funciones	Funcionarios aprobados	0,00 %	1,92 %	42,31 %	55,77 %	3,54	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado, sin diferencias sustanciales entre los indicadores.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	44,44 %	55,56 %	3,56	
		No Tanto (1)	Poco (2)	Capacitado (3)	Muy capacitado (4)	Indicador escala Likert (1 a 4)	Análisis resultados
30. Considera que está capacitado para aplicar lo aprendido en el puesto de trabajo	Funcionarios aprobados	0,00 %	7,69 %	67,31 %	25,00 %	3,17	Jefaturas consideran que sus colaboradores están más capacitados. Existe una brecha entre lo respondido por funcionarios y jefaturas.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	44,44 %	55,56 %	3,56	
		Disminuyó (1)	Disminuyó un poco (2)	Aumentó (3)	Aumentó mucho (4)	Indicador escala Likert (1 a 4)	Análisis resultados
31. Luego de realizar el curso, la motivación para hacer tareas y procedimientos	Funcionarios aprobados	0,00 %	0,00 %	80,77 %	19,23 %	3,19	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos en este enunciado, sin diferencias sustanciales entre los indicadores.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	77,78 %	22,22 %	3,22	

3º DIMENSIÓN: EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD –continuación–

		Nunca (1)	Casi nunca (2)	A veces (3)	Casi siempre (4)	Siempre (5)	Indicador escala Likert (1 a 5)	Análisis resultados
32. Se han realizado consultas de trabajo (o técnicas) respecto a la temática del curso	Funcionarios aprobados	13,46 %	5,77 %	48,08 %	25,00 %	7,69 %	3,08	Funcionarios y jefaturas promedian bajo los cuatro puntos en este enunciado (escala de 1 a 5). Jefaturas consideran que realizan regularmente consultas, mientras que un porcentaje significativo de funcionarios considera que no les hacen consultas sobre los contenidos del curso. Existe una brecha entre lo respondido por funcionarios y jefaturas.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	44,44 %	33,33 %	22,22 %	3,78	
		Nunca (1)	Casi nunca (2)	A veces (3)	Casi siempre (4)	Siempre (5)	Indicador escala Likert (1 a 5)	Análisis resultados
33. Han conseguido aplicar los contenidos aprendidos en el curso en su puesto de trabajo	Funcionarios aprobados	1,92 %	1,92 %	40,38 %	25,00 %	30,77 %	3,81	Funcionarios promedian bajo cuatro puntos en este enunciado, mientras que las jefaturas sobre los cuatro puntos. Jefaturas consideran que sus colaboradores han podido aplicar los contenidos en el puesto de trabajo, mientras que un porcentaje significativo de funcionarios considera que solo a veces, casi nunca o nunca. Existe una brecha entre lo respondido por funcionarios y jefaturas.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	11,11 %	66,67 %	22,22 %	4,11	

3º DIMENSIÓN: EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD –continuación–

33.1. Si respuesta fue «nunca», «casi nunca» o «a veces»; cuales son las causas de no poder aplicar los contenidos del curso en su puesto de trabajo:			
	Funcionarios aprobados	Jefaturas de Funcionarios aprobados	Análisis resultados
No recuerda los contenidos	4,65 %	33,33 %	Para los funcionarios que marcaron esta opción, las principales causas son que la función que desempeñan no permite aplicar directamente los contenidos o no se han dado los espacios necesarios para la aplicación. Para las jefaturas que marcaron esta opción, las principales causas son que consideran que sus colaboradores no recuerdan los contenidos, la función que desempeña no permite aplicar directamente los contenidos o que no se han dado los espacios necesarios para la aplicación.
No aprendió nuevos contenidos	0,00 %	0,00 %	
La función que desempeña no permite aplicar directamente los contenidos	34,88 %	33,33 %	
No se ha dado el momento para aplicar los contenidos	32,56 %	33,33 %	
Cambio de función desde que realizó el curso	11,63 %	0,00 %	
Existe resistencia al cambio en la institución, lo cual obstaculiza aplicar los contenidos	4,65 %	0,00 %	
La jefatura no apoya la aplicación de los contenidos aprendidos	4,65 %		
No existe motivación para aplicar los contenidos	2,33 %	0,00 %	
Otra causa	4,65 %	0,00 %	

33.2. Si respuesta fue «casi siempre» o «siempre»; cuales son las causas de poder aplicar los contenidos del curso en su puesto de trabajo:			
	Funcionarios aprobados	Jefaturas de Funcionarios aprobados	Análisis resultados
Recuerda los contenidos del curso y tiene material de consulta	20,24 %	26,09 %	Para los funcionarios y jefaturas que marcaron esta opción, las principales causas son que recuerdan los contenidos, aprendieron nuevos contenidos, la función que desempeña permite aplicarlos directamente o se han dado los espacios necesarios para la aplicación.
Aprendió nuevos contenidos para aplicarlos	21,43 %	30,43 %	
La función que desempeña permite aplicar directamente los contenidos	26,19 %	26,09 %	
Se han dado los espacios y momentos para aplicar los contenidos	14,29 %	13,04 %	
En la institución donde se desempeña son abiertos a nuevas ideas, lo cual fomenta la aplicación de los contenidos	2,38 %	4,35 %	
La jefatura apoya la aplicación de los contenidos aprendidos	8,33 %		
Siente motivación para aplicar los contenidos	7,14 %		
Otra	0,00 %	0,00 %	

4º DIMENSIÓN: EVALUACIÓN DEL CUESTIONARIO

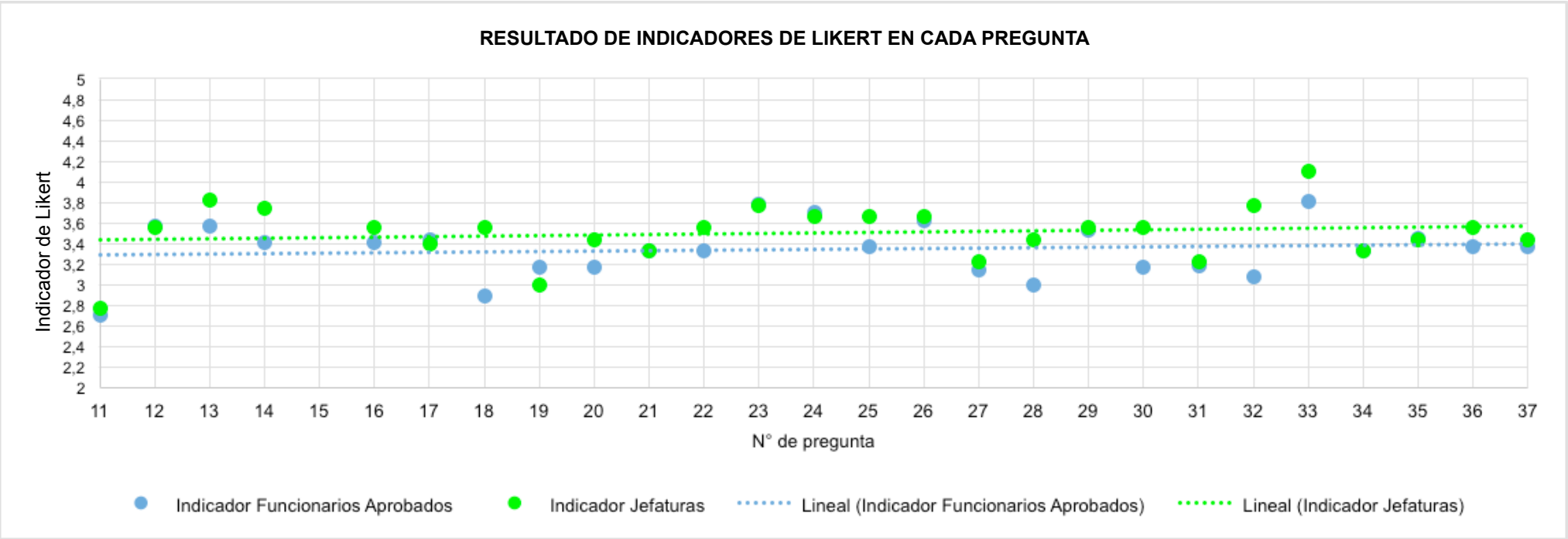
		En total desacuerdo (1)	En desacuerdo (2)	De acuerdo (3)	En total acuerdo (4)	Indicador escala Likert	Análisis resultados
36. Cuestionario fue simple y fácil de responder	Funcionarios aprobados	1,92 %	3,85 %	48,08 %	46,15 %	3,38	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos este enunciado. No obstante, se puede verificar un porcentaje de funcionarios que no está de acuerdo con este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	44,44 %	55,56 %	3,56	
37. Los resultados de este cuestionario pueden aportar en el mejoramiento de la gestión de los cursos de la Contraloría	Funcionarios aprobados	3,85 %	0,00 %	50,00 %	46,15 %	3,38	Funcionarios y jefaturas promedian sobre los tres puntos este enunciado. No obstante, se puede verificar un porcentaje de funcionarios que no está de acuerdo con este aspecto.
	Jefaturas	0,00 %	0,00 %	55,56 %	44,44 %	3,44	

SÍNTESIS RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

	DEBILIDADES Y FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
2° DIMENSIÓN: EXPERIENCIA EN LA ACTIVIDAD	Posibles debilidades: (1) Los encuestados consideran que la publicidad del curso se proporcionó preferentemente por la página web de la Contraloría, lo cual al parecer impactó en que sea bajo el indicador respecto a que la oferta programática fuese conocida por la mayoría de los funcionarios de las instituciones públicas. (2) Un porcentaje significativo de funcionarios que aprobaron el curso, consideran que el diseño del curso no es para especialistas en la materia, lo que podría generar bajo cumplimiento de los objetivos de aprendizaje y posterior aplicación de los contenidos en el puesto de trabajo, por considerarse un curso más bien de contenidos generales. (3) Un porcentaje significativo de funcionarios aprobados y jefaturas encuestadas no consideran pertinente que solo los funcionarios que aprueban el curso puedan realizar tareas de rendición de cuentas en su institución; esto se podría explicar a partir del punto anterior, ya que al considerar que el curso no explica contenidos específicos, podrían analizar que no permitiría dotar de los suficientes conocimientos y habilidades a los funcionarios encargados de los procedimientos de rendición de cuentas en sus respectivas instituciones.	(1) Explorar canales alternativos de comunicación de los cursos, tales como redes sociales o contactos con unidades de personal de las instituciones. (2) Verificar la posibilidad de mejorar algunos contenidos del curso, ejemplificando con casos o situaciones específicas y reales que complementen lo teórico.
	Posibles fortalezas: (1) La mayoría de los enunciados tienen indicadores positivos, lo cual implica que un alto porcentaje de los encuestados valoran positivamente aspectos como el sistema de postulación, plataforma donde se realiza el curso, mesa de ayuda, respuestas del tutor, metodología general del curso y modalidad de evaluación de aprendizaje. (2) Específicamente altas son las valoraciones que tienen los encuestados acerca de los beneficios que tiene para el sector público que la Contraloría realice capacitaciones y la pertinencia que tiene la institución en temas de su competencia.	(1) Cuando se comunique la oferta programática de los cursos, reafirmar los beneficios que tiene para el sector público el proceso de capacitación que realiza la Contraloría, ya que es un valor que la institución no debe perder, puesto que es reconocido por los funcionarios.
3° DIMENSIÓN: EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD	Posibles debilidades: (1) Si bien los indicadores son positivos, pues están sobre la media, existe una serie de brechas entre lo que los funcionarios encuestados declaran y lo que las jefaturas consideran respecto a esta serie de preguntas, lo cual podría tener como consecuencia cierta sobrevaloración de las jefaturas acerca de las habilidades adquiridas por los funcionarios que aprobaron el curso y su aplicación en el puesto de trabajo. (2) Es necesario destacar la pregunta respecto a la posible aplicación de los contenidos en el puesto de trabajo, si bien el 55 % de los funcionarios encuestados declaran que aplican lo aprendido en el puesto de trabajo, también un alto porcentaje (40 %) responde que solo a veces aplica lo aprendido. Si se buscan las causas, los funcionarios declaran que la función que desempeñan no permite aplicar directamente los contenidos o no se ha dado el momento en su puesto de trabajo, lo cual podría ser indicativo de fallas en el proceso de selección de los participantes del curso, pues al parecer no estarían realizando tareas propias de los contenidos del curso, por ende no las podrían aplicar en su puesto de trabajo.	(1) Generar mecanismos de involucramiento de las jefaturas en el proceso de evaluación de aprendizaje de los funcionarios, más allá de la información de las calificaciones. Como, por ejemplo, informe de aspectos de mejora a partir de la evaluación de aprendizaje. (2) Mejorar foco del público objetivo del curso en el proceso de selección de participantes, con el objeto de que la mayoría de quienes lo realicen posteriormente puedan aplicar lo aprendido en sus puesto de trabajo.
	Posibles fortalezas: (1) Funcionarios y jefaturas consideran mayoritariamente que los contenidos del curso son valiosos para el desarrollo de las funciones que busca reforzar la actividad. (2) También la mayoría consideran que el curso logró aumentar la motivación de sus participantes para hacer tareas y procedimientos. (3) Asimismo, mayormente consideran que el curso ayudará a disminuir futuras posibles observaciones de auditoría y mejorará la transparencia institucional.	(1) Si bien los contenidos son valorados e impactan —en lo declarativo— positivamente en la motivación de los participantes y la gestión institucional, se recomienda la revisión de los contenidos en relación a dotarlos de mayor practicidad, de acuerdo a lo señalado en la 2° dimensión y lo verificado en las preguntas respecto a la aplicación en el puesto de trabajo.
4° DIMENSIÓN: EVALUACIÓN DEL CUESTIONARIO	Posibles debilidades: (1) Porcentaje bajo declara que el cuestionario no fue simple y de fácil respuesta.	(1) Verificar la posibilidad de disminuir cantidad de preguntas del cuestionario, sin que afecta la calidad de los resultados.
	Posibles fortalezas: (1) En general buenos indicadores de evaluación del cuestionario, y que puede aportar al mejoramiento de los cursos de la Contraloría.	

SÍNTESIS RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

CONSOLIDACIÓN Y GRÁFICO	El gráfico se compone en el eje horizontal por el número de las preguntas, y en el eje vertical por el indicador de Likert. En el área del gráfico, se pueden observar los resultados del indicador para cada pregunta, observando los siguientes resultados generales: (1) Las preguntas donde los indicadores entre funcionarios y jefaturas son similares son las siguientes: 11; 12; 17; 23; 26; 27; 29; 31; 34; 35; 37. (2) Las preguntas donde los indicadores entre funcionarios y jefaturas son disimiles y se producen brechas, son las siguientes: 18; 28; 30; 32; 33. (3) Las preguntas con resultados más bajos de indicadores (en escala 1 a 4) son las 11 (oferta programática conocida) y 18 (diseño del curso idóneo para especialistas), por tanto, debiesen ser donde se concentren los esfuerzos de rediseño del curso. (4) La pregunta con resultados más bajos de indicadores (en escala 1 a 5) es la 32 (consultas de trabajo respecto a la temática del curso). (5) La pregunta con resultados más altos de indicadores (en escala 1 a 4) es la 23 (es beneficioso para el sector público que la Contraloría realice actividades de capacitación). (6) La pregunta con resultados más altos de indicadores (en escala 1 a 5) es la 33 (se ha conseguido aplicar los contenidos aprendidos en el curso en su puesto de trabajo). (7) Se establecieron líneas de tendencias de los resultados, verificando que las valoraciones del curso son levemente mejores para las jefaturas que para los funcionarios que aprobaron el curso. A partir de la información analizada, se puede establecer que el curso ha generado resultados en los puestos de trabajo de los funcionarios que aprobaron, por tanto se recomienda continuar con su impartición, mejorando aspectos de diseño, como la practicidad, y los procedimientos de comunicación de la oferta programática.
-------------------------	---



Conclusiones

En este capítulo se presentarán las conclusiones del trabajo, en atención a las preguntas de investigación y el marco teórico.

Durante el desarrollo de este trabajo se ha logrado identificar lo relevante que resulta para la Contraloría contar con un adecuado diseño metodológico que permita evaluar los resultados de las actividades de capacitación que imparte a funcionarios públicos. Ello, toda vez que en la ejecución de estas actividades se generan gastos institucionales, tanto de recursos humanos como financieros, que de alguna manera deben ser contrastados con los objetivos esperados. A su vez, este diseño metodológico permitiría apoyar el proceso de toma de decisiones desde una perspectiva más racional, pues es lógico sostener que, si los gastos de cualquier institución pública no están generando los resultados esperados, las acciones que están produciendo dichos gastos debiesen suspenderse, o al menos, rediseñarse, lo cual implica un uso racional de los recursos públicos.

Lo anterior cobra aún más relevancia al verificar el actual entorno de las instituciones públicas, donde la sociedad civil juega un papel preponderante al exigir mecanismos de evaluación del gasto público, vale decir, que las instituciones demuestren con datos que las acciones elegidas para subsanar una problemática han generado resultados. Siendo el ente que vela por el buen uso de los recursos de las demás instituciones públicas, la Contraloría no puede quedar indiferente a este contexto.

Asimismo, es fundamental el aporte que puede realizar la Contraloría al fortalecimiento del estado democrático, instaurando esquemas evaluativos en su propia organización, que contribuirán a institucionalizar procesos de rendición de cuentas de los gastos, lo cual fortalece la democracia (Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, 2016, pág. 8).

En este orden de consideraciones, este trabajo pretendió aportar en el diseño metodológico de un modelo piloto de evaluación de resultados de las actividades de capacitación de la Contraloría a funcionarios públicos, para luego «testearlo» en un curso que la Contraloría haya ejecutado en los últimos años, verificando su aplicabilidad.

El modelo piloto se estructuró conceptualmente sobre la base de dos elementos principales: los cuatro niveles de evaluación del modelo de Kirkpatrick, precursor en esta materia, y la metodología de marco lógico, como forma de evaluación de un proyecto o programa público bien estructurado.

Los cuatro niveles de evaluación de las capacitaciones se refieren a:

- 1) Reacción**, que mide el grado de satisfacción de los participantes al finalizar la actividad.
- 2) Aprendizaje**, se refiere a la medición respecto a si los contenidos revisados en la actividad han sido adquiridos por los participantes.

3) Transferencia, referido a la evaluación en los cambios de conducta en el puesto de trabajo a raíz del conocimiento adquirido, que podrían ser influenciados también por otros factores, como la propia motivación de los participantes, estimulación de las jefaturas, contexto institucional, sistema de incentivos, entre otros.

4) Impacto, para el autor son los resultados positivos que una acción formativa podría tener en una organización, ya sea a nivel aumento de producción, mejora de calidad o incremento de usuarios satisfechos.

Por su parte, la metodología de marco lógico establece una forma ordenada de evaluación de proyectos y programas, definiendo niveles de objetivos:

1) Fin: impacto a largo plazo.

2) Propósito: cambios en comportamientos o resultados al final de la aplicación de un proyecto.

3) Componentes: resultados que se entregarán durante la ejecución del proyecto.

4) Actividades: lo que se hará en la ejecución del proyecto.

A partir del cumplimiento de indicadores previamente establecidos para cada nivel de objetivo, en la metodología de marco lógico se pueden realizar evaluaciones en cuatro dimensiones:

1) A dimensión de procesos, referido al logro de actividades.

2) A dimensión de productos, referido al logro de componentes.

3) A dimensión de resultados intermedios, referido al logro del propósito, si hubo cambios en los comportamientos, actitudes o estado de los beneficiarios de una intervención, una vez han recibido los bienes o servicios.

4) A dimensión de resultados finales, referido a si se cumplió con el fin, en tanto impactos perdurables en el tiempo de la intervención.

En este marco, el diseño del modelo piloto comenzó por considerar que los cuatro niveles de evaluación de Kirkpatrick eran armonizables con la metodología de marco lógico, en el sentido de que los niveles de evaluaciones podrían ser comparables a los niveles de objetivos y dimensiones de resultados de la metodología de marco lógico. En parte, esta comparación es posible por la lógica vertical de cumplimiento que los tres elementos tienen, pues a medida que se cumple un nivel o dimensión se aporta al cumplimiento de la siguiente. Así, las comparaciones posibles fueron las siguientes:

1) La evaluación de reacción se puede comparar con el cumplimiento de actividades y componentes, pues suceden durante la ejecución de una actividad de capacitación, por ende, las correspondientes evaluaciones en las dimensiones de procesos y productos.

- 2) Las evaluaciones de aprendizaje y transferencia son comparables con el cumplimiento del propósito, ya que ambas pretenden cambios en comportamientos de los beneficiarios al finalizar una actividad de capacitación, por tanto, correspondería una evaluación a dimensión de resultado intermedio.
- 3) Las evaluaciones de impacto son comparables al cumplimiento del fin, pues implica verificar resultados a largo plazo en las organizaciones a partir de la ejecución de una actividad de capacitación, por ello es una evaluación a dimensión de resultados finales.

Sobre la base de lo anterior, se estableció en el marco metodológico que para levantar el modelo piloto era necesario elaborar un guion de entrevista semiestructurada que fuese aplicada a actores clave del proceso de capacitación externa de la Contraloría y expertos en los temas de capacitación de adultos en el sector público. Este guion se desarrolló sobre la base de lo establecido conceptualmente en los párrafos anteriores.

Luego de recolectada la información de las entrevistas, se redujeron y analizaron los datos, para dar paso a la sistematización en dos cuestionarios, que formarían parte íntegra del modelo piloto. También, relacionado con el análisis de las entrevistas, se definió que los cuestionarios deberían ser aplicados a los funcionarios que aprobaron una actividad y sus jefaturas, con objeto de verificar si los contenidos aprendidos fueron transferidos en el puesto de trabajo. Asimismo, se estructuró un formato de «informe de resultados», para el reporte de información clara, ordenada y sistematizada, que apoyara la toma de decisiones de las autoridades respecto a la continuidad o rediseño de las actividades de capacitación.

En referencia a la principal pregunta de investigación —relativa a cuál era un diseño metodológico de evaluación de resultados adecuado para las actividades de capacitación que imparte la Contraloría a funcionarios públicos—, se puede afirmar que el modelo piloto diseñado **responde a las necesidades institucionales**, ya que, por una parte, se basa teóricamente en modelos de evaluación de actividades de capacitación e intervenciones públicas y, por otra, es operativamente aplicable con las herramientas actuales de la Contraloría.

Lo anterior fue verificado mediante el testeó que se realizó a la última versión 2018 del «Curso *e-learning* de nueva normativa y procedimientos de rendición de cuentas», donde se pudo constatar que el modelo piloto respondía al esquema evaluativo propuesto, generando información valiosa respecto a todas las dimensiones de resultados, pero principalmente a los resultados intermedios, centrándose en la posible transferencia de los contenidos aprendidos en el curso al puesto de trabajo.

En relación a las preguntas complementarias definidas en el marco metodológico, cabe señalar que, si bien la muestra de participantes que respondieron los cuestionarios fue baja, el ejercicio de testear el modelo permitió establecer que

es **operativamente replicable a otros cursos ejecutados por la Contraloría**, debiendo existir el cuidado de que la evaluación se realice en los plazos que la teoría y los expertos señalan: no más de seis meses de finalizada la actividad de capacitación. También hay que reformular algunas preguntas de los cuestionarios que estaban orientadas hacia cursos virtuales, en caso de que la evaluación se realice a actividades de carácter presencial.

Otra de las finalidades del modelo piloto es **apoyar la toma de decisiones** respecto a la asignación de recursos y definición de futura oferta de capacitación, **elemento que no se logró verificar en su totalidad**. Ello porque el resultado del testeo del curso *e-learning* no fue informado a las respectivas autoridades institucionales en el marco de este trabajo, no pudiendo establecerse con claridad la existencia de procesos y mecanismos necesarios para que la información permeara posibles decisiones de gestión respecto al curso, que según los resultados del modelo piloto sería continuar con su impartición, ya que ha producido transferencia de contenidos en el puesto de trabajo, no obstante, se deben mejorar aspectos de diseño del curso, como la practicidad.

A partir de los resultados de esta investigación, es posible **recomendar a la Contraloría**, específicamente al Centro de Estudios de la Administración del Estado, que implemente el diseño de este modelo de evaluación de resultados de capacitación, posiblemente perfeccionándolo en relación al contexto de cada actividad de capacitación. La adopción de este modelo de evaluación podría generar nuevas cargas de trabajo, por tanto, siguiendo las recomendaciones de la Dirección Nacional del Servicio Civil, la aplicación del modelo debería realizarse a una muestra del universo de actividades de capacitación que ejecuta la Contraloría, en general establecida para este tipo de evaluaciones orientadas a la transferencia en el **20 % del universo total** (2014). La muestra de actividades de capacitación debiese ser dirigida en relación a dos variables:

- 1) A los cursos o talleres de más de ocho horas de duración, para evaluar contenidos que sean transferibles en el puesto de trabajo.
- 2) A los cursos o talleres que hayan generado gastos institucionales altos en su desarrollo e impartición. También se recomienda que los resultados de las evaluaciones debiesen tener una correlación en las decisiones de gestión de las actividades de capacitación, como el rediseño o la suspensión de algún curso.

En otro sentido, es necesario señalar las **limitaciones de investigación** que existieron al realizar el modelo piloto, con la finalidad de que, en una posible futura aplicación, dichas limitaciones puedan ser superadas. En primer lugar, lamentablemente no se logró una muestra representativa en el testeo del modelo piloto, solo el 24 % de los funcionarios aprobados y el 7 % jefaturas respondieron la encuesta que se envió a sus correos electrónicos institucionales. Como posible causa de lo anterior, identificamos el excesivo plazo en que se realizó el testeo tras la finalización del curso —nueve meses—, pues muchos

participantes pueden haber cambiado de función o institución, las jefaturas ya no son las mismas, o el natural desinterés en responder una encuesta tanto tiempo después.

Asimismo, el tiempo que se mantuvo abierta la encuesta no fue el óptimo, solo dos semanas para la respuesta de más de doscientos encuestados; debió alargarse a un mes.

Otra limitación del trabajo de investigación fue no poder analizar los resultados del testeó con alguna jefatura encargada de tomar decisiones de gestión y presupuestarias respecto al curso analizado, como, por ejemplo, la secretaria ejecutiva del Centro de Estudios de la Administración del Estado, jefe de Gabinete o el mismo Contralor General. No se pudo concertar una reunión por temas de agenda de las autoridades y tiempos de entrega de la investigación, razón por la cual se considera necesario establecer mecanismos institucionalizados de revisión de las evaluaciones bajo este modelo, con el objeto de superar esta limitación.

Por último, cabe destacar **futuras investigaciones** que se puedan desprender de este trabajo de investigación. En este contexto, es lógico pensar que deba avanzar en los niveles de evaluación del modelo de Kirkpatrick, por tanto, le correspondería buscar soluciones metodológicas respecto al **cuarto nivel: el impacto**, para constatar los avances en las instituciones públicas que reciben alguna capacitación de la Contraloría y las que no han recibido la misma capacitación, generando grupos tratados y de control. Sería fundamental poder medir un porcentaje de las actividades de capacitación que la Contraloría realiza a instituciones públicas en esta dimensión de resultado final, pues se podrían constatar variables como la disminución o aumento de observaciones de auditoría interna y de la Contraloría luego de haber realizado una actividad; o la disminución o aumento de gastos a partir de la sólida aplicación de una normativa.

En este trabajo de investigación se han sentido algunas bases teóricas y operativas que pudiesen dar paso a este tipo de evaluaciones de impacto, que, si bien tienen las características de ser más costosas y extensas en términos de tiempo, aportan información valiosa para la gestión de los programas de capacitación en relación a los efectos duraderos, de largo plazo, que producen en las instituciones públicas.

En estos términos se refiere un especialista en evaluaciones respecto a la medición de impacto: *«es una medida mucho más amplia al tener en cuenta no solo la consecución de los objetivos propuestos, sino también al realizar una valoración de todos los efectos colaterales y del entorno a la aplicación de la intervención, y a otros elementos asociados, por lo que como elemento evaluativo cumple con la mayoría de los fines de la evaluación. Sin embargo, en comparación con el método de evaluación por objetivos, la evaluación de impacto es costosa, dispendiosa y onerosa»* (Nina Baltazar, 2008).

Para finalizar, es importante acentuar la innovación en la gestión de las capacitaciones de la Contraloría que puede generar este trabajo de investigación, o posteriores investigaciones en materia evaluativa de las capacitaciones, pues implica la generación de valor público a través de la medición de los resultados y el uso racional de los recursos públicos.

Referencias

- **Calderón Vázquez, F. (2008).** *Guía de orientaciones para la evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo*. Obtenido de Enciclopedia Virtual Eumed: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/411/411.zip>
- **CEACGR. (s.f.).** Obtenido de www.ceacgr.cl
- **Contraloría General de la República. (s.f.).** Obtenido de <https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>
- **Contraloría General de la República de Chile. (2016).** *Estrategia CGR 2017-2020*. Obtenido de <https://micgr.contraloria.cl/intraweb/documents/2248021/2506205/DIAGRAMADO+VERSIO%C2%B4N+FINAL.pdf/337c7d73-db03-9ced-2051-e84cc62e9ce8>
- **Departamento de Capacitación Contraloría General de la República de Chile. (2013).** *Definición metodológica de los tipos de actividades de capacitación*.
- **Dirección de Presupuestos. (2015).** *Evaluación ex-post: conceptos y metodologías*. Santiago. Obtenido de http://www.dipres.gob.cl/598/articles-135135_doc_pdf.pdf
- **Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile. (2014).** *Guía práctica para gestionar la capacitación en los servicios públicos* (2ª ed.). Santiago. Obtenido de <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=4aafd22f-3ce0-4a80-bcb5-196587dc3c0c> (8 diciembre 2017)
- **Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2016).** *Metodología de la investigación* (6ª ed.). México: Interamericana Editores S.A.
- **Kirkpatrick, D. (1999).** *Evaluación de acciones formativas. Los cuatro niveles* (1ª ed.). Madrid: Training Club.
- **Nina Baltazar, E. (2008).** Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia. *Revista Papel Político*, 13 (2), 449-471. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a03.pdf>
- **Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. (2016).** *Principios para la rendición de cuentas del gasto público en Chile*. Obtenido de <https://observatoriofiscal>

cl/ARCHIVOS/biblioteca/principiosparalarendicio%CC%81ndecuentasdelgas-
topu%CC%81blicoenchile oct2016.pdf

- **Ortegón, E.; Pacheco J. F.; Prieto A. (2005).** *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas* (Manuales Series N° 42). CEPAL.

ÉTICA Y PANDEMIA. DECISIONES COMPLEJAS EN ÉPOCAS DE ESCASEZ

ETHICS AND PANDEMIC. COMPLEX DECISIONS IN TIMES OF SCARCITY

Mauricio Castro Pedrero¹

Resumen

Ante el problema de la escasez de recursos –que se hace evidente en una pandemia– resulta necesaria una ética de la salud pública que nos provea de criterios legítimos para priorizar pacientes. El presente artículo rechaza una visión moral meramente utilitarista y, de la mano de Kant y Rawls, analiza críticamente las reacciones que ha generado el COVID-19, proponiendo criterios de priorización que rechazan sopesar el valor de una vida por sobre otra.

Palabras clave: ética – bioética – ética de la salud pública – utilitarismo – dignidad humana

Abstract

To deal with the problem of scarcity of resources –which appears evident in a pandemic–, it becomes necessary a public health ethic which provides us with legitimate criteria to prioritize patients. This article rejects a sheer utilitarian moral perspective and, with the help of Kant and Rawls, critically analyzes the reactions that COVID-19 has generated, proposing prioritization criteria that refuse to measure the value of one life over another.

Keywords: ethics – bioethics – public health ethics – utilitarianism – human dignity

Introducción

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificaba oficialmente al COVID-19 como una pandemia. A esas alturas, varios países –principalmente europeos y asiáticos– vivían momentos realmente complejos, como consecuencia de un virus relativamente desconocido que se diseminaba por la población, con una tasa de letalidad a la que no podía hacerse frente

¹ Licenciado en Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, magíster en Derecho Público mención en Derecho Constitucional, de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

con una vacuna o tratamiento efectivo. Pronto la situación se agravaría en el continente americano.

El mundo vive una pandemia sin precedentes, que no solo genera incertezas y desafíos a nivel sanitario, sino que incentiva profundas reflexiones sobre el proceso de globalización, a niveles tan diversos como el político, económico, social, filosófico y ético.

El presente artículo, bajo un enfoque interdisciplinario —que incluye mayoritariamente a la ética, la filosofía, la política y el derecho—, se plantea abordar una de las muchas aristas bioéticas cuyo debate se incentiva en un momento de crisis sanitaria: el problema de la toma de decisiones en un contexto de escasez de recursos, que implica la priorización de pacientes. Es decir, decisiones que no admiten soluciones óptimas. Decisiones que sabemos, *ex ante*, beneficiarán a unos y perjudicarán a otros, ya sea en el corto, mediano o largo plazo, ya sea directa o indirectamente. Decisiones, en suma, que demandan reconocer con honestidad intelectual y sin ambages esta trágica situación actual.

Por lo anterior, debe precisarse que no es objeto de este documento abarcar la totalidad de los dilemas bioéticos que plantea una crisis sanitaria como la comentada, tales como: las obligaciones y derechos del personal médico en época de pandemias; las consecuencias de medidas políticas referidas a la protección o exposición de la población a enfermedades de distinta letalidad; los principios éticos que deben tenerse en consideración en lo referido a la búsqueda de una vacuna; entre otros.

Para aquello, el presente trabajo se estructura en tres apartados. En el primero se presenta una breve contextualización ético-filosófica, abordando las respuestas que se ofrecen desde el utilitarismo y la ética kantiana, a la problemática acá planteada. En el segundo, que concentra la esencia de este artículo, se reseñan las diversas reacciones —tanto gubernamentales como académicas— que ha generado la crisis del COVID-19, con énfasis en el caso español y chileno. En el tercero, se explican sucintamente los principales principios de la bioética, poniendo especial atención a la alternativa al utilitarismo planteada por John Rawls y su *Teoría de la justicia* (1995/1971); para pasar enseguida a una revisión crítica sobre la aplicación de criterios clínicos o éticos a propósito de la pandemia, que incluye una propuesta concreta de criterios y procedimientos administrativos aplicables. En cuarto y último lugar, se presenta una breve reflexión sobre el principio bioético de la autonomía en el contexto del respeto por la voluntad del paciente, su derecho a rechazar tratamientos médicos y la debilidad de nuestro actual marco jurídico.

1. Breve contexto ético filosófico

En el ámbito de la salud, la ética siempre ha estado presente. Conocido es, solo para ejemplificar el punto, el juramento hipocrático² que deben hacer quienes se gradúan de la carrera universitaria de medicina y que busca orientar a esos profesionales en sus futuras acciones médicas, algunas de las cuales se verán previsiblemente enmarcadas en dilemas éticos de mayor o menor envergadura, dependiendo de las circunstancias sanitarias y de las condiciones materiales del sistema de salud en el que se desenvuelvan.

Así, en una situación de pandemia, tanto los profesionales de la salud como los Gobiernos se ven enfrentados insoslayablemente a situaciones de extrema complejidad que requieren decisiones rápidas, pero, por sobre todo, jurídica y éticamente fundadas.

El caso es que la ética o filosofía moral no es una disciplina del conocimiento que pueda aplicarse mecánicamente, claro está, pues está sujeta a distintas visiones filosóficas que encarnan formas de entender la vida humana. Formas de enfrentar lo bueno y lo justo.

Aristóteles –384-322 a. C.– fue el primer filósofo en Occidente que reflexionó sobre la temática ética en forma sistematizada, mostrándola como una disciplina cuyo estudio puede efectuarse de manera independiente (ver Lledó, 1995)³, aun cuando forma parte de la más importante de todas: la política⁴.

Para el estagirita, el actuar ético requiere principalmente dos clases de virtudes: las dianoéticas y las éticas, propiamente tales. Las primeras comprenden los conocimientos o virtudes intelectuales, como la prudencia o la inteligencia, adquiridas principalmente mediante el estudio y reflexión teórica. Las segundas, en tanto, proceden de la costumbre y el hábito. Por esta razón, en su *Ética nicomaquea* (trad. en 2000), Aristóteles afirma: «con respecto a la virtud, no basta con conocerla, sino que hemos de procurar tenerla y practicarla».

De esta forma, si consideramos a la ética como una disciplina que tiende a la práctica, resulta imprescindible ahondar en algunas de las corrientes de la filosofía moral que más trascendencia han tenido en la historia del pensamiento occidental y que resultan útiles para el esbozo de una propuesta ética sobre la toma de decisiones en épocas de escasez de recursos. A continuación, se presenta una breve descripción de la corriente utilitaria –quizá la más consultada

2 Tradición que se remonta al médico griego Hipócrates, siglos V-IV a.C.

3 Este filósofo español efectúa una interesante reflexión sobre la teoría moral en Aristóteles, basada en los tres textos fundamentales de ética del pensador griego: *Ética nicomaquea*, *Ética eudemia* y *Magna moralia*.

4 «Aunque sea el mismo el bien del individuo y el de la ciudad, es evidente que es mucho más grande y más perfecto alcanzar y salvaguardar el de la ciudad; porque procurar el bien de una persona es algo deseable, pero es más hermoso y divino conseguirlo para un pueblo y para ciudades» (Aristóteles, trad. en 2000, pág. 25).

a la hora de tomar decisiones en el ámbito de las decisiones médicas— y la escuela kantiana. Ambas intentan responder las preguntas esenciales de la ética: ¿qué cosas son buenas? ¿qué acciones son correctas?

1.1. El utilitarismo

El utilitarismo es una teoría filosófica que nace en el pensamiento del filósofo, economista e historiador británico David Hume —1711-1776—, pero que fue formulada en forma más sistemática por Jeremy Bentham —1748-1832— y John Stuart Mill —1806-1873—, desde sus particulares perspectivas y matices.

Desde el punto de vista histórico, el surgimiento de este pensamiento produjo una verdadera revolución en la filosofía moral, surgida en momentos en que Occidente vivía revoluciones tan relevantes como la francesa y la industrial.

El surgimiento de este pensamiento acontecía en plena época moderna, en donde las visiones religiosas ya no resultaban suficientes ni necesarias para apoyar las decisiones éticas. La época medieval estaba paulatinamente dando paso a un mundo desconocido hasta entonces. Fiódor Dostoyevski —1821-1881—, mejor que nadie, narra el momento de confusión que implicaba la «muerte de Dios» —que anunciara metafóricamente Nietzsche en *La gaya ciencia* (2007/1882, párrafo 125)—. En su última novela, *Los hermanos Karámazov* (Dostoyevski, 2005/1879), su personaje Iván Fiódorovich plantea el dilema de la época, haciendo la siguiente afirmación: «Si no hay inmortalidad del alma, no hay virtud y, por ende, todo está permitido».

Si Dios no existe, ¿todo está permitido? Parece más una defensa de la existencia de Dios que una negación, pues, claro está, no es una afirmación muy popular en asuntos éticos asumir que todo vale. Como sea, la corriente utilitarista pone sobre el debate un criterio original para abordar los asuntos de interés de la ética: el principio de utilidad. Según Bentham:

Por principio de utilidad se entiende el principio que aprueba o desaprueba cualquier acción, según la tendencia que tenga para aumentar o disminuir la felicidad de las partes de cuyo interés se trata; o lo que viene a ser lo mismo en otras palabras, para fomentar o combatir esa felicidad (Rachels, 2007).

Es decir, una decisión ética basada en el utilitarismo buscará conseguir el menor dolor posible y, por ende, el mayor bienestar —felicidad— que las circunstancias permitan.

Acá nos acercamos progresivamente al asunto que se pretende discutir: en el contexto de una pandemia, o dicho en términos más generales aún, en el escenario de un desequilibrio entre la demanda por atención médica y la capacidad de atención que puede brindar el sistema de salud de un país, ¿qué criterios utilitarios podría adoptar un equipo médico que se ve enfrentado a decidir a qué paciente priorizar y, como corolario de lo anterior, a qué paciente dejar —aunque sea provisionalmente— sin el soporte médico necesario que podría salvar su vida u otorgarle mayor bienestar?

Por el momento, dejaremos hasta acá la reseña al pensamiento utilitario, para retomarlo más adelante.

1.2. La ética de Kant

El pensamiento de Kant –1724-1804– no es simple de reseñar en las pocas líneas que permiten este artículo. Por lo mismo, resulta pertinente enfocarse en una de las obras de este pensador en la que aborda el asunto en discusión: la *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Allí, Kant se plantea la necesidad de elaborar una filosofía moral pura, «completamente limpia de todo cuanto pueda ser empírico» (Kant, 2016/1785). Es decir, considera que el valor más alto desde el punto de vista moral es el de hacer el bien no por inclinación –que, en los seres humanos, se traduce en la íntima inclinación por la felicidad– sino por deber.

Explicado de manera sencilla: si usted en determinadas circunstancias decide decir la verdad, pero lo hace solo pensando en las eventuales consecuencias perjudiciales que podría acarrearle mentir –esto es, no lo hace por un deber de decir la verdad–, entonces su acción no tiene valor moral.

En este punto de su análisis, Kant ofrece máximas éticas con repercusiones históricas de gran alcance –como la influencia de este pensamiento en la declaración universal de los derechos humanos– y que promueve, no solo reflexión, sino también orientaciones para la acción. Estas son:

Obra como si la máxima de tu acción debiera convertirse en ley universal de la naturaleza.

Obra de tal modo que te relaciones con la humanidad, tanto en tu persona como la de cualquier otro, siempre como un fin y nunca solo como un medio (Kant, 2016/1785).

La última de las máximas citadas, apunta al concepto de dignidad humana. Para Kant, tenemos dignidad porque tenemos moralidad y tener moralidad significa tener autonomía para tomar decisiones en un contexto de diferenciación entre el bien y el mal. Así, en lo que Kant denomina el reino de los fines, «aquello que tiene precio puede ser sustituido por algo equivalente; en cambio, lo que se halla por encima de todo precio y, por tanto, no admite nada equivalente, eso tiene una dignidad». En suma, la autonomía es el fundamento de la dignidad de los seres humanos, en tanto seres de naturaleza racional.

Pero, ¿de qué forma esta reflexión nos puede permitir enfrentar los dilemas éticos que plantea un escenario de crisis sanitaria, escasez de recursos y necesidad de priorizarlos para salvar algunas vidas, asumiendo que tal decisión pondrá en riesgo otras?

Siguiendo con la segunda de las máximas enunciadas, podemos afirmar que, en el contexto analizado, las autoridades y principalmente el personal médico deben ajustar su actuar y el proceso de toma de decisiones al respeto por la

dignidad de cada paciente, que implica, siguiendo a Kant, que el valor de la vida humana es el mismo para todos. Las implicancias de esta afirmación que me interesa destacar acá son:

- a) Ninguna decisión puede basarse en fundamentos que impliquen una discriminación arbitraria —verbigracia género, etnia, nacionalidad, situación socioeconómica, edad, discapacidad, entre otras—.
- b) Ninguna decisión puede asumir que la vida de una persona vale menos/más que otra, como argumento de priorización de recursos.

Vayamos ahora a la primera máxima e intentemos reflexionar acerca de los desafíos que nos plantea. Asumiendo que no existe una solución ideal, toda vez que la escasez de recursos clínicos inevitablemente generará la necesidad de fijar criterios de priorización en la asignación de estos recursos —lo que en casos extremos puede conllevar la muerte de las personas no priorizadas—, ¿qué máxima de acción tendría la contundencia requerida para pensarla como ley universal?

Como el lector ya lo habrá imaginado, la pregunta no acepta respuestas unívocas. De hecho, el pensamiento utilitario tampoco las ofrece. Veamos entonces, qué elementos pueden colaborar en el desafío de encontrar algunas luces para orientar el proceder ético.

2. Recursos escasos, decisiones complejas y éticas de la salud pública

Antes de revisar críticamente las diversas reacciones que ha generado la crisis del COVID-19 en países como España y Chile —tanto a nivel gubernamental como académico— y presentar al lector una propuesta concreta de criterios y procedimientos en el caso de que la priorización en comento sea necesaria —que es lo que sigue—, conviene precisar que las acciones de salud pública —esto es, según la definición de la Organización Mundial de la Salud, las «acciones colectivas e individuales, tanto del Estado como de la sociedad civil, dirigidas a mejorar la salud de la población» (Sarmiento Machado, 2013)— comprenden asuntos de interés público, siendo el Estado el ente encargado de asegurar que este bien sea provisto satisfactoriamente a la población, con independencia de si el prestador es de naturaleza pública o privada.

Esta idea de la salud como bien público —esto es, la idea de salud pública—, ha sido refrendada recientemente por una sentencia de la Corte Suprema, que vale la pena destacar:

El otorgamiento de una prestación de salud constituye la satisfacción de una necesidad de interés general de los ciudadanos y que por tal motivo le corresponde al Estado garantizar se otorgue de una manera

regular, permanente, uniforme, objetiva y sin discriminaciones, por su carácter obligatorio, que le permite ser calificada materialmente como una actividad de servicio público, en la cual se coopera por los particulares (causa rol N° 38.834-2019, considerando 10).

Esta forma de visualizar la salud pública –y la ética que la trasciende– resulta relevante a la hora de evaluar y analizar críticamente el alcance del rol que puede y debe asumir un Estado en los casos en que los recursos escasean. Este asunto, precisamente, es el objeto de las líneas que siguen.

2.1. El caso de España

En España –al igual que en diversos países– la discusión que aborda este artículo no ha estado exenta de controversias que obligan a plantear cuáles son los criterios que clínica y éticamente resultan ser los más aptos para poder hacer frente a una crisis sanitaria de una envergadura impensada hace tan solo unos meses atrás. No obstante, es menester entender que esta discusión de gran alcance ético y político no se agota en la gestión de una crisis, sino que trasciende a cualquier escenario en donde los recursos no resultan suficientes para satisfacer las demandas por salud pública.

La discusión bioética en España se inició tras un cuestionado pronunciamiento de la Sociedad Española de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias – que agrupa a las unidades de cuidados intensivos de ese país–. En un documento emitido el 19 de marzo (2020a), esta entidad efectuó diversas recomendaciones éticas que generaron no solo polémica, sino que la reacción de las autoridades sanitarias españolas, según se verá en breve. Algunas de sus recomendaciones fueron las siguientes:

- a) Establecer un triaje⁵ al ingreso, basado en privilegiar la «mayor esperanza de vida» y unos criterios de ingreso claros y de descarga de la unidad de cuidados intensivos, basados en un principio de proporcionalidad y de justicia distributiva, para maximizar el beneficio del mayor número posible de personas⁶.
- b) En la asignación de recursos durante la toma de decisiones, aplicar criterios de idoneidad, teniendo en cuenta factores como la edad –entre otros–.
- c) Ingresar prioritariamente a quien más se beneficie o tenga mayor expectativa de vida.
- d) Priorizar la mayor esperanza de vida con calidad.
- e) En personas mayores se debe tener en cuenta la supervivencia libre de discapacidad por encima de la supervivencia aislada.

5 Proceso que permite una gestión del riesgo clínico para poder manejar adecuadamente y con seguridad los flujos de pacientes cuando la demanda y las necesidades clínicas superan a los recursos (Soler Pérez *et al*, 2010).

6 Más adelante el mismo documento efectúa la recomendación general de «maximizar el beneficio del bien común».

- f) Tener en cuenta el valor social de la persona enferma.

Días después de la emisión de este documento, en Cataluña, la Consejería de Salud para el Servicio de Emergencias Médicas recomendó tratar con oxigenoterapia a través del uso de mascarillas a las personas mayores de ochenta años. En otras palabras, desaconsejó la intubación de estas personas y recomendó ejecutar acciones de limitación del esfuerzo terapéutico o LET (Lázaro, 2020). Semanas después, el medio de comunicación español «El Confidencial» revelaría que el Hospital Infanta Cristina de Madrid prohibió el ingreso de pacientes de residencias de mayores ante la situación de saturación de los centros hospitalarios (Pérez Giménez, 2020).

El día 1 de abril, la mencionada sociedad española de medicina emitió un nuevo documento (2020b), en el que reitera el enfoque de «maximizar los recursos y priorizar el beneficio global» y de considerar la «edad» como uno de los criterios de priorización.

En este contexto, el Ministerio de Sanidad de España emite, el 2 de abril, un informe (2020) en el que implícita, pero claramente, contraría los criterios expresados por las entidades indicadas precedentemente. En lo esencial, este informe destaca lo siguiente:

- a) No discriminación por ningún motivo ajeno a la situación clínica del paciente y a las expectativas objetivas de supervivencia, basadas en la evidencia.
- b) El principio de máximo beneficio en la recuperación de vidas humanas, que debe compatibilizarse con la continuación de la asistencia iniciada de forma individual de cada paciente.
- c) Absoluta proscripción de empleo de criterios fundados en la discriminación por cualquier motivo con la finalidad de priorizar pacientes⁷.
- d) Los pacientes de mayor edad en caso de escasez extrema de recursos asistenciales deberán ser tratados en las mismas condiciones que el resto de la población, es decir, atendiendo a criterios clínicos de cada caso en particular.

Aceptar tal discriminación comportaría una minusvaloración de determinadas vidas humanas por la etapa vital en la que se encuentran esas personas, lo que contradice los fundamentos del Estado de Derecho, en particular el reconocimiento de la igual dignidad intrínseca de todo ser humano por el hecho de serlo.

Si se analiza con detención, los intervinientes en este debate tienen un punto

7 En este punto, el Ministerio de Sanidad de España se pronuncia claramente en contra de la LET propuesta en Cataluña: «Excluir a pacientes del acceso a determinados recursos asistenciales o a determinados tratamientos —por ejemplo, aplicar dicha limitación a toda persona de edad superior a 80 años— resulta contrario, por discriminatorio, a los fundamentos mismos de nuestro estado de derecho» (Constitución española, artículo 14).

en común: todos coinciden en que las medidas sanitarias deben apuntar a salvaguardar la mayor cantidad de vidas humanas que las condiciones materiales hagan posible. No obstante, los enfoques éticos se distancian fuertemente al momento de proponer, como criterio de asignación de tratamiento de emergencia en caso de desequilibrio entre oferta y demanda, la *edad* o la *supervivencia libre de discapacidad*. Lo anterior, pues para unos, la aplicación de criterios utilitarios —se reconozca o no en forma implícita— son éticamente adecuados, porque buscan satisfacer el ya comentado principio de utilidad; en tanto que para otros, la aplicación de los mismos criterios representarían indudablemente actos de discriminación arbitraria, basadas en la menor valoración de unas vidas por sobre otras —considerando la etapa vital en que se encuentra, en el caso de la edad; o la existencia de alguna afección física o mental, en el caso de la discapacidad—, todo lo cual va en contra de algo que ya vimos en la propuesta kantiana: de la dignidad humana.

2.2. Institucionalidad de salud pública y discusión ética en Chile

2.2.1. Institucionalidad ética relacionada con la toma de decisiones en épocas de escasez de recursos

En materia de ética de la salud pública, Chile posee una institucionalidad cuyo eje principal está dado por el funcionamiento de la Oficina de Bioética dependiente del Gabinete de la Subsecretaría de Salud Pública y la constitución de la Comisión Nacional de Bioética y los comités de ética científicos y de ética asistenciales. Ahora bien, para efectos de este artículo, no formarán parte del análisis la Comisión Nacional de Bioética y los comités de ética científicos, pues solo el funcionamiento de la Oficina de Bioética y los comités de ética asistenciales se vinculan a los conflictos éticos que se plantean en la atención médica propiamente tal, en un escenario de escasez de recursos.

Los comités de ética asistenciales se crearon a partir de 1994, año en que entró en vigencia la norma general técnica exenta N° 134, de 11 de febrero de 1994, que fijó las atribuciones de los comités de ética en los hospitales de tipo 1 —alta complejidad— y 2 —mediana complejidad—.

En 2012, con la publicación de la ley N° 20.584, se reconocen los comités de ética asistenciales a través de una norma de rango legal (artículos 17 a 20), estableciéndose que estos deberán existir al menos en establecimientos autogestionados en red, experimentales, de alta complejidad e institutos de especialidad; siempre que presten atención cerrada. Su regulación específica quedó sujeta a la emisión de un reglamento (ley N° 20.584, artículo 20).

Dicho reglamento (decreto N° 62, de 2012, artículo 2°) especifica que tales comités son órganos colegiados de carácter consultivo e interdisciplinario, creados para analizar y asesorar sobre los conflictos éticos que se susciten como consecuencia de la atención de salud, para contribuir a mejorar la calidad de la

atención y proteger los derechos de las personas en relación con ella; agregando que estos podrán constituirse en todos los prestadores institucionales, tanto públicos como privados.

Como es posible apreciar —y vale la pena destacar— los comités de ética asistenciales poseen un rol asesor, por lo que esta instancia no reemplaza la responsabilidad de la decisión del médico tratante o de la institución de que se trate. Sus principales funciones, de acuerdo a lo establecido en la referida norma reglamentaria, son:

- a) Asesorar a los usuarios o prestadores en el proceso de toma de decisiones relativo a aquellos conflictos ético-clínicos que se susciten como consecuencia de la atención en salud.
- b) Contribuir, en el marco de su función consultiva, a la protección de los derechos de los usuarios en su relación con los prestadores y proponer a la institución las medidas adecuadas para la satisfacción de ellos en los casos en que resulten afectados.
- c) Velar por el respeto a la dignidad, autonomía e intimidad de las personas que participan en la relación clínica, en el marco de su función consultiva.

La composición de los comités de ética asistenciales debe ser multidisciplinaria, incluyendo entre sus integrantes, a lo menos, a tres profesionales del área de la salud —debiendo uno de ellos ser médico cirujano y este o alguno de los otros profesionales tener conocimientos o formación básica en bioética—, un miembro de la comunidad y un licenciado en Derecho u otro titulado con conocimiento acreditado en legislación sanitaria (decreto N° 62, de 2012, artículo 5°).

Un tópico que resulta relevante destacar para entender esta institucionalidad es que, en cada uno de los servicios de salud, debe constituirse un comité de ética asistencial, el que tendrá la atribución de «conocer los asuntos de su competencia que se originen respecto de los prestadores privados individuales que se desempeñen en el territorio de su jurisdicción y que no estén adscritos a otro» (decreto N° 62, de 2012, artículo 2°, inciso tercero).

En cuanto a la referida Oficina de Bioética, creada el año 2014, es del caso indicar que corresponde a esta un rol asesor en materias de bioética y un rol ejecutor en cuanto a acciones necesarias para el fortalecimiento de los comités de ética asistenciales, a través de capacitación, lineamientos y difusión para las autoridades sanitarias y comités (resolución exenta N° 46, de 2020).

Finalmente, la Comisión Asesora de Ética Asistencial del Ministerio de Salud tiene por objetivo esencial asesorar a las autoridades de ese ministerio en la resolución de problemáticas en el campo de la bioética, especialmente en materia de atención clínica, integrando la reflexión ética en la atención de salud de la red de servicios del país, resguardando el respeto por la autonomía, la dignidad y el derecho de los pacientes (decreto N° 3, de 2015, artículo primero). En particular,

le corresponde la integración de la ética clínica en la práctica asistencial de los comités de ética asistenciales de los servicios de salud públicos y de salud privados del país, a requerimiento de los mismos.

2.3. El debate en Chile

En Chile, el debate en el contexto de la pandemia asociada al COVID-19 ha ido paulatinamente incrementándose. En efecto, al pronunciamiento de la Mesa Social COVID-19 (2020) —instancia *ad hoc* informal creada a solicitud del Gobierno de Chile, sin mediar norma jurídica o acto administrativo—, se han sumado la emisión de diversos documentos emitidos por la Comisión Asesora de Ética Asistencial del Ministerio de Salud (2020), la Sociedad Chilena de Medicina Intensiva (2020) y académicos de distintas universidades del país (Aurenque *et al.*, 2020; Valera *et al.*, 2020).

Es así como la comisión asesora ha recomendado, en el contexto del principio de equidad, «considerar criterios de máximo beneficio para el mayor número de personas, con el fin de recuperar la mayor cantidad de vidas posibles, maximizando la posibilidad de supervivencia al alta hospitalaria y maximizar el número de años-vida» (Comisión Asesora de Ética Asistencial del Ministerio de Salud, 2020).

Si bien el texto no explicita una preferencia por el utilitarismo, es manifiesto que el criterio que sustenta la recomendación se basa en esta escuela de pensamiento filosófico. Más directo es un documento preparado por un grupo de especialistas en bioética, que apuesta por este enfoque, afirmando que «en la mayoría de las recomendaciones éticas internacionales de las que se dispone para estrategias de *triaje*, se reconoce frecuentemente el mandato ético utilitarista implícito de salvar la mayor cantidad de vidas y maximizar los años-vida» (Aurenque *et al.*, 2020).

Por su parte, el documento de la Mesa Social COVID-19 no menciona el objetivo de salvar la mayor cantidad de vidas posible o de maximizar el número de años de vida. No obstante, afirma que la «asignación de los recursos deberá realizarse de acuerdo con prioridades clínicas objetivas de acuerdo con la valoración de especialistas, según la situación del momento y de acuerdo con el pronóstico de recuperación de cada paciente», agregando que «los factores de riesgo del paciente, las enfermedades crónicas de base, su edad y su pronóstico de recuperación serán los factores por considerar para definir los esfuerzos terapéuticos y el apoyo tecnológico a aportar a cada paciente» (Mesa Social COVID-19, 2020).

En similar sintonía, el texto preparado por académicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Valera *et al.*, 2020) no hace mención al utilitarismo —ni implícita ni explícitamente; ni positiva, ni negativamente—, así como tampoco se menciona el objetivo de salvar la mayor cantidad de vidas posible o de maximizar el número de años de vida. En efecto, este documento se limita a indicar que cualquier criterio de priorización que se utilice no debe conllevar ningún tipo de

discriminación, ni positiva ni negativa; no obstante, lo cual afirma que la edad «no debe ser un criterio en sí mismo ni mucho menos el único criterio dirimente» (Valera *et al.*, 2020), con lo cual no descarta la consideración del dato etario para efectos de la priorización de pacientes, en caso de que la escasez de recursos lo exija indefectiblemente.

Sobre este último asunto, la Sociedad Chilena de Medicina Intensiva Sociedad Chilena de Medicina Intensiva (2020) comienza indicando que uno de los objetivos principales en contextos de escasez es «lograr garantizar tratamientos de soporte intensivo a los pacientes que estadísticamente tengan las mayores posibilidades de éxito terapéutico», para señalar explícitamente más adelante que «podría ser necesario establecer un límite de edad para ingreso a unidades de soporte intensivo».

Como es posible apreciar, el debate muestra sutiles diferencias, matices, afirmaciones y silencios que van dando cuenta de lo complejo y delicado que se torna la materia, siendo la consideración de la edad como factor de priorización, el asunto más controvertido. Por lo mismo, es del caso preguntarse ¿puede la edad constituir un criterio de priorización? Si resultara ser un factor útil para la toma de decisiones, ¿es un criterio clínico o ético-filosófico? Y, si fuese un criterio ético-filosófico ligado al utilitarismo —como se ha visto más arriba—, ¿representa o no una discriminación arbitraria incompatible con la noción de dignidad humana?

En el apartado que sigue, se intentará dar respuesta a esta y otras consultas —sobre discapacidad, autonomía y toma de decisiones— mediante la presentación de una propuesta útil no solo en un contexto de pandemia, sino en cualquier otra circunstancia que implique un desequilibrio entre la demanda por un bien público —salud— y las atenciones que es capaz de garantizar un Estado en una situación de escasez de recursos.

3. Criterios éticos y procedimientos administrativos: una propuesta

3.1. Principios y criterios éticos

3.1.1. Principios de la bioética. Énfasis en la justicia

Los principios de la bioética generalmente aceptados, de conformidad con la argumentación defendida por Beauchamp y Childress (1999/1994), son cuatro: beneficencia, no maleficencia, autonomía y equidad.

Los primeros dos principios, para efectos del conflicto ético que acá se analiza, no serán abordados en profundidad, sin perjuicio de señalar sucintamente que, como es simple de intuir, la beneficencia consiste en prevenir o eliminar el daño,

o bien, hacer el bien a otros —siempre se refiere a una acción—; en tanto que la no maleficencia conlleva la obligación de no infringir daño intencionadamente —siempre se refiere a la ausencia de una acción—.

El principio de la autonomía, por su parte, será abordado más adelante en el acápite 4, sobre el derecho del paciente a rechazar tratamientos médicos. De todas formas, baste con indicar que pone el acento en el «autogobierno» —que corresponde a su definición etimológica, proveniente del vocablo griego αὐτονομία, conformado por αὐτός que significa «mismo» y νόμος, que significa «ley» o «norma»—. Es decir, en el contexto de la bioética, se refiere a la capacidad del paciente —agente— de tomar sus propias decisiones de manera intencionada, informada y libre.

Llegamos así al último principio enunciado: el principio de justicia.

En el análisis y aplicación de este principio, se encuentra la esencia de la discusión que propone este artículo. Esto, pues más allá de si una persona se incline o no por un enfoque utilitarista —que, como hemos visto, aprueba moralmente las decisiones que tiendan a obtener el mayor bienestar —felicidad que las circunstancias permitan, es decir, el mayor bien para el mayor número de personas—, siempre deberá hacerse frente al principio de justicia que exige que las decisiones, para ser consideradas buenas, deben garantizar una distribución equitativa y libre de cualquier tipo de discriminación arbitraria, máxime si nos enfrentamos a circunstancias en las que está en juego la vida humana.

En particular, este principio de justicia —al igual que el principio de autonomía— está indisolublemente ligado al concepto de dignidad, centrado en la consideración de toda vida humana como un fin en sí mismo y nunca como un medio, por lo que no acepta decisiones que importen una minusvaloración de algunas vidas humanas por sobre otras.

Mediante un enfoque conceptual, el filósofo norteamericano John Rawls —1921-2002— propone (1995/1971) una concepción de la justicia que lleva a un nivel superior de abstracción la teoría contractualista que emergió en el período de la Ilustración, de la mano de Locke, Rousseau y Kant —entre otros— y que concibe como una decisión justa aquella basada en principios que personas libres y racionales, interesadas en promover sus propios intereses, aceptarían en una posición inicial de igualdad. En su propuesta de *justicia como igualdad*, Rawls nos invita a posicionarnos en una situación hipotética, la denominada posición original: supóngase un escenario en el que un grupo de personas debe decidir los principios de justicia que regirán a una sociedad, pero ninguna sabe cuál es su posición en dicha sociedad, ni su clase social. Nadie sabe tampoco cuáles son sus capacidades naturales —inteligencia, fortaleza física, entre otras—. En esta escena, sostiene Rawls, los principios de la justicia se escogen tras un *velo de ignorancia*.

Un aspecto interesante de la propuesta de este filósofo, para efectos de avanzar en el abordaje de la discusión que propone este escrito, es que su teoría de la justicia se posiciona explícitamente como una alternativa al enfoque utilitarista.

En efecto, Rawls sostiene tajantemente que, si bien el utilitarismo ha sido durante mucho tiempo la teoría sistemática predominante en la filosofía moral moderna, una persona racional no consentiría una estructura social basada simplemente en la maximización de la suma algebraica de ventajas, por lo que afirma que el principio de utilidad es incompatible con la concepción de cooperación social entre personas iguales para beneficio mutuo. Para Rawls, el utilitarismo yerra al darle la decisión moral a un individuo que asume identificar la intensidad de los deseos de otros, asignándole un valor determinado en un sistema único de deseos, cuya satisfacción se esmerará en maximizar —al igual que lo haría un empresario que busca las maneras de maximizar sus ganancias—, por lo que la decisión correcta —para un utilitarista— se reduce a una cuestión esencialmente de administración eficiente, sin considerar seriamente —he aquí la crítica principal— la distinción entre personas (Rawls, 1995/1971, pág. 38).

Como es posible apreciar, la crítica que Rawls formula al utilitarismo está directamente vinculada a la tendencia que tendría este enfoque filosófico a resolver los asuntos morales de la misma forma que resolveríamos, por ejemplo, asuntos económicos, asumiendo la existencia de un sistema de valoración de deseos único. Por esta razón, Rawls ofrece lo que él denominada una «explicación sistemática de la justicia que es superior al utilitarismo dominante tradicional» (Rawls, 1995/1971, pág. 10).

A continuación, veremos de qué forma es posible aplicar el marco teórico y factual reseñado precedentemente, a las decisiones de bioética que refieren a un contexto de escasez de recursos y necesidad de priorización de los mismos.

3.1.2. Igualdad y no discriminación arbitraria: algunos casos

3.1.2.1. Edad, esperanza de vida y pronóstico de recuperabilidad ¿Son criterios clínicos para decidir?

Vayamos ahora directamente a un aspecto central del debate: ¿puede la edad constituir un criterio de priorización? Como se ha visto, no han sido pocos los actores que en el debate han sostenido, con mayor o menor claridad y determinación, que la edad sí puede ser un factor a tener en consideración.

Resulta evidente que a medida que una persona avanza en años de edad, su salud puede ir deteriorándose poco a poco. Lógicamente existe un ciclo de vida que los seres humanos vamos cumpliendo con el pasar de los años. No obstante, también resulta evidente que no todas las personas poseen el mismo estado de salud a igual número de años. Nuestra composición genética⁸, hábitos alimenticios, calidad del aire de la ciudad en que vivimos y un sinnúmero de otras circunstancias, pueden afectar, en mayor o menor medida, la esperanza de vida de cada uno de nosotros. Por esta simple razón, es que la edad no puede darnos información clínica útil para concluir que una persona tiene mayores o menores posibilidades de recuperabilidad que otra de más o menos edad, respectivamente. Por tanto, la edad como criterio de asignación de recursos debe ser rechazada. Ni siquiera resulta conveniente afirmar que la edad no debe ser un «criterio en sí mismo» —como se afirma en el documento preparado por académicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Valera *et al.*, 2020)⁹,

8 Que determina la fortaleza de nuestra «máquina de supervivencia» (Dawkins, 1994/1976).

9 El documento indica que la edad «no debe ser un criterio en sí mismo ni mucho menos el único criterio dirimente».

la Mesa Social Covid-19 (2020)¹⁰ y la Comisión Asesora de Ética Asistencial del Ministerio de Salud de Chile¹¹—, pues un documento de orientación ética debe evitar contradicciones o dobles lecturas¹².

Hecha esta afirmación, necesaria para evitar actos de discriminación arbitraria en contra de cualquier adulto mayor que signifique una minusvaloración de estas vidas por sobre otras, procede ahora analizar un tema más complejo, relativo a conceptos que pueden confundirse entre sí. Estos son la «esperanza de vida», la «maximización del número de años de vida» y el «pronóstico de recuperación».

Por esperanza de vida debemos entender el número medio de años que les quedan por vivir a los sobrevivientes de una cierta edad¹³. Siguiendo esta definición, es menester aclarar que cuando se habla de «maximización del número de años de vida», se está refiriendo a la esperanza de vida.

Ahora corresponde detenerse un momento y cuestionarse si considerar la esperanza de vida puede ser un factor relevante a considerar en casos en que sea necesario priorizar pacientes debido a la escasez de recursos. La cuestión es: en un sistema de cooperación social —que hace posible que todos tengamos una vida mejor que si viviéramos en forma aislada—, ¿es un asunto suficientemente indubitable asumir que un sistema general de deseos de una sociedad incluye la pretensión de vivir la mayor cantidad de años posible?

Mi respuesta es que no. No, porque su aplicación resultaría una discriminación arbitraria incompatible con la noción de dignidad humana; y no, porque aquella no es una conclusión que represente un sistema general de deseos de una sociedad. En efecto, asumir que para un grupo de personas puede resultar más valioso, en términos de cooperación social, favorecer la atención médica de las personas con más esperanza de vida, en perjuicio de las que poseen una menor expectativa en cantidad de años —nótese que esta variable no necesariamente está relacionada con la edad de las personas—, resulta equivocado, pues no pareciera ser una de las determinaciones que adoptaría un ser racional en el contexto de la búsqueda de un pacto social justo. Acá resuenan las palabras de Rawls (1995/1971): «supondré simplemente que en la posición original las personas rechazarían el principio utilitario» (pág. 40).

Vamos ahora al último asunto asociado al pronóstico de recuperación como criterio clínico de priorización. Este se refiere a una estimación fundada en antecedentes clínicos, no generalizable, sino que, por definición, personal, referida al proceso de rehabilitación parcial o total del paciente de que se trate.

Como es posible apreciar, este último concepto da cuenta de información útil para dotar al sistema de salud de un criterio razonable para la priorización de

10 Indica: «La edad por sí sola no es un factor que permita tomar conductas...».

11 Se afirma: «la edad cronológica —en años— en ningún caso debería ser el único criterio a incluir en las estrategias de asignación de recursos».

12 Se comparte acá lo expresado por el Ministerio de Sanidad de España (2020), en cuanto a que «constituye un imperativo moral proporcionar a los profesionales facultativos unos criterios orientadores claros y sencillos, que al mismo tiempo no se conviertan en una trampa para quienes deban tomar las decisiones...».

13 Definición extraída del Ministerio de Salud (s.f.), Departamento de Estadísticas e Información de Salud.

pacientes, habida cuenta de que resulta del todo atendible analizar, caso a caso, la conveniencia de determinadas intervenciones médicas, lo que puede derivar, a su vez, en dos subcriterios que conforman la propuesta que presenta este artículo:

- a) Posibilidades —estimadas fundadamente— de éxito terapéutico; éxito que no estará dado por la esperanza de vida de un paciente, sino por la capacidad física de recuperarse de la intervención médica y;
- b) Tiempo estimado de uso de infraestructura clínica —verbigracia ventilador mecánico—, en cuanto a que interesará conocer el período estimado de tiempo que el paciente requerirá hacer uso del equipamiento/infraestructura/insumo, cuya escasez hace necesaria la priorización. El objetivo que trasciende a este subcriterio es el de obtener el máximo provecho del recurso que escasea, en el sentido de que su aplicación busca —en una situación límite— salvar la mayor cantidad de vidas que sea posible¹⁴.

Ambos criterios —que pueden fundarse en antecedentes probabilísticos concretos de índole clínica— poseen la virtud de no contener ninguna interpretación fundada en argumentos que sopesen el valor de una vida por sobre otra.

3.1.2.2. Personas con discapacidad

Someter a juicio a la discapacidad como criterio de priorización de pacientes debiese resultar innecesario, toda vez que sería a todas luces un acto de discriminación que niega el principio de la igual dignidad humana. Pero no debe sorprender. La discapacidad ha sido un factor de discriminación histórico, tal como lo ha sido la raza o el género, entre otros (Palacios, 2008).

Como respuesta a esta discriminación histórica, la comunidad internacional ha estimado necesario establecer una regulación especial a este respecto, de manera de garantizar un trato igualitario a las personas con discapacidad. Es así como el Estado de Chile en 2008 suscribió y ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad —incluido su protocolo facultativo—, mediante el cual se dispone:

Artículo 25. Salud. Los Estados partes reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. En particular, los Estados partes:

Letra f): Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios

14 Este subcriterio es abordado de buena forma en Aurenque *et al.* (2020). En este documento se le denomina «beneficio clínico a corto plazo» y busca detectar al paciente que sacará el máximo provecho de la intervención en el menor tiempo posible. Se debe dar prioridad a los pacientes que probablemente obtengan el mayor beneficio en el menor tiempo —días de cama— de recibir cuidados intensivos. A primera vista podría parecer un argumento exclusivamente utilitarista, pero no lo es. Más bien es un argumento que adoptaría un ser racional en el contexto de la búsqueda de un acuerdo social basado en la justicia.

de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad.

Lo indicado, tanto en términos éticos como jurídicos, debe llevarnos a la conclusión que planteamientos como los efectuados por la Sociedad Española de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias, en España —que indicó expresamente que «en personas mayores, se debe tener en cuenta la supervivencia libre de discapacidad por encima de la supervivencia aislada»— deben ser rechazados.

Y, al igual que como se señaló en relación con la edad, un documento de orientación ética debe evitar usar frases ambiguas o confusas que puedan implicar lecturas dobles, tales como afirmar que solo corresponde rechazar decisiones basadas en discriminaciones por discapacidad «directas» y motivadas en «criterios únicos»¹⁵. Lo anterior, pues en asuntos complejos como los que acá se comentan, las palabras que se usen no resultan baladíes.

3.1.3. Procedimientos administrativos para la toma de decisiones

Efectuada la propuesta esencial de criterios que, en opinión del autor, resultan legítimos en un contexto de escasez de recursos y la consiguiente necesidad inexcusable de priorizar las atenciones de salud demandadas por una comunidad, a continuación se presentan sucintamente algunos de los tópicos que el procedimiento administrativo asociado a esta priorización debiera considerar en la búsqueda de decisiones que propendan a la justicia en el marco de la provisión de un bien público como lo es la salud.

El recuento no pretende ser taxativo. De hecho, se consideran algunos asuntos que pudieran ser controversiales o que se desea resaltar, dejando fuera otros que resultan a primera vista más evidentes —tales como la necesidad de planificar la compra de insumos e infraestructura clínica, la gestión de turnos del personal sanitario, la disposición de apoyo psicológico y psiquiátrico para los funcionarios de la salud o el imperativo de no abandonar al paciente que no resulta priorizado en el contexto de lo que se analiza—.

3.1.4. Opacidad en vez de transparencia —decisiones ciegas—

En principio, podría afirmarse que mientras más información se posea, mejor pueden ser nuestras decisiones o diseños institucionales. Pero no siempre es así. Piénsese, por ejemplo, en la institución del voto secreto y su objetivo: que nadie sepa por qué candidato votamos en cada proceso electoral busca proteger la libertad de expresión y evitar mecanismos espurios de extorsión. Piénsese también en los procesos de reclutamiento de personal, que impiden a la junta que debe resolver un concurso público conocer la identidad de los postulantes. ¿Cuál es el objetivo? Tomar la mejor decisión, basada en la única información que resulta útil para estos efectos. La identidad de los interesados en la contratación no cumple esta condición de utilidad¹⁶.

Pues bien, ante la necesidad de tomar decisiones basadas en criterios objetivos

15 El ya citado documento preparado por la Comisión Asesora de Ética Asistencial del Ministerio de Salud expresa a este respecto lo siguiente: «Una discriminación directa motivada en criterios únicos como la edad o la discapacidad no está justificada ni ética, ni legalmente».

16 Se recomienda «resguardar el secreto de la identidad de cada candidato durante el proceso de selección y la confidencialidad en todas las etapas del proceso en que ello sea posible, aun cuando este sea externalizado» (Servicio Civil, 2018).

que garanticen la igualdad y no discriminación arbitraria, un proceso ciego —esto es, un proceso en el que los responsables de tomar la decisión analicen la información clínica de los pacientes sin conocer su identidad— puede constituir una buena opción. No obstante, el diseño institucional que finalmente se determine no debe obviar que, en ocasiones apremiantes, se requiere de un proceso de toma de decisiones ágil y expedito, por lo que esta sugerencia debe ser considerada en ese contexto.

3.1.5. Transparencia a los pacientes, familiares o tutores

Un procedimiento administrativo justo y respetuoso de la dignidad de pacientes y familiares o tutores, debe garantizar la socialización de los criterios generales que se están aplicando en casos de priorización por escasez de recursos. Lo anterior, por dos motivos principales:

- a) Promover un ambiente de confianza entre el paciente —además de familiares o tutores— y el centro hospitalario, que conlleva, a su vez, la externalidad positiva de otorgar mayor estabilidad al sistema político.
- b) Facilitar el control público de las decisiones que adoptan actores públicos y privados, asociados a un bien público en estudio: la salud.

3.1.6. Decisiones colegiadas

En la medida que las condiciones de urgencia lo permitan, un procedimiento administrativo diseñado para tomar decisiones de priorización de pacientes en un contexto de escasez de recursos, debe propender a la adopción de decisiones colegiadas, siempre que aquello no ponga en riesgo la existencia de un proceso ágil y expedito.

Someter la decisión a más de una persona tiene por objeto obtener un resultado que tenga en consideración más de una perspectiva, es decir, que posea una visión más institucional que individual, de manera de reducir —en la medida de lo posible— sensaciones de angustia y problemas de índole psicológico que podrían recaer sobre el personal médico responsable de estas decisiones.

3.1.7. Responsabilidades

En un procedimiento administrativo asociado al establecimiento de un triaje al ingreso, los Gobiernos de cada país debiesen asumir proactivamente la tarea de otorgar orientaciones y lineamientos de salud pública, destinados al personal médico y paramédico; además de mantener debidamente informada a la ciudadanía respecto de los criterios de priorización, en el caso de que las circunstancias así lo demandasen. Esto último, con el doble objetivo de buscar mayor legitimidad democrática y garantizar niveles de control administrativo y judicial respecto de las decisiones que puedan adoptar actores públicos o privados.

4. Autonomía del paciente y su derecho a rechazar tratamientos médicos

Permítaseme una digresión al asunto principal de este artículo, vinculado al principio de la autonomía ya reseñado en el apartado anterior. Su aplicación podría

entrar en juego si se piensa en la siguiente hipótesis: estamos en una situación de escasez de recursos tal que ha sido necesario priorizar y el paciente al que le corresponde el tratamiento —de acuerdo a los criterios utilizados— decide libre y voluntariamente, rechazarlo ya sea en forma temporal o permanente. ¿Debemos respetar esta voluntad de rechazar el tratamiento, aun cuando la decisión pueda tener efectos en la salud o vida del agente? Si se sigue adecuadamente el principio de autonomía, la respuesta es una sola: debe honrarse la voluntad del paciente, si esta se ha manifestado libre y voluntariamente¹⁷.

No obstante, en los hechos, la respuesta no ha sido una sola, pues la aplicación de este principio de la autonomía del paciente genera todo tipo de discusiones, tanto en la práctica médica propiamente tal como en la eventual intervención judicial.

Al respecto, viene al caso reseñar el cambio en la relación médico-paciente que impulsó la publicación de la antes citada ley N° 20.584, cuyo artículo 14 dispone que toda persona tiene derecho a otorgar o denegar su voluntad para someterse a cualquier procedimiento o tratamiento vinculado a su atención de salud; derecho que debe ser ejercido en forma libre, voluntaria, expresa e informada, para lo cual será necesario que el profesional tratante entregue información adecuada, suficiente y comprensible.

Este reconocimiento del principio de autonomía, no obstante, es matizado por lo dispuesto en el artículo 17 del mismo cuerpo normativo, que establece que en el caso de que el profesional tratante tenga dudas acerca de la competencia de la persona, o estime que la decisión manifestada por esta o sus representantes legales la expone a graves daños a su salud o a riesgo de morir, que serían evitables prudencialmente siguiendo los tratamientos indicados, deberá solicitar la opinión del comité de ética respectivo. El pronunciamiento de este comité, agrega la disposición, tendrá solo el carácter de recomendación.

A pesar de que solo constituye una recomendación, la normativa contempla que tanto la persona como cualquiera a su nombre podrán, si no se conformaren con la opinión del referido comité, solicitar a la corte de apelaciones que corresponda, la revisión del caso y la adopción de las medidas que estime necesarias. Lo anterior, implica en la práctica, la eventual judicialización de estos asuntos, dejando abierta la posibilidad de que no sea respetada la voluntad del paciente.

En efecto, con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley N° 20.584, han existido sentencias judiciales que consideran que no puede prevalecer la voluntad de un paciente que desee rechazar un tratamiento médico, si es que esto significa amenazar su vida o integridad física, de conformidad con la garantía constitucional dispuesta en el numeral 1° del artículo 19 de la Constitución Política. Es así como la Corte de Apelaciones de Valparaíso, en recurso de

17 Resulta conveniente resaltar que, en las legislaciones de muchos países, la manifestación de esta voluntad debe concretarse en los llamados «testamentos vitales» o «voluntad vital anticipada», entre otras denominaciones. En Chile, esta figura legal no existe.

protección rol N° 977, de 2015, autorizó a un hospital a realizar, en contra de la voluntad de un paciente que por razones religiosas rechazaba una intervención médica, «todos los procedimientos... y en caso de ser estrictamente necesario, incluir las transfusiones de sangre para proteger y preservar la vida y salud de la paciente». Este fallo fue confirmado por la Corte Suprema (causa rol N° 5.027, de 2015), con el voto en contra de dos magistrados que estuvieron por revocar la sentencia del tribunal de alzada, en atención a que, a su juicio, debía prevalecer la opción del paciente, «motivada por sus creencias personales, aunque ello pudiera llegar a perjudicar alguno de sus otros derechos».

Más reciente es el fallo la Corte de Apelaciones de Temuco, asociado al recurso de protección causa rol N° 913, de 2018, que ordenó la alimentación forzada de una persona recluida en un Centro de Cumplimiento Penitenciario que había iniciado una huelga de hambre. En particular, la sentencia indicó que la decisión del huelguista constituía «un atentado a su vida e integridad física», autorizando a Gendarmería de Chile a adoptar las medidas conducentes para internarlo en un centro hospitalario en caso de urgencia, «a objeto que se le brinde una total y completa atención médica en el resguardo de su salud hasta su completo restablecimiento, sin perjuicio que haga uso de las demás facultades que le confiere a ese servicio su ley orgánica y reglamento respectivo, en relación a la alimentación del mismo, de manera de asegurarle al interno su vida e integridad física».

Este contexto normativo y jurisprudencial refleja que, en los hechos, la aplicación del principio de autonomía no es un asunto pacífico en nuestra legislación, por lo que requerirá mayor atención y eventuales cambios normativos, si lo que se busca es otorgar a la ciudadanía mayores niveles de seguridad jurídica y, mejor aún, mejores niveles de respeto por la autonomía de las personas.

Reflexión final

El análisis y reflexión ética que plantea este artículo no es algo extraño al quehacer médico. No es un asunto que «surja» solo en el contexto de una pandemia, pues el problema de la escasez de recursos y de la toma de decisiones médicas, irremediamente trae consigo dilemas asociados que, en casos extremos puede significar la muerte inmediata de personas, en tanto que en épocas menos complejas puede traducirse en la postergación de operaciones o en la no entrega de medicamentos suficientes, por efectos de la priorización. El caso es que el problema de la priorización es un aspecto que está presente en todo sistema político con necesidades sociales no cubiertas íntegramente.

Y aunque esta reflexión ética no termina simplemente con respuestas unívocas, es importante buscar en el debate ciertos límites que marginen argumentos contrarios a la concepción de dignidad humana, pues este límite constituye un

cimiento ético que se construye y consolida socialmente, día a día. Es decir, no es per se, eterno.

Referencias

- **Aristóteles.** (trad. en 2000). *Ética nicomaquea*. (J. Pallí Bonet, Trad.) Editorial Gredos S.A.
- **Aurenque, D., Espinosa, M., Lecaros, J., Loewe, D., & Villarroel, R.** (2020). Orientaciones ético-médicas para la atención de pacientes críticos en contexto de pandemia por COVID-19. *Bioética Complutense* (39), 34-40.
- **Beauchamp, T. L., & Childress, J. F.** (1999/1994). *Principios de ética biomédica*. (M. García et al., Trad.) Editorial Masson S.A.
- **Comisión Asesora de Ética Asistencial del Ministerio de Salud.** (2020). *Recomendaciones para los comités de ética asistencial en el apoyo de toma de decisiones éticas de los equipos de salud, en contexto de pandemia por COVID-19*. Obtenido de <https://url2.cl/xgZdr>
- **Dawkins, R.** (1994/1976). *El gen egoísta. Las bases biológicas de nuestra conducta*. (J. Robles Suárez, & J. Tola Alonso, Trads.) Salvat Editores S.A.
- **Dostoyevski, F.** (2005/1879). *Los hermanos Karámazov*. (J. M. Fernández, Trad.) Longseller S.A.
- **Kant, I.** (2016/1785). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. (M. G. Morente, Trad.) Spasa Libros.
- **Lázaro, Á.** (1 de abril de 2020). Coronavirus: Cataluña pide «limitar esfuerzos terapéuticos» en ancianos. *Redacción Médica*. Obtenido de <https://url2.cl/tw34D>
- **Lledó, E.** (1995). *Memoria de la ética. Una reflexión sobre los orígenes de la teoría moral en Aristóteles*. Taurus.
- **Mesa Social COVID-19.** (2020). *Lineamientos éticos en la atención de pacientes en una situación de pandemia*. Obtenido de <https://url2.cl/Y9Dae>
- **Ministerio de Salud.** (s.f.). *Departamento de Estadísticas e Información de Salud*. Recuperado el 20 de junio de 2020, de <http://www.deis.cl>
- **Ministerio de Sanidad de España.** (2020). *Informe sobre los aspectos éticos en situaciones de pandemia: el SARS-CoV-2*. Obtenido de <https://url2.cl/YhF73>
- **Nietzsche, F.** (2007/1882). *La gaya ciencia*. (A. Mardomingo, Trad.) Edaf.
- **Palacios, A.** (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Ediciones CINCA.
- **Pérez Giménez, A.** (18 de mayo de 2020). Así se condenó a los ancianos: no se

permite ingresar pacientes de residencias al hospital. *El Confidencial*. Obtenido de <https://url2.cl/KBH3i>

- **Rachels, J. (2007).** *Introducción a la filosofía moral*. (G. Ortiz Millán, Trad.) Fondo de Cultura Económica.
- **Rawls, J. (1995/1971).** *Teoría de la justicia* (obra original publicada en 1971 ed.). (M. D. González, Trad.) Fondo de Cultura Económica.
- **Sarmiento Machado, J. (2013).** Algunas visiones sobre la disciplina, práctica y concepto de la salud pública. *Revista Chilena Salud Pública*, 17(2), 151-161.
- **Servicio Civil. (2018).** *Orientaciones para la elaboración de un procedimiento de reclutamiento y selección ingreso a la Administración central del Estado*. Obtenido de <https://url2.cl/Qy9kD>
- **Sociedad Chilena de Medicina Intensiva. (2020).** *Recomendaciones generales respecto de las decisiones éticas difíciles y la adecuación de la intensidad asistencial e ingreso a unidades de paciente crítico en situaciones de crisis*. Obtenido de <https://url2.cl/uzX8L>
- **Sociedad Española de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias. (2020a).** *Recomendaciones éticas para la toma de decisiones en la situación excepcional de crisis por pandemia COVID-19 en las unidades de cuidados intensivos*. Obtenido de <https://url2.cl/IU54g>
- **Sociedad Española de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias. (2020b).** *Recomendaciones de «hacer» y «no hacer» en el tratamiento de los pacientes críticos ante la pandemia por coronavirus causante de COVID-19 de los grupos de trabajo de la Sociedad Española de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias*. Obtenido de <https://url2.cl/IU54g>
- **Soler Pérez, W., Gómez Muñoz, M., Bragulat Baur, E., & Álvarez García, A. (2010).** El triaje: herramienta fundamental en urgencias y emergencias. *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 33 (Supl. 1), 55-68. Obtenido de <https://url2.cl/F143t>
- **Valera, L., Carrasco, M. A., López, R., Ramos, P., Von Bernhardt, R., Bedregal, P., & Castro, R. (2020).** *Orientaciones éticas para la toma de decisiones médicas en el contexto de la pandemia de COVID-19 en Chile*. *Revista Médica de Chile*, 148 (3), 393-398. Obtenido de <https://url2.cl/trsrz>

Normativa

- **Juan Carlos I de España (1978).** *Constitución española*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 29 de diciembre de 1978.

- **Ley N° 20.584**, *que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de salud*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 24 de abril de 2012. Última modificación 13 de diciembre de 2019.
- **Ministerio de Relaciones Exteriores (2008)**. *Decreto N° 201, de 2008, promulga la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de septiembre de 2008.
- **Ministerio de Salud (2013)**. *Decreto N° 62, de 2012, que aprueba reglamento para la constitución y funcionamiento de comités de ética asistencial*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 8 de julio de 2013.
- **Ministerio de Salud (2015)**. *Decreto N° 3, de 2015, constituye la Comisión Asesora de Ética Asistencial del Ministerio de Salud*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 18 de marzo de 2015.
- **Ministerio de Salud (2020)**. *Resolución exenta N° 46, de 2020, que establece organización interna de la Subsecretaría de Salud Pública*.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005)**. *Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de septiembre de 2005. Última modificación 8 de julio de 2020.

Sentencias

- **Corte Suprema**
Causa rol N° 5.027, de 2015.
Causa rol N° 38.834, de 2019, recurso de protección.
- **Corte de Apelaciones de Valparaíso**
Causa rol N° 977, de 2015, recurso de protección.
- **Corte de Apelaciones de Temuco**
Causa rol N° 913, de 2018, recurso de protección.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO ¿ES LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA UNA ALTERNATIVA VIABLE?

CITIZEN PARTICIPATION IN THE STATE ADMINISTRATION, IS PARTICIPATORY EVALUATION A VIABLE ALTERNATIVE?

Ariel Ramírez Orrego¹

Diego Barría Traverso²

Resumen

La tensión entre eficiencia y democracia —y participación ciudadana— es uno de los grandes tópicos que tocan a la Administración pública, tanto como práctica social como disciplina académica. Las diferencias entre las perspectivas eficientistas y participativas generan diversas formas de comprender el funcionamiento de las instituciones públicas y su relación con la ciudadanía. Una de las principales divergencias se genera en relación a la rendición de cuentas. Este debate no se remite únicamente al tipo de información a utilizar sino también a qué criterios de evaluación considerar. En respuesta a las aproximaciones eficientistas que han dominado la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación en las últimas décadas, la evaluación participativa, enfoque que se basa en supuestos constructivistas y de la teoría crítica, se ha levantado como una alternativa válida. Este artículo presenta una revisión de literatura sobre evaluaciones participativas en distintas regiones y sectores de intervención administrativa, con el fin de responder dos preguntas: ¿Qué podemos aprender de este enfoque y la forma en que ha sido utilizado? ¿Es posible incorporar la evaluación participativa de forma más amplia en la Administración del Estado?

Palabras clave: evaluación – evaluación participativa – participación ciudadana – Administración pública

1 Administrador público de la Universidad de Chile; magíster en Administración Pública y en Políticas Públicas de la Universidad de Southern California, Estados Unidos; director de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile.

2 Administrador público de la Universidad de Chile; magíster en Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile; doctor en Historia de la Universiteit Leiden, Países Bajos; profesor titular de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Valparaíso.

Abstract

The tension between efficiency and democracy –and citizen participation– is one of the head topics that concern public administration, both as a social practice and as an academic discipline. The difference between efficiency and participatory perspectives generate various ways of understanding the running of public institutions and their relationship with citizens. One of the main divergences occurs in accountability. This debate refers not only to the sort of information to be used but also the evaluation criteria to consider. In response to the efficientist approaches, which have dominated the implementation of monitoring and evaluation systems in recent decades, participatory evaluation, an approach that is based on constructivist assumptions and critical theory, has emerged as a valid alternative. This article presents a literature review on participatory evaluations in different regions and sectors of administrative intervention, in order to answer two questions: What can we learn from this approach and how has it been used? Is it possible to incorporate participatory evaluation more broadly in the state administration?

Keywords: evaluation – participatory evaluation – citizen participation – public administration

Introducción

La tensión entre eficiencia y democracia –y participación ciudadana– es uno de los grandes tópicos que tocan a la Administración pública, tanto como práctica social como disciplina académica. Hoy en día, existen diversas manifestaciones que dan cuenta de un descontento con instituciones y políticas públicas promercado (por ejemplo, para el caso de Europa Central, véase Mazur, 2020) y con reformas administrativas tipo nueva gestión pública (Reiter & Klenk, 2019). En consecuencia, han surgido opciones alternativas como el nuevo servicio público (Denhardt & Denhardt, 2000, 2015a, 2015b), el Gobierno abierto (Ramírez-Alujas, 2011; Maríñez Navarro, 2013; Sandoval-Almazán, 2015; Gil-García *et al.*, 2020) y la coproducción de bienes y servicios públicos (Nabatchi *et al.*, 2017; Zurbriggen & González Lago, 2014).

Las diferencias entre las perspectivas efficientistas y participativas generan diversas formas de comprender el funcionamiento de las instituciones públicas y su relación con la ciudadanía. Una de las principales divergencias se genera en relación a la rendición de cuentas. La nueva gestión pública ha promovido la *accountability*, o rendición de cuentas, a través de la adopción de sistemas de monitoreo y evaluación capaces de entregar información objetiva y confiable sobre la marcha administrativa. Las instituciones responden al quedar expuestas al escrutinio ciudadano a través de dicha información sobre su

desempeño (Chouinard, 2013). Por otra parte, posturas como el nuevo servicio público plantean una versión alternativa. Denhardt, J. y Denhardt, R. (2015a) consideran que la rendición de cuentas es más compleja que la presentación de métricas y el acatamiento de estándares profesionales, pues incluye, además, el cumplimiento del interés general, las leyes, los valores democráticos y las preferencias ciudadanas.

Si la divergencia no se refiere únicamente al tipo de información a utilizar sino también a qué criterios de evaluación considerar, entonces es necesario discutir con mayor profundidad qué deben hacer los sistemas de monitoreo y evaluación. Precisamente en esa línea, han surgido visiones antagónicas frente a lo que se ha llamado la evaluación tecnocrática, siendo una de ellas la versión participativa (Chouinard, 2013). Este último enfoque, que se basa en supuestos constructivistas y de la teoría crítica, ha sido ampliamente utilizado en la cooperación para el desarrollo. En la actualidad, existe un nutrido conjunto de publicaciones que documentan cómo la evaluación participativa ha sido utilizada en diversos contextos geográficos y sectores de intervención. Teniendo en cuenta la disponibilidad de esta literatura, y la necesidad de discutir cómo funcionan los sistemas de monitoreo y evaluación para generar rendición de cuentas, este artículo pretende evaluar la utilidad de la evaluación participativa para fomentar el involucramiento ciudadano en los procesos de diagnóstico y medición de los programas públicos. ¿Qué podemos aprender de este enfoque y la forma en que ha sido utilizado? ¿Es posible incorporar la evaluación participativa de forma más amplia en la Administración del Estado?

El artículo tiene la siguiente estructura: primero se discute cómo diversas visiones —dependiendo de su priorización de la eficiencia o la participación— conceptualizan el monitoreo y la evaluación en la Administración del Estado; con posterioridad, se analiza el enfoque de la evaluación participativa y sus rasgos distintivos respecto a otras formas de evaluación, y se identifican aspectos críticos para su implementación; luego se presentan casos de evaluación participativa en varios sectores y ámbitos geográficos; y finalmente, en las conclusiones, se discute la utilidad de esta perspectiva para fomentar la participación ciudadana en la Administración del Estado y se identifican algunos factores relevantes que podrían facilitar o inhibir su adopción.

1. Entre la eficiencia y la participación ciudadana: el eterno debate de la Administración pública y su implicancia en la evaluación

1.1. La nueva gestión pública, la evaluación y la rendición de cuentas

Durante la década de 1970 y debido a la crisis económica derivada por el precio

del petróleo, los Estados debieron enfrentar crisis fiscales. En ese contexto, surgió una fuerte presión por contar con Gobiernos capaces de generar resultados al menor costo posible (Denhardt & Catlaw, 2015; García López & García Moreno, 2010). Surgió así una corriente, catalogada por Hood (1991) como la nueva gestión pública. En realidad, más que una corriente, bajo este paraguas se encontraron propuestas provenientes del institucionalismo económico y la elección racional, el análisis de políticas y el gerencialismo. Ellas plantearon aumentar la productividad, usar a los mercados en la provisión de servicios públicos, fomentar la orientación de servicio, promover la descentralización y la privatización, la separación del diseño e implementación de las políticas y la rendición de cuentas (Denhardt & Catlaw, 2015). Sobre este último punto, se planteó la generación de mecanismos de monitoreo y evaluación, guiados por la búsqueda de la generación de información imparcial, objetiva, centrada en la evidencia, como insumo para la toma de decisiones (Chouinard, 2013).

En este contexto, un enfoque que ha venido a dar un marco orientador respecto a cómo identificar y medir resultados y avanzar hacia mejoras en el funcionamiento del sector público es el de la gestión por resultados —*results-based management*—. Como señalan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007), este es un concepto elusivo, que tiene diferentes significados e interpretaciones, pero que apunta a orientar la gestión hacia resultados concretos. De hecho, una revisión reciente de sistemas de gestión por resultados de organismos centrados en la cooperación para el desarrollo, ha mostrado que no hay una única conceptualización para definir estos sistemas (véase Vähämäki & Verger, 2019).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2001), ha planteado que la gestión por resultados es una estrategia administrativa que busca generar cambios en la forma en que las agencias públicas operan, teniendo como foco central de atención mejorar el desempeño y los resultados. El BID y el CLAD, plantean que es una «herramienta cultural, conceptual y operativa que se orienta a priorizar el resultado en todas las acciones, y capacita para conseguir la optimización del desempeño gubernamental» (BID-CLAD, 2007). A partir de la discusión que se ha desarrollado respecto a los problemas del paradigma burocrático y las promesas de los enfoques de estilo privado, se ha dicho que, a diferencia de la burocracia, centrada en los insumos y procesos, la gestión por resultados cambia el foco de atención, para centrarse en los resultados y la rendición de cuentas (Vähämäki & Verger, 2019; González & Cerdán, 2008; García López & García Moreno, 2010). Ello se logra enfocándose en cuestiones centrales para incidir en los resultados de la acción pública: el nivel de las políticas y estrategias, el presupuesto, la ejecución y la evaluación (BID-CLAD, 2007). Otras miradas entienden que la gestión por resultados combina la atención en la planificación y en el monitoreo y evaluación de las acciones (UNDG, 2011). En general, existe un cierto consenso respecto a que el enfoque de la gestión por resultados apunta a lograr cuatro objetivos: establecer

mecanismos de rendición de cuentas, levantar mecanismos de comunicación, apoyar la dirección y la toma de decisiones, junto con gatillar procesos de aprendizaje (Vähämäki & Verger, 2019).

La gestión por resultados se ha materializado en la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación. Estos sistemas buscan cumplir ciertos objetivos como: apoyar el desarrollo de políticas, permitir la asignación presupuestaria basada en evidencia, medir el desempeño institucional y materializar la rendición de cuentas (Mackay, 2012). Para ello, los sistemas de monitoreo y evaluación implementados en diversos lugares en las últimas décadas tienen como fin último producir información de desempeño y evaluaciones de buena calidad. Se ha planteado que, bajo un enfoque de gestión por resultados, los sistemas no solamente deben entregar información que apunte a determinar si las organizaciones están realizando lo que les corresponde, sino que deben pasar a otro nivel, en el cual se deben formular preguntas de fondo, que apuntan a cuestionar cuáles son los objetivos de las organizaciones, si están siendo cumplidos, y cómo ello puede ser demostrado (Kusek & Rist, 2004). Igualmente, se ha destacado un aspecto importante de los sistemas de monitoreo y evaluación: junto con buscar la mejora administrativa, son diseñados para ser útiles a clientes internos, principalmente oficinas de planificación o presupuestos, y agentes externos a la Administración, como el Congreso y la sociedad civil (Briceño, 2012).

Si bien este enfoque ha permitido establecer instrumentos para conectar la planificación organizacional con la asignación de recursos y los resultados obtenidos, algunas experiencias han mostrado que vincular la planificación con el presupuesto no es una cuestión fácil. En un estudio reciente, Kure, Nørreklit y Røge (2020), sugieren que los sistemas de gestión por resultados, en lugar de ser instrumentos útiles para medir el desempeño, pueden terminar entregando una ilusión de efectividad administrativa. A partir de un estudio de caso de las universidades danesas, plantean que estos sistemas pueden ser incapaces de explicar qué es lo que finalmente se mide. También ponen en duda la capacidad que estos sistemas tienen de guiar cambios en el desempeño, pues tienden a establecer relaciones causales mecánicas y discutibles. Es decir, crean una pseudorrealidad. Por su parte, Vähämäki y Verger (2019) advierten que, si no se establecen los objetivos que se buscan lograr y medir, es posible que un sistema de monitoreo, finalmente, levante información en vano. Agregan que, además, estos sistemas tienden a enfocar la atención en aquellas cuestiones que son más fáciles de medir. En síntesis, existe el riesgo de que la gestión por resultados termine incorporando «rituales» sin efecto y que siga imponiéndose la lógica inercial e incremental que, tradicionalmente, siguen los presupuestos públicos (Sotelo Maciel, 2008; véase también Schick, 2003, 2007).

Fuera de estas cuestiones de orden operativo, también se debe tener en cuenta que, bajo el esquema de la nueva gestión pública, tanto el monitoreo como la evaluación juegan un rol central para lograr mayores niveles de eficiencia, efectividad y rendición de cuentas (Chouinard & Milley, 2015). No obstante, no

es tan claro que la rendición de cuentas tenga un único sentido. De hecho, las críticas a la nueva gestión pública han provenido tanto desde el campo de la práctica administrativa como desde el mundo académico. Si bien no ha surgido una visión alternativa completamente coherente, sí han aparecido perspectivas y tipos de reformas que se han catalogado como post nueva gestión pública. Dos focos de este tipo de iniciativas han sido la reconfiguración de la relación con los ciudadanos y la evaluación del desempeño. De ello deriva una conceptualización de la rendición de cuentas relacionada con el ciudadano y la responsabilidad política antes que con el cliente y consideraciones propias del desempeño administrativo (Reiter & Klenk, 2019).

1.2. Visiones alternativas centradas en el involucramiento ciudadano

La tensión entre quienes promueven la aceptación de la eficiencia como valor último de la acción administrativa del Estado y visiones alternativas que priorizan cuestiones como la importancia de los valores, la democracia y la participación es una constante en la historia intelectual de la Administración pública (Frederickson *et al.*, 2012; Denhardt & Catlaw, 2015). El último capítulo de este debate es la irrupción de miradas que, desde la década de 1990, han centrado su atención en lo que consideran los efectos negativos de la nueva gestión pública (Reiter & Klenk, 2019).

En 2000, Janet Denhardt y Robert Denhardt acuñaron el concepto de nuevo servicio público. En él agruparon tanto a experiencias prácticas como una serie de propuestas académicas que apuntaban a colocar el servicio a la comunidad como el centro de atención preferente de la acción administrativa pública (Denhardt & Denhardt, 2000). El nuevo servicio público se constituyó, además, en una crítica al enfoque de la nueva gestión pública, sus fines de eficiencia y la preponderancia que este le dio al rol de los gerentes públicos (Denhardt & Catlaw, 2015).

El nuevo servicio público se levanta a partir de cuatro fundamentos. El primero, la idea de ciudadanía democrática. Plantean Denhardt y Denhardt (2000) que la ciudadanía es más que una categoría formal que asegura la pertenencia a una comunidad. Los ciudadanos son, finalmente, los dueños del Gobierno. Igualmente, se caracterizan por contar un espíritu cívico, que los hace involucrarse en discusiones colectivas, además de priorizar valores como la justicia, la participación y la deliberación. Por lo mismo, sostienen Denhardt y Denhardt, los Gobiernos deben ser ciudadano-céntricos. En segundo lugar, destacan la noción de comunidad: la ciudadanía se organiza en espacios de la sociedad civil. Por lo mismo, las autoridades debieran tomar en cuenta esto y aprovechar el capital social existente en esas organizaciones (Denhardt & Denhardt, 2000). En tercer lugar, está el humanismo organizacional. En este punto, destacan perspectivas alternativas que promueven tipos de organización menos jerárquicas y más dialógicas. Por último, se encuentra la teoría posmoderna y la idea de construcción de la realidad a través del lenguaje. Ello implica que los funcionarios debieran conectarse con los ciudadanos para establecer consensos.

Para Denhardt y Denhardt, los funcionarios no pueden centrar su labor únicamente en el cumplimiento de la normativa legal y los requisitos técnicos de los programas. Al contrario, deben servir —en lugar de dirigir— a los ciudadanos, actuar democráticamente y buscar el interés público. En su opinión, el nivel de complejidad actual no hace posible pensar que «el Gobierno está a cargo». En otras palabras, consideran que el involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública no se funda únicamente en aspectos filosóficos. También hay cuestiones prácticas que justifican esta opción, principalmente, la obtención de mejor información y la legitimación de los programas públicos. De hecho, en una revisión de su propuesta, Denhardt y Denhardt (2015a, 2015b), muestran una serie de ejemplos norteamericanos y europeos exitosos en materia de participación. Lamentablemente, no incluyeron otras experiencias, como los presupuestos participativos, creados en Brasil en 1992 (véase Silva y Cleuren, 2009).

Al igual que en el debate promovido por la nueva gestión pública, el nuevo servicio público centra su atención en la *accountability*. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas debe ser enfocada en una lógica que sirva a los ciudadanos (Denhardt & Denhardt, 2015b).

En esta línea, Callahan (2010) ha planteado la importancia de contar con sistemas de medición del desempeño ciudadano-céntricos. Este debate surge por el imperativo de asegurar que los sistemas de monitoreo sean capaces de determinar, por una parte, si las intervenciones satisfacen las necesidades de los ciudadanos y si los estándares de servicio se logran de la forma más eficiente posible. En su opinión, lo que se requiere es que la información levantada sea significativa para los ciudadanos. Ello no es tan simple, pues diferentes actores enfatizan disímiles criterios para evaluar la gestión gubernamental (Woolum, 2010). Por esto, es preciso lograr un equilibrio entre la información que demandan los ciudadanos y los funcionarios (Callahan, 2010). En la medida que esto sea posible, se puede obtener mejor información de cuestiones tan relevantes como determinar si la acción pública es capaz de mejorar la calidad de vida de la comunidad (Callahan, 2010).

Woolum (2010) va más allá y sostiene que este tipo de forma de medición del desempeño abre una ventana para reestablecer la confianza de la ciudadanía en los Gobiernos. Ello implica que los mismos ciudadanos participan en la definición respecto a qué tipo de información es relevante para ejercer control ciudadano y, además, participan en las evaluaciones. El informe final de un proyecto en esta línea desarrollado en el estado de Iowa, publicado en 2005, plantea como principales lecciones que, por una parte, los ciudadanos no tienen mayores problemas para comprender la información que las instituciones generan sobre desempeño y, por otro lado, que el trabajo conjunto entre funcionarios y ciudadanos lleva a una comprensión mutua respecto a qué es la entrega de servicios de calidad (Denhardt & Denhardt, 2015a).

Las propuestas del nuevo servicio público no son las únicas existentes en las últimas décadas para fomentar la participación. En sus diversas variantes,

aparece el concepto de gobernanza (véase Frederickson *et al.*, 2012), que reconoce que los asuntos públicos se basan en la participación de diversos actores. Una de sus variantes, la cogestión adaptativa, presenta un esfuerzo por desarrollar la solución de problemas a partir de la combinación de un enfoque científico, propio del análisis de política, con el conocimiento propio de las comunidades.

En ese contexto, la participación en los sistemas de monitoreo y evaluación resulta relevante (Trimble & Plummer, 2019). Igualmente, en un escenario de crisis de legitimidad institucional y avance tecnológico, desde la década de 1990 se ha promovido el uso de internet para establecer diálogos entre ciudadanos y autoridades (véase Barría Traverso *et al.*, 2016). Por ejemplo, se ha acuñado el concepto de Gobierno abierto, compuesto de, al menos, tres componentes: la transparencia, la participación y la colaboración (Ramírez-Alujas, 2011).

La primera dirección de los esfuerzos de apertura —liberación de información—, ha producido dos etapas más complejas, el uso de la información por parte de los ciudadanos para relacionarse con el Gobierno y, por último, la apertura y reutilización de datos (Sandoval-Almazán, 2015). Por esto, autores como Valenzuela Mendoza (2014) y Maríñez Navarro (2013) han señalado que el Gobierno abierto tiene un componente transformador de las relaciones Gobierno-ciudadano y de las estructuras y procesos gubernamentales.

Fruto de esto, han irrumpido nuevos conceptos, como la cocreación de servicios públicos. Esta se ha promocionado como una posibilidad de gatillar procesos de innovación y mejora de servicios. Su fundamento se encuentra en la investigación participativa y la incorporación de actores generalmente no considerados —los usuarios— en la definición de causas de problemas y soluciones. En ese sentido, se ha destacado que la cocreación implica que la producción de bienes y servicios se realiza con los afectados. Una de las cuestiones que más se ha destacado es que este enfoque permite incorporar a los procesos de diseño de políticas voces y conocimientos que de otra forma serían difíciles de capturar (Zurbriggen & González Lago, 2014).

Aunque un gran abanico de iniciativas ha sido implementado a nivel internacional bajo la idea de utilizar la participación y la transparencia como antídoto contra la desconfianza hacia los Gobiernos, los resultados no son prometedores en términos de restituir la legitimidad institucional. En general, la literatura reporta que las iniciativas de participación son ritualistas y de bajo impacto (para el caso chileno, véase Delamaza, 2019; Barría Traverso *et al.*, 2016). A ello se suman dudas respecto a la transparencia como herramienta para mejorar la confianza, mediante una ampliación de la rendición de cuentas (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2013).

En la siguiente sección se analiza la incorporación de la evaluación participativa en la gestión de programas. Este enfoque, aunque no hace referencia explícita al nuevo servicio público y la gobernanza, lleva a la práctica varias de las

propuestas de ambas perspectivas, sobre todo en el tipo de relación que se establece entre los funcionarios públicos y los ciudadanos participantes de la acción del Estado. ¿Tiene algo que aportar en el creciente esfuerzo de las administraciones públicas para mejorar la confianza ciudadana?

2. La evaluación participativa como herramienta de mejora administrativa

2.1. ¿Qué es la evaluación participativa?

El uso de la evaluación participativa ha ganado terreno tanto en el campo de la práctica evaluativa como en el debate académico. Por sus características, es una buena alternativa en contextos sociales diversos. No extraña, entonces, que, en las últimas dos décadas, su uso haya sido ampliamente promovido por diferentes organismos bilaterales y multilaterales de asistencia técnica y cooperación internacional al desarrollo a través de manuales, orientaciones técnicas y capacitaciones a los evaluadores (Canadian International Cooperation Agency, 2001; Narayan, 1993; Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, 2005; Huenchuan & Paredes, 2007; Guijt, 2014; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017). En paralelo, han surgido revisiones del funcionamiento de los sistemas de gestión por resultado y evaluación, que admiten la utilidad de abrirse a enfoques alternativos, basados en el reconocimiento de la pluralidad de actores, el carácter valórico del conocimiento, la importancia de los contextos y las relaciones sociales que existen en torno a los programas, por ejemplo, Vähämäki & Verger (2019).

Dichas propuestas no provienen de la nada, sino que recogen la experiencia acumulada en las últimas décadas, de la cual da cuenta una creciente literatura, que viene realizando un interesante trabajo de sistematización de prácticas de evaluación participativa que se pueden encontrar principalmente en programas de los sectores de servicios sociales, salud, educación y agricultura, en los ámbitos público y de la cooperación internacional al desarrollo y con mayor frecuencia a partir de los años ochenta (Estrella & Gaventa, 1998; Plottu & Plottu, 2009; Cousins & Chouinard, 2012; Chouinard, 2013; Chouinard & Milley, 2016, 2018).

Ante la creciente aceptación de la necesidad de incorporar la voz de los ciudadanos en los procesos de evaluación, la pregunta es cómo. Esta cuestión no es únicamente operativa, sino que es fundamental para definir qué se entiende por esta forma de evaluar. Para Chouinard (2013), la característica central de la evaluación participativa es que involucra a los participantes en el proceso, de manera que el punto central es determinar qué voces se incorporarán en

la evaluación. En esa misma línea, los diferentes enfoques de evaluación participativa existentes —por ejemplo, la evaluación de empoderamiento, cuarta generación de evaluación, evaluación crítica, evaluación focalizada en la utilización, evaluación pluralista y evaluación democrática— coinciden en «el principio común de la activa participación de las principales partes interesadas³ como fundamental para la buena práctica de la evaluación» (Plottu & Plottu, 2009).

Para Cousins y Whitmore (2007), resulta fundamental la colaboración entre el evaluador y las partes interesadas. Así, emerge una asociación entre las partes interesadas de un programa y los evaluadores para producir conocimiento de forma colectiva (Cousins & Chouinard, 2012). Por otra parte, las partes interesadas pueden ser incorporadas en diferentes las etapas del proceso evaluativo (Guijt, 2014): desde la identificación de preguntas relevantes, el diseño de la evaluación, la selección de medios de recolección de datos, su aplicación y análisis, la discusión de hallazgos, conclusiones y recomendaciones y la difusión de los resultados (Zukoski & Luluquisen, 2002). Para Aragona *et al.* (2014), una de las cuestiones centrales es la generación de un consenso con los usuarios de los programas respecto a los criterios de evaluación.

Si bien lo que distingue a la evaluación participativa de otras formas es la incorporación de las voces de las partes interesadas, las características de dicha participación y los fines que se buscan con ella permiten distinguir vertientes:

- 1) La práctica, focalizada en la resolución de problemas y en el mejor uso de la evaluación, la que se logra como resultado del proceso participativo.
- 2) La transformativa, basada en una racionalidad emancipatoria y política, en la que el proceso de búsqueda mismo de la evaluación es usado como palanca para el cambio social (Cousins & Whitmore, 2007).

La tabla 1 presenta una comparación entre los enfoques tradicionales de evaluación y la evaluación participativa, donde se destaca la diferencia de actores que participan de la evaluación entre ambas prácticas.

Tabla 1. Características de la evaluación convencional y participativa

Pregunta	Evaluación convencional	Evaluación participativa
¿Quién evalúa?	Expertos externos	Beneficiarios, empresarios, tomadores de decisión de política pública, equipo de evaluación
¿Qué se evalúa?	Criterios de éxito y necesidades de información están predeterminadas	Los participantes identifican sus propias necesidades de información y determinan sus propios criterios de éxito del programa

3 Aquí, el concepto de «partes interesadas», también referido como «actores involucrados», corresponde al vocablo anglosajón *stakeholders* para referirse a todos quienes tienen un interés particular en la intervención pública: política, programa o proyecto.

¿Cómo lo hacen?	Distancia entre el equipo de evaluación y otros participantes	Métodos compartidos y resultados del involucramiento de los participantes
¿Cuándo se evalúa?	En general, cuando la política o el programa ha finalizado	Frecuentemente, a través de la duración de la política. Evaluación continua
¿Por qué se evalúa?	Evaluación sumativa. ¿Debería la política o el programa continuar?	Evaluación formativa para generar acciones de mejoramiento. Aprendizaje continuo

Fuente: Aragona *et al.* (2014).

El uso de esta forma de evaluación supone, por una parte, una clara diferenciación respecto a sus alternativas. En este punto, aunque la literatura sobre nuevo servicio público y evaluación participativa no tienen una conversación explícita, comparten varios puntos en común. Por ejemplo, ambas sospechan del positivismo y adhieren a miradas alternativas, junto con criticar abiertamente a la nueva gestión pública.

Chouinard (2013) plantea una serie de diferencias entre la evaluación participativa y el enfoque tecnocrático al estilo nueva gestión pública. En primer lugar, destaca que, mientras la primera establece un espacio intersubjetivo entre evaluador y partes interesadas, a través de un enfoque ascendente, la segunda establece una distancia entre ambos actores y una aproximación descendente. Si la ciudadanía tiene un rol que jugar es como receptor de la información que la evaluación genera. Dicha separación se debe a que el modelo de evaluación tecnocrática se sustenta en la conceptualización del conocimiento como una cuestión objetiva y ajena al evaluador. Al contrario, la evaluación participativa considera que el conocimiento es una construcción social, anclada en el contexto político, social e histórico de las comunidades en las que operan los programas. Así, mientras la versión tecnocrática se centra en el macrocontexto y busca imponer métricas utilizadas universalmente, la evaluación participativa se aboca a comprender los microcontextos en los que los programas operan. De igual forma, difieren en las relaciones políticas que se desprenden de la evaluación. La versión participativa hace definiciones sobre quién debe participar, algo alejado a la definición de la evaluación tecnocrática, la cual, al ignorar estas preguntas, tiende a reproducir las estructuras de poder existentes.

Estrella y Gaventa (1998) ilustran este punto de la siguiente forma:

Tradicionalmente, el monitoreo y evaluación han sido usados por agencias donantes y gubernamentales para hacer responsables a los beneficiarios y receptores del programa a las metas y blancos acordados. En este contexto convencional, las agencias definen qué es monitoreado y evaluado y cómo se realizarán estas operaciones. Mucho del monitoreo y evaluación participativa surgió en respuesta a estos enfoques descendentes y externos para la evaluación, insistiendo que los beneficiarios se involucren en el proceso. El monitoreo y evaluación participativa no solo es un medio de mantener a los beneficiarios y

receptores del programa responsables, sino que también es una forma para que los mismos participantes del proyecto y los ciudadanos locales monitoreen y evalúen el desempeño de las instituciones donantes y gubernamentales.

Otra diferencia, según Chouinard, tiene relación con el aprendizaje que generan. Para la versión participativa, este se transforma en un fruto del proceso de investigación conjunta. La versión tecnocrática, en cambio, considera que hay un resultado pedagógico a través del uso de los hallazgos para la toma de decisiones. Teniendo en cuenta esto, no es extraño que, además, ambos enfoques tomen definiciones metodológicas diferentes. La evaluación tecnocrática prioriza estudios cuantitativos, experimentales o cuasiexperimentales, mientras la versión participativa es ecléctica y define metodologías de acuerdo a qué tan bien se ajusten a los contextos en los cuales operan los programas.

Teniendo a la vista estas diferencias, la decisión de hacer evaluación participativa se basa en la presunción de que presenta ventajas que otros enfoques no son capaces de entregar. En este sentido, quienes promueven la aplicación de la evaluación participativa identifican tres tipos de justificación de su uso: una política, otra filosófica y una pragmática.

Para Chouinard (2013), la evaluación participativa entrega la posibilidad de materializar valores relevantes desde una perspectiva política, como son la justicia social y la democracia. A la vez, considera que este enfoque se justifica filosóficamente, pues acepta que la realidad es un proceso de construcción social. Y, por último, sugiere que este tipo de evaluación permite aumentar el apoyo de las partes interesadas hacia el programa evaluado y a la toma de decisiones en torno a él.

Por su parte, Guijt (2014) plantea que la evaluación participativa presenta una serie de ventajas de tipo operativo. Entre ellas se cuentan:

- 1) Mayor exactitud y relevancia de los resultados de las evaluaciones.
- 2) Establecer de mejor forma las relaciones causales que sustentan la teoría del programa, permitiendo, además, comprender mejor la forma en que este interviene en el campo social.
- 3) Mejora la implementación y su capacidad de adaptación y, en términos generales, optimiza el desempeño organizacional.

Otros autores destacan que la evaluación participativa entrega mejores resultados que la tradicional, toda vez que permite obtener información local y validarla con actores clave, de manera que facilita la generación de conocimiento, capacidades y relaciones entre la comunidad y otros intervinientes (Zukoski & Luluquisen, 2002).

2.2. Aspectos críticos para la implementación de una evaluación participativa

La evaluación participativa no siempre es una buena alternativa. Cousins y Chouinard (2012) alertan que, en ciertos contextos, un esfuerzo de este tipo

podría ser contraproducente. En esa línea, Plottu y Plottu (2009) indican que su uso debe estar reservado para aquellas áreas en que puedan hacer un mayor aporte. En definitiva, la evaluación participativa sí es una buena alternativa cuando se pretende que las partes interesadas tengan una voz en el proceso. Sin embargo, definir a quién incorporar dentro de un equipo de evaluación no es una cuestión simple, toda vez que la literatura sobre evaluación participativa no cuenta con una teoría del poder, cuestión relevante, pues diferentes modalidades de poder tienen efecto en la forma que las evaluaciones son implementadas (Haugen & Chouinard, 2019). Esto resulta un problema, si se tiene en cuenta que una de las características de la evaluación participativa busca promover una narrativa de justicia social (Chouinard & Milley, 2018).

Adicionalmente, surge el problema de definir quiénes deben ser incorporados en el proceso —beneficiarios, ejecutores del programa, personas que no esperan recibir la prestación, pero esperan incidir en cómo la intervención pública se lleva a cabo—. A la vez, la inclusión de estas partes puede tener diversos niveles de intensidad, desde ser una fuente de información hasta desarrollar un rol activo en el equipo de evaluación. Una reciente revisión de literatura destaca el reclutamiento en diferentes niveles del contexto social de los programas y la equidad de género como criterios ampliamente utilizados para la selección de participantes (Chouinard & Milley, 2018).

Como se ha mencionado, quienes promueven la evaluación participativa destacan que ella genera un espacio intersubjetivo de cocreación de conocimiento entre evaluadores y participantes (Chouinard, 2013; Chouinard & Milley, 2016, 2018). Pero ello no ocurre naturalmente. Por ello, la literatura ha destacado la importancia de capacitar a las partes interesadas y a los evaluadores para que una dinámica participativa emerja, especialmente a los más débiles. En concreto, importa ayudarlos a construir una visión común sobre los valores asociados al programa evaluado y dotarlos de capacidad para expresar y defender sus puntos de vista frente al de otros actores (Plottu & Plottu, 2009). Asimismo, son relevantes las competencias profesionales específicas para el desarrollo de la evaluación participativa (Cousins & Chouinard, 2012). En este punto destaca la necesidad de desarrollar habilidades blandas, tales como comunicación, negociación, resolución de conflictos, colaboración y fomento de la diversidad.

3. Algunas experiencias internacionales de evaluación participativa de programas

A continuación, se presentan algunas experiencias de evaluación participativa reportadas en la literatura reciente. Ellas abarcan diversas zonas geográficas y, además, han sido aplicadas en diferentes sectores de intervención pública y de organismos internacionales. Se ha optado por una descripción detallada de cada

uno de estos casos, como forma de entregar la mayor cantidad de elementos que permitan ejemplificar cómo funcionan las evaluaciones participativas.

3.1. Evaluación de un programa de salud mental en Canadá

Rouse *et al.* (2017) analizan el proceso de evaluación participativo en Clubhouse Progress Place, una filial ubicada en Toronto de Clubhouse International, organización sin fines de lucro dedicada a la creación comunitaria de programas de rehabilitación psicosocial de personas que viven con enfermedades mentales en diferentes países. En este caso, la evaluación se utilizó con el fin de investigar mecanismos —autodeterminación, normalización de la vida y reducción de estigma— y resultados —redes sociales de apoyo, desarrollo de habilidades y empleo— que permitan describir los cambios que le ocurren a las personas con enfermedades mentales que utilizan los programa y servicios de Clubhouse Progress Place.

La metodología utilizada siguió las orientaciones propuestas por Cousins y Whitmore (1998) para empoderar a los beneficiarios que participan en el proceso, reducir la distancia entre evaluador y participantes, e incorporar en el análisis los intereses y prioridades de los participantes y personal facilitador del programa para la evaluación.

La evaluación se realizó en dos etapas, utilizando métodos cualitativos mixtos de investigación. En la primera, participaron 39 personas de grupos de beneficiarios del programa, personal e integrantes de directorio de la organización, en seis *focus groups* para conocer los resultados, procesos y actividades del programa. En la segunda etapa participaron de entrevistas grupales semiestructuradas y aplicación de cuestionarios 39 personas, integrantes del personal y beneficiarios del programa, para obtener confirmación y retroalimentación en relación al modelo de apoyo del programa a los beneficiarios.

Los resultados de la evaluación mostraron que los participantes identificaron solamente dos de las variables del modelo testeado. En relación a los mecanismos o procesos esperados, se identificó la reducción de estigma y sobre los resultados del programa en los beneficiarios, se apuntó al desarrollo de habilidades en varias áreas, tales como sociales, para la vida diaria, salud, computación y laborales.

Sin embargo, quienes participaron de la evaluación detectaron otros mecanismos y resultados consistentes con aquellos encontrados en el modelo de rehabilitación psicológica. Por ejemplo, en relación a los procesos, se identificaron el sentido de respeto, igualdad y la no realización de juicios sobre la condición de las personas con enfermedades mentales; autonomía en las decisiones; relaciones con otras personas y aislamiento reducido; sentido de propósito y logro personal; sentido de conexión y pertenencia, entre otros.

Sobre los resultados de la participación en los servicios y actividades, los participantes, adicionalmente, reportaron un sentido de existencia más allá de su condición de personas enfermas, además de sentirse mejor, en paz, y ser parte de una comunidad empoderada.

3.2. Gobernanza de zonas pesqueras artesanales en la costa del río de la Plata, Uruguay

Otro ejemplo de uso de evaluación participativa se encuentra en la gestión de recursos marinos en Uruguay, a partir de 2013, fecha en que se implementaron consejos conformados por varios actores para la cogestión de pesquerías artesanales.

La evaluación llevada adelante, que ha sido reportada por Trimble y Plummer (2018, 2019), tuvo tres objetivos. El primero, investigar las percepciones de los integrantes de los primeros de estos consejos en el río de la Plata en relación a esta nueva forma de gobernanza de los recursos pesqueros. En segundo término, se buscó analizar el proceso de definición y priorización de indicadores para evaluar el consejo. Finalmente, la evaluación apuntó explorar las implicancias de esta experiencia participativa en los acuerdos tomados por parte de estos cuerpos colegiados.

Estos consejos de cogestión de pesquerías —zonas de pesca— artesanales, regulados por la ley N° 19.175, están conformados por representantes de:

- 1) Los pescadores artesanales organizados.
- 2) La Dirección Nacional de Recursos Acuáticos.
- 3) La Prefectura Nacional Naval y de los gobiernos locales.

A la fecha, existen ocho consejos zonales pesqueros, cuya función es ser una instancia consultiva para que la autoridad administrativa defina la categorización de franjas pesqueras.

La evaluación se realizó entre 2014 y 2017. Ella se focalizó en funcionamiento del Consejo Local de Pesca de la Costa, uno de los tres primeros consejos implementados en forma piloto en 2012 en el área costera de Canelones —costa del río de La Plata—, que abarca a las municipalidades de Paso Carrasco, Ciudad de la Costa y Salinas. Se utilizó la metodología de estudio de caso y se aplicaron los siguientes métodos:

- 1) Observación participante de dos sesiones del consejo, entre 2014 y 2016.
- 2) Entrevistas semiestructuradas realizadas con los doce representantes de las diferentes organizaciones integrantes del consejo, entre junio y julio de 2014. En ellas se indagó sobre las fortalezas y debilidades del consejo y se realizó la invitación a ser parte de la evaluación participativa.
- 3) Observación participante durante cuatro talleres de evaluación participativa realizados, entre 2014 y 2015, en que los actores definieron colectivamente los indicadores o criterios de la evaluación, a través de la construcción de consensos, generando un espacio en el que se intercambiaron opiniones y reflexiones sobre el funcionamiento del consejo.
- 4) Nueve entrevistas semiestructuradas con los representantes involucrados en la evaluación, entre julio y agosto de 2015.

- 5) Cuatro entrevistas semiestructuradas con representantes que participaron de la evaluación, entre febrero y mayo de 2017, después de haber enviado a los miembros del consejo una versión borrador de los resultados de la evaluación, incluyendo las fortalezas y debilidades del consejo, así como recomendaciones para los acuerdos operacionales.

La evaluación permitió generar resultados en tres ámbitos. El primero de ellos apuntó al funcionamiento del consejo. Uno de los principales hallazgos fue que esta instancia no tenía un objetivo o visión clara, más allá de lo que indica genéricamente la ley N° 19.175, en el sentido de que los consejos son creados para la cogestión de los recursos de cada zona pesquera. No obstante, los participantes indicaron que los consejos debieran buscar soluciones a los problemas de la pesca, así como mejorar la calidad de vida de los pescadores. Por su parte, el representante de la Prefectura Nacional Naval declaró que el consejo debiera ser una instancia para discutir con los pescadores sobre la seguridad en el mar y las regulaciones que se deben cumplir. Entre las opiniones divergentes en relación a la visión del consejo, se observó una tensión entre los representantes de los pescadores y los de las organizaciones públicas, en cuanto sus intereses y percepciones. Adicionalmente, se consensuaron las fortalezas y debilidades del consejo, entre las que se encuentran la creación de una nueva relación entre los pescadores y autoridades y la falta de personal de apoyo para el funcionamiento de esta instancia.

En segundo lugar, la evaluación permitió que los involucrados acordaran —a través de un proceso que combinó consenso y preferencias individuales— diecinueve indicadores y sus respectivas métricas, organizados en dos categorías:

- 1) Los relacionados con el funcionamiento del consejo —ocho indicadores de participación—.
- 2) Los referidos a los resultados o efectos esperados del consejo —once indicadores de resultado—.

Entre los primeros se encuentran la citación a las reuniones del consejo, la continuidad de participación durante el tiempo y la intervención de todos los miembros del consejo cuando se abordan ciertos temas; mientras que la segunda categoría incorpora la gestión mejorada de las zonas pesqueras, el mayor cuidado de las franjas costeras y las soluciones a los problemas de las zonas pesqueras locales, entre otros.

Finalmente, la evaluación permitió tomar acuerdos respecto a trece normas para el funcionamiento del consejo. Ellas abordaron aspectos como la frecuencia de las sesiones, la representatividad de los actores involucrados, los mecanismos de comunicación, participación y moderación de las reuniones, además de otras cuestiones como la generación de minutas de las reuniones y la distribución de tareas entre los integrantes del consejo.

3.3. La evaluación de programas de apoyo a niños de pueblos originarios en Australia

Rogers *et al.* (2018) reportan una evaluación del Programa Comunidades para Niños, creado por el Gobierno australiano para apoyar a familias de las comunidades de las islas Tívi y Palmerston, localizadas en el Territorio del Norte, con niños entre los 0 y los 12 años. El programa estuvo a cargo de la Cruz Roja Australiana del Territorio del Norte, ubicada en Darwin. Se contrataron los servicios de organizaciones locales para la operación del programa en las dos comunidades:

- 1) Islas Tívi, con una población de aproximadamente 2.400 personas, mayoritariamente pertenecientes a pueblos originarios —89 % o 2.000 habitantes—.
- 2) Palmerston, ciudad satélite de la capital Darwin, con una población de aproximadamente 34.000 habitantes, de las cuales el 11 % se identifican como pertenecientes a pueblos originarios.

En este caso, la evaluación se desarrolló entre 2010 y 2014, a cargo de un evaluador externo contratado por la Cruz Roja. El marco conceptual para el diseño e implementación de evaluación participativa combinó aspectos de la teoría de evaluación de empoderamiento y evaluación para el desarrollo⁴.

Los objetivos definidos en este proceso fueron amplios, incluyendo aspectos relacionados a la implementación, resultados y mejoras del programa. Estos fueron los siguientes:

- 1) Aumentar el entendimiento de los actores involucrados y los miembros de la comunidad de las actividades del programa.
- 2) Aumentar el conocimiento y habilidades de evaluación de los integrantes del comité y organizaciones participantes.
- 3) Vincular a los integrantes de la comunidad y sus líderes como participantes y promotores de la evaluación.
- 4) Desarrollar un diseño de evaluación específico y basado en las fortalezas —*strengths-based approach*— para el programa.
- 5) Proveer información oportuna y útil sobre los resultados del programa.
- 6) Apoyar las decisiones y fortalezas del modelo de gobernanza.
- 7) Mejorar la rendición de cuentas hacia los integrantes de la comunidad y la calidad de los servicios entregados.

4 Los principios que guían el primer enfoque son: mejoramiento, propiedad comunitaria, inclusión, participación democrática, justicia social, valoración del conocimiento comunitario, estrategias basadas en evidencia, desarrollo de capacidades, aprendizaje organizacional y responsabilidad —*accountability*—. El segundo enfoque tiene como base los principios de: propósito de desarrollo, rigor de la evaluación, foco en la utilización, nicho de innovación, perspectiva de complejidad, sistemas de pensamiento, cocreación y retroalimentación oportuna (Rogers *et al.*, 2018).

- 8) Incorporar la reflexión y aprendizaje que se genere durante el proceso de evaluación.

Para el logro de los objetivos planteados, el diseño de la evaluación incorporó una estructura y variados métodos de levantamiento y análisis de datos. En primer lugar, el comité estratégico⁵, encargado de supervisar y dar recomendaciones sobre la evaluación del programa, estableció un grupo de referencia de 8 a 10 participantes, integrado por miembros del comité estratégico, representantes de comunidades locales, expertos en desarrollo temprano de niños, la organización que financia el programa y el equipo de gestión de la Cruz Roja. Junto al evaluador, este grupo tomó las decisiones clave sobre el diseño y evaluación, tales como los estándares y criterios de la misma, que incluyeron la realización de talleres y encuentros con organizaciones locales.

Gracias a esta ronda de encuentros, el evaluador, en conjunto con el grupo de referencia, diseñaron una matriz de evaluación –*quality rubric*– para el programa, la que permitió determinar sistemáticamente la calidad de los múltiples aspectos y resultados del programa, entre los que se encuentran el involucramiento de la comunidad, aceptación, pertenencia, apropiación cultural, asociativismo, gobernanza, y participación. Para la evaluación de estos indicadores se utilizó una técnica de medición y ubicación gráfica –*ripple tool*–, que asemeja las ondas generadas por un objeto al caer a un cuerpo de agua, permitiendo la participación en procesos de evaluación de personas que carecen de experiencia o conocimientos técnicos (sobre esta técnica, véase Brimblecombe *et al.*, 2014 y FAO, 2017).

De forma previa al levantamiento de datos, se realizaron reuniones de planificación entre el evaluador y los equipos de evaluación en las islas Tiví y en Palmerston, para discutir los objetivos de las actividades de evaluación, revisar la información existente, determinar si se requería más información y planificar las actividades de recolección de datos. Adicionalmente, se realizó un proceso de entrenamiento con el propósito de desarrollar diferentes habilidades de evaluación para las diferentes partes interesadas del programa.

Los métodos para el levantamiento de datos de esta evaluación incluyeron:

- 1) *focus groups*;
- 2) entrevistas semiestructuradas con informantes clave de establecimientos educacionales, centros de salud y de proveedores de cuidado de niños, líderes comunitarios, concejales, participantes del programa y sus familias;
- 3) talleres para habilidades parentales y actividades para niños;

⁵ En la estructura de gobernanza del programa, el comité estratégico es la máxima autoridad y su rol es: obtener orientaciones de los comités locales en las islas Tiví y Palmerston, supervisar la calidad de la evaluación y entregar recomendaciones y apoyo al evaluador. La composición de este comité incluye: representantes de comités locales del programa; expertos en desarrollo temprano de niños provenientes de centros de investigación independientes; representantes de los gobiernos locales, regionales y nacional; organizaciones proveedoras de servicios que no recibían fondos de la Cruz Roja; y un investigador aborigen.

- 4) encuestas en línea para organizaciones asociadas y proveedores de servicios;
- 5) observación y recolección de historias;
- 6) reuniones comunitarias;
- 7) discusiones en pequeños grupos;
- 8) paneles de expertos con integrantes de la comunidad, padres abuelos y expertos;
- 9) revisión de documentos;
- 10) utilización de la técnica *ripple tool* para evaluar el progreso y generar discusión.

Una o dos veces al año, se realizaron dos talleres de buenas prácticas en las localidades de islas Tiví y Palmerston en los que se presentaron los resultados del levantamiento de datos, el programa de actividades y se compartieron éxitos y desafíos del proceso de la evaluación.

La evaluación permitió introducir una serie de mejoras al programa. Por una parte, los hallazgos permitieron ajustar las actividades culturales infantiles en las islas Tiví, haciéndolas más pertinentes con la cultura de las islas que las que se estaban realizando a la fecha.

De igual forma, gracias a este proceso se reactivó el grupo de mujeres de islas Tiví, enfocándolo en asuntos de familia y permitiendo que el Centro de la Mujer pudiera postular a financiamiento para entregar actividades culturales y transformarse, en el largo plazo, en una de las organizaciones asociadas del programa.

Por último, se crearon juntas de padres en la ciudad de Palmerston —reuniones mensuales tendientes a desarrollar redes de apoyo para padres en el cuidado de sus hijos—.

Estas juntas se diseñaron colaborativamente entre diferentes actores involucrados, a partir de las lecciones aprendidas de experiencias anteriores en el programa, siendo aprobada por la estructura de gobernanza del Programa Comunidades para Niños e implementada a partir de 2012.

Adicionalmente, el proceso de evaluación generó instancias de intercambio de experiencias entre las comunidades de islas Tiví y Palmerston, permitiendo, a través de visitas recíprocas de integrantes de estos dos territorios, el conocimiento de experiencias relevantes para ser discutidas e implementadas en sus respectivas comunidades.

3.4. Investigación-acción participativa con mujeres afectadas por la guerra en África

En el contexto de los procesos de posconflicto en países africanos, catalizados por medio de una conferencia internacional sobre niñas soldados, Worthen et

al. (2019) llevaron a cabo, entre 2006 y 2009, un estudio de investigación-acción participativa con niñas combatientes de las guerras en Liberia, Sierra Leona y el norte de Uganda. Este trabajo apuntó a entender qué significa para ellas la reinserción, para así implementar iniciativas de acción social, diseñadas por las mismas participantes del estudio, capaces de promover su bienestar y lograr la reinserción social en sus comunidades.

El estudio fue liderado por un equipo de cuatro investigadores y diez agencias de protección infantil. Se implementó en dos territorios por cada una de las agencias de protección infantil y participaron 658 jóvenes madres, de las cuales dos tercios estuvieron asociadas a grupos armados, mientras que el resto eran mujeres vulnerables de las respectivas comunidades. El 80 % tenía un rango etario de 16 a 24 años. Como parte de las actividades de la investigación-acción, se utilizaron diversos métodos, como grupos de discusión, *role-play*, canciones improvisadas, y entrevistas individuales, para profundizar el entendimiento de sus experiencias durante y después de la guerra, con énfasis en qué significa la reinserción para ellas.

El análisis de los datos se realizó en forma colectiva por las participantes, quienes luego diseñaron acciones sociales para mitigar problemas identificados. Por ejemplo, la solicitud de entrega de terrenos para su explotación agrícola o la creación de un sistema de microcréditos para iniciar pequeños negocios. En un proceso continuo y de acuerdo con los principios de la investigación-acción participativa, estas iniciativas de acción social se desarrollaron, evaluaron, modificaron, e implementaron nuevamente.

La evaluación participativa de este estudio de investigación-acción se concibió como parte integrante del mismo proceso de investigación, permitiendo compartir la información y aprendizaje en forma oportuna, facilitando así la adaptación del mismo. Para la realización de la evaluación participativa se desarrollaron múltiples métodos de recolección y análisis de datos, entre los que se encuentran:

- 1) evaluación de proceso para conocer los procesos del estudio y los niveles y tipos de participación;
- 2) reuniones anuales del equipo de investigación-acción participativa, incluyendo a las madres participantes, miembros del equipo de evaluación, organizadores, agencias de financiamiento y agencias públicas, así como representantes de la UNICEF para compartir información y coaprender;
- 3) reuniones entre las madres participantes representantes de cada lugar en que se desarrolla la investigación-acción, para compartir y analizar en conjunto los datos;
- 4) trabajo etnográfico de terreno, realizado por los organizadores de la investigación-acción para observar y documentar las experiencias y perspectivas de participantes, comunidades y otras partes interesadas; y

- 5) desarrollo participativo de indicadores cuantitativos y cualitativos de resultados de la investigación-acción, definidos por los actores involucrados, en un proceso facilitado por el personal del staff del estudio y socios académicos.

Worthen *et al.* (2019) argumentan que estos cinco métodos participativos de levantamiento y análisis de datos fueron usados para evaluar un estudio participativo complejo, localizado en múltiples países, y para identificar resultados que puedan ser transferibles. Este proceso permitió al equipo identificar una serie de fortalezas de la evaluación participativa. Entre ellas, destacan cuatro cuestiones:

- 1) la evaluación participativa es útil para ser usada en contextos de alta complejidad geográfica y cultural, permitiendo la participación de actores de diferentes localidades y poder.
- 2) ella permite instaurar procesos de diálogos reflexivos entre los diferentes actores involucrados. Estos diálogos se basaron en relaciones igualitarias, para así maximizar la participación y minimizar las relaciones de poder. Así, se pudo avanzar en una evaluación más centrada en el aprendizaje que en la rendición de cuentas.
- 3) el proceso de evaluación permitió validar y mejorar la calidad de los datos, generando conocimiento y recomendaciones creadas por los propios participantes.
- 4) este proceso contribuyó a la generación de capacidades de todos los actores involucrados del proceso de la evaluación en todas las direcciones posibles. Es decir, las partes interesadas aprendieron de los evaluadores, pero estos últimos también desarrollaron un aprendizaje gracias a la comunidad.

Conclusiones

Frente a un contexto de crisis de legitimidad, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación han sido promovidas como un antídoto contra la desconfianza. En consecuencia, nuevas formas de trabajo, inspiradas en estas ideas fuerza, han sido promovidas por diversos Gobiernos y académicos en el ámbito de la Administración del Estado, entre ellas la reutilización de datos (Sandoval-Almazán, 2015) y la coproducción de políticas y servicios (Nabatchi *et al.*, 2017; Zurbriggen & González Lago, 2014).

La evaluación de programas es otra de las alternativas posibles para ampliar la rendición de cuentas. Sin embargo, tal como plantea Chouinard (2013), no es tan fácil definir qué es la *accountability*. Existe una tensión entre enfoques administrativos que priorizan la eficiencia y aquellos que se centran en la participación ciudadana, que tiene efectos directos tanto en la conceptualización

de la rendición de cuentas como en el tipo de evaluación que se promueve para hacer a los Gobiernos más responsables frente a los ciudadanos.

En ese contexto, las secciones anteriores discuten qué es la evaluación participativa y revisan literatura reciente que presenta casos de uso de este enfoque en diversos países y sectores. No ha sido nuestro afán promover su uso como la solución para todos los problemas de legitimidad que los sistemas políticos y administrativos enfrentan hoy. Al contrario, hemos buscado abrir una discusión respecto a si esta práctica administrativa, asentada principalmente en el campo de la cooperación internacional, puede ser útil para cumplir con el objetivo de incorporar a los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

En efecto, este trabajo ha mostrado que la evaluación participativa es útil para incorporar a los ciudadanos y, al mismo tiempo, promover la mejora de la gestión de programas. Esta utilidad no se funda en un preciosismo metodológico, sino que en un sustento epistemológico funcional con una serie de valores democráticos. En esa línea, su principal fortaleza es que da un marco de acción para considerar la visión de los diferentes actores involucrados en la gestión de programas, junto con permitir empoderar a los grupos más desfavorecidos de la sociedad. Así, en su versión transformativa, la evaluación participativa avanza hacia el cambio de las estructuras y relaciones de poder en las sociedades. Sin embargo, es necesario poner una nota de cautela respecto del uso generalizado de este enfoque. Tal como sugieren Plottu y Plottu (2009), la evaluación participativa no es una panacea y su aplicación debiera estar reservada para situaciones donde será más productiva.

Aun teniendo en cuenta esa precaución, los casos presentados en la sección anterior muestran que, con distintos niveles de intensidad y sin importar la diversidad de metodologías utilizadas, la evaluación participativa sí tiene bondades concretas que pueden ser de utilidad para mejorar la calidad de los programas, junto con ampliar la rendición de cuentas y la confianza ciudadana respecto a las instituciones.

En primer término, tal como plantean Trimble y Plummer (2019), respecto al caso del sector pesquero uruguayo, y Worthen *et al.* (2019), respecto al proyecto de investigación-acción que impulsaron en África, la evaluación participativa es útil en el caso de contextos sociales que presentan conflictos entre actores. Como la experiencia uruguaya indica, la conformación de consejos permitió fortalecer las relaciones entre los diversos involucrados y hacerlos corresponsables de una serie de objetivos comunes.

Por otro lado, el caso de los nativos australianos muestra que la generación de comunidades de discusión permite que los aprendizajes ocurran entre quienes participan en ellas. Además, este mismo caso, como el proyecto de investigación-acción participativa implementado en África, son claros en mostrar que la promesa de dar voces a las partes interesadas, sobre todo a aquellas que tienen menos posibilidades de ser escuchadas, es efectiva, pues

son capaces de hacer aportes relevantes para la gestión de programas. Y no solamente eso, sus opiniones pueden ser integradas en la gestión de los programas. Esto lleva a un tercer aspecto, y es que la evaluación participativa, al permitir gestionar conflictos y dar voz a sectores excluidos, puede aumentar los niveles de legitimidad de los programas públicos.

Sin embargo, incorporar la evaluación participativa dentro del conjunto de prácticas administrativas no es una tarea sencilla, toda vez que requiere cambios en el ámbito de la política y las ideas. Respecto al primero, su éxito depende de la concepción de participación que se fomente por parte del sistema político. Al mismo tiempo, precisa de un cambio de orden epistemológico. En este campo, como se ha venido mostrando, generalmente, dominan enfoques tecnocráticos y positivistas, donde el valor de las evaluaciones se funda en la calidad de la información, medida por el nivel de sofisticación metodológica empleada. De modo contrario, la evaluación participativa exige abrirse a miradas alternativas. Esto es más simple en el campo de la cooperación internacional, pues los donantes son quienes determinan los criterios de medición de los programas, pero no es claro que avanzar en esta línea permita generar consensos en los sistemas políticos y en las agencias de evaluación de políticas nacionales.

Otro desafío para el éxito de este tipo de evaluaciones apunta a la formación de los participantes y evaluadores. Al ciudadano se lo debe empoderar para que pueda expresar su opinión. En tanto, el evaluador tradicionalmente ha actuado como un experto mandatado para hacer posible la rendición de cuentas gracias a un proceso de indagación que permitirá producir conocimiento objetivo y confiable sobre la efectividad de la intervención (Chouinard, 2013). En un esquema participativo, es necesario que los evaluadores transiten desde un rol de expertos hacia uno de facilitadores, para lo que requieren las competencias técnicas y sociales que faciliten esto. Sin embargo, más importante es que tengan la voluntad genuina de aceptar la participación de quienes no tienen el conocimiento técnico, para así permitir la aparición de aprendizajes colectivos respecto de los resultados del programa o política pública que está siendo evaluado (véase Trimble & Plummer, 2019). Esto, además, exige un esfuerzo para transmisión de valores en las escuelas de asuntos públicos, que tiende a ser enunciativa y disociada de la enseñanza de instrumentos de gestión y evaluación. La formación para la evaluación participativa, en cambio, requiere que ambas esferas se integren. Pero avanzar en esa línea implica que las instituciones educativas desarrollen un profundo proceso de reformulación paradigmática.

En síntesis, la evaluación participativa podría ser una alternativa útil para incorporar a la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, pero exige que, primero, se establezcan definiciones respecto a:

- 1) el tipo de participación que se busca fomentar;
- 2) el mecanismo adecuado a utilizar;
- 3) si los actores del sistema político y administrativo están dispuestos a aceptar como válido y útil un tipo de conocimiento alternativo al dogma positivista; y

- 4) si los directivos y académicos de las instituciones de formación son capaces de capacitar evaluadores-facilitadores.

¿Están dispuestos los actores políticos, administrativos y las escuelas de asuntos públicos a avanzar en esa línea?

Referencias

-
- Aragona, C., Arangurena, M. A., Díez, M., Iturrioz, C., & Wilson, J. (2014). Participatory evaluation: a useful tool for contextualising cluster policy? *Policy Studies*, 35, 1-21.
 - Banco Interamericano de Desarrollo (BID) & Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington: BID-CLAD.
 - Barría Traverso, D., González-Bustamante, B., & Araya, E. (2016). Democracia electrónica y participación digital. Avances y desafíos. En J. R. Gil-García, *Tecnologías de información y comunicación en la Administración pública: conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados*. México: INFOTEC.
 - Briceño, B. (2012). Defining the type of M&E system: Clients, intended uses, and utilization. En G. K. López-Acevedo, *Building Better Policies. The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*, 33-46. Washington: Banco Mundial.
 - Brimblecombe, J., Van den Boogaard, Ch., Ritchie, J., Bailie, R., Coveney, J., & Liberato, S. (2014). From targets to ripples: Tracing the process of developing a community capacity building appraisal tool with remote Australian indigenous communities to tackle food security. *BMC Public Health*, 14 (914).
 - Callahan, K. (2010). Next wave of performance measurement: Citizen engagement. En J. Svava, & J. Denhardt, *Connected communities: Local governments as a partner in citizen engagement and community building*, 95-101. Phoenix: Alliance for Innovation.
 - Canadian International Development Agency. (2001). *How to perform evaluations: participatory evaluations*. Quebec: Canadá.
 - Chouinard, J. A. & Milley, P. (2015). From new public management to new political governance: implications for evaluation. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 30 (1), 1-22.
 - Chouinard, J. A. & Milley, P. (2016). Mapping the spatial dimensions of participatory practice: a discussion of context in evaluation. *Evaluation and Program Planning*, 54, 1-10.
 - Chouinard, J. A. & Milley, P. (2018). Uncovering the mysteries of inclusion: empirical and methodological possibilities in participatory evaluation in an international context. *Evaluation program and planning*, 67, 70-78.

- Chouinard, J. A. (2013). The case for participatory evaluation in an era of accountability. *American Journal of Evaluation*, 34 (2), 237-253.
- Cousins J. & Chouinard, J. (2012). *Participatory evaluation up close: an integration of research-based knowledge*. Charlotte: Information Age Publishing.
- Cousins, J. & Whitmore, E. (1998). Framing participatory evaluation. *New Directions for Evaluation*, 80, 5-23.
- Cousins, J. & Whitmore, E. (2007). Making sense of participatory evaluation: framing participatory evaluation. *New Directions for Evaluation*, 114, 33-105.
- Delamaza, G. (2019). La participación ciudadana en la superación de la pobreza. Realidad y desafíos para la democracia chilena. *Revista de Gestión Pública*, XVIII (2).
- Denhardt, J. & Denhardt, R. (2000). The new public service. Serving rather steering. *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559.
- Denhardt, J. & Denhardt, R. (2015a). *The new public service. Serving, not steering*. Nueva York: Routledge.
- Denhardt, J. & Denhardt, R. (2015b). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75 (5), 664-667.
- Denhardt, R. & Catlaw, T. (2015). *Theories of public organization*. Stamford: Cengage.
- Estrella, M. & Gaventa, J. (1998). *Who counts reality? participatory monitoring and evaluation: a literature review*. IDS, Brighton.
- Frederickson, H. G., Smith, K., Larimer, C. & Licari, M. (2012). *The public administration theory primer*. Filadelfia: Westview Press.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gil-García, J. R., Gascó, M., & Pardo, T. (2020). Beyond transparency, participation and collaboration? A Reflection on the Dimensions of Open Government. *Public Performance & Management Review*, 43 (2), 1-20.
- González, A. & Cerdán, A. (2008). Marco analítico y de investigación. En A. González (Ed.), *¿Gobernar por resultados? Implicancias de la política de evaluación del desempeño del Gobierno*, 23-41. México: Gesoc A.C.
- Grimmelhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: a cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73 (4), 575-586.
- Guijt, I. (2014). *Methodological briefs impact evaluation No. 5. Participatory Approaches*. Florencia: Unicef.

- **Haugen, J. S., & Chouinard, J. A. (2019).** Transparent, translucent, opaque: exploring the dimensions of power in culturally responsive evaluation contexts. *American Journal of Evaluation*, 40 (3), 376-394.
- **Hood, C. (1991).** A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- **Huenchuan, S. & Paredes, M. (2007).** *Guía metodológica para la evaluación participativa de políticas y programas, en el marco de la estrategia regional sobre el envejecimiento*. Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- **Kure, N., Nørreklit, H., & Røge, K. (2020).** Objective and results-based management of universities: constructing reality or illusions? *Financial Accountability & Management in Governments*, 1.27. Obtenido de <https://doi.org/10.1111/faam.12251>
- **Kusek, J. & Rist, R. (2004).** *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system. A handbook for development practitioners*. Washington: Banco Mundial.
- **Mackay, K. (2012).** Conceptual framework for monitoring and evaluation. En López-Acevedo, G., Krause, P., & Mackay, K., *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, 21-31. Washington: Banco Mundial.
- **Maríñez Navarro, F. (2013).** ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? *Revista de Gestión Pública*, II (2), 303-333.
- **Mazur, S. (2020).** The competition of ideas and ideational disruption. En *Public Administration in Central Europe. Ideas as Causes of Reforms*. Londres: Routledge.
- **Nabatchi, T., Sancino, A. & Sicilia, M. (s.f.).** Varieties of participation in public services: the who, when and what of coproduction. *Public Administration Review*, 77 (5), 766-776.
- **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2017).** *Toolkit for the application of green negotiated territorial development (GreeNTD)*. Working Paper 16b.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2001).** Results Based Management in the Development Co-Operation Agencies: A Review of Experience. París: OCDE.
- **Plottu B. & Plottu, E. (2009).** Approaches to Participation in Evaluation: Some Conditions for Implementation. *Evaluation*, 15 (3), 343-359.
- **Plottu B. & Plottu, E. (2012).** Participatory evaluation: The virtues for public governance, the constraints on implementation. *Group Decis Negot*, 20, 805-824.
- **Ramírez-Alujas, A. (2011).** Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Enfoques*, IX (15), 99-125.

- Reiter, R. & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-new public management' – A Systematic Literature Review. *International Review of Administrative Sciences*, 85 (1), 11-27.
- Rogers, A., Harrison, N., Puruntatameri, T., Puruntatameri, A., Meredith, J., & Dunne, R. (2018). Participatory evaluation is the sea eagle looking "long way wide eyed". *Evaluation Journal of Australasia*, 18 (2), 78-98.
- Rouse, J., Mutschler, C., McShane, K. & Habal-Brosek, C. (2017). Qualitative Participatory Evaluation of a Psychosocial Rehabilitation Program for Individuals with Severe Mental Illness. *International Journal of Mental Health*, 46 (2), 139-156.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia*, 68, 203-227.
- Schick, A. (2003). The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, 3 (2), 71-103.
- Schick, A. (2007). Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools? *OECD Journal on Budgeting*, 7 (2), 109-138.
- Silva, P. & Cleuren, H. (Eds.). (2009). *Widening democracy. Citizens and participatory schemes in Brazil and Chile*. Leiden: Brill.
- Sotelo Maciel, A. (2008). La planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. Reforma y democracia. *Revista del CLAD*, 40.
- Trimble, M. & Plummer, R. (2018). Participatory evaluation in times of governance transition: The case of small-scale fisheries in Uruguay. *Ocean and Coastal Management*, 161, 74-83.
- Trimble, M. & Plummer, R. (2019). Participatory evaluation for adaptive co-management of social-ecological systems: a transdisciplinary research approach. *Sustainability Science*, 14, 1091-1103.
- United Nations Development Group (UNDG). (2011). *Results-based management handbook*. Sin ciudad: Naciones Unidas.
- Vähämäki, J. & Verger, C. (2019). *Learning from results-based management evaluations and reviews*. OECD. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/3fda0081-en>
- Valenzuela Mendoza, R. (2014). Gobierno abierto en una perspectiva multinivel: reflexiones entre la razón teórica y la innovación práctica. *Revista de Gestión Pública*, III (1), 163-197.
- Whorten, M., Veale, A., McKay, S. & Wessells, M. (2019). The transformative and emancipatory potential of participatory evaluation: reflections from a participatory action research study with war-affected young mothers. *Oxford Development Studies*, 47 (2), 154-170.

- **Woolum, J. (2010).** Citizen-government dialogue in performance measurement cycle: cases from local government. En *Connected communities: local governments as a partner in citizen engagement and community building*, editado por Svara, J. & Denhardt, J., 102-105. Phoenix, AZ: Alliance for Innovation.
- **Zukoski, A. & Luluquisen, M. (2002).** Participatory evaluation: what is it? why do it? what are the challenges? *Community-Based Public Health Policy & Practice*, 5, 1-6.
- **Zurbriggen, C. & González Lago, M. (2014).** Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, III (2), 329-361.

Normativa

- **Ley N° 19.175.** *Declaración de interés general. Conservación, investigación y el desarrollo sostenible de los recursos hidrobiológicos y ecosistemas.* Registro Nacional de Leyes y Decretos, Montevideo, Uruguay, 7 de enero de 2014.

ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 21.180, SOBRE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO

ANALYSIS AND PROPOSALS FOR THE IMPLEMENTATION OF LAW 21,180, ON DIGITAL TRANSFORMATION OF THE STATE

José Inostroza Lara¹

Roxana Donoso Palacios²

Rafael del Campo Mullins³

Macarena San Martín Vergara⁴

Resumen

El artículo da una mirada general a los desafíos que entraña la implementación de la ley N° 21.180, de transformación digital del Estado. Ahonda en algunos aspectos técnico-metodológicos que deben ser considerados al abordar esa tarea, en particular, los relativos a la gestión documental. Por último, termina con recomendaciones estratégicas para ejecutar dicha política pública.

Palabras clave: transformación digital del Estado – gestión documental – ley N° 21.180

1 Abogado y magíster en Gestión y Políticas Públicas, docente y consultor asociado al Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, exdirector del Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda, coordinador y fundador de Transformación Pública.

2 Bibliotecaria y magíster en Documentación Digital, jefa del Departamento de Gestión Documental - Bancos en Comisión para el Mercado Financiero, coordinadora y fundadora de Transformación Pública.

3 Ingeniero comercial, consultor asociado al Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, exdirector nacional del Instituto de Normalización Previsional, coordinador y fundador de Transformación Pública.

4 Magíster en Ciencias de la Ingeniería, docente del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile y coordinadora de Transformación Pública.

Abstract

The article provides an overview on the challenges emanating from the implementation of Law 21,180, on the digital transformation of the public sector in Chile. At the same time, it delves into technical-methodological aspects that must be considered to deal with that task, particularly those related to document management. Finally, it ends with strategic recommendations to implement this public policy.

Keywords: digital transformation of the public sector – document management – Law 21,180

Introducción⁵

La idea de transformación digital es un lugar común en distintos foros, más ahora en tiempos de la pandemia del COVID-19. Se habla de ella como una revolución productiva, el inicio de un cambio de época y la fuente de muchos beneficios para la humanidad, pero también como el origen de desafíos en temas sensibles a la democracia y la vida privada de las personas. Algunos la consideran inevitable, y otros, el resultado de esfuerzos estratégicos nacionales. También se asocia a una economía de plataformas, a la disrupción exponencial y la hegemonía de los algoritmos.

En el sector público, siguiendo la tendencia, hemos pasado de la idea de Gobierno Electrónico, como la aplicación de tecnologías a los procesos tradicionales, a la idea más holística de Gobierno Digital (OECD, 2019a, pág. 32), es decir, la transformación del modelo de servicios o de gestión del sector público, aprovechando las nuevas oportunidades. En este ámbito, Estonia, Singapur, Corea, Alemania y Reino Unido, entre otros, aparecen como los grandes líderes, y en Latinoamérica, Uruguay.

En este contexto, el 11 de noviembre de 2019 se publicó la ley N° 21.180, de transformación digital del Estado, que en estricto rigor tiene un objeto más acotado que el sugerido por su nombre, pero no por eso fácil de implementar: modifica la ley N° 19.880, obligando a la Administración pública a eliminar el uso del papel como soporte para la tramitación de dichos procedimientos.

Según el artículo segundo transitorio de la ley N° 21.180 las modificaciones que dispone ese cuerpo legal entrarán en vigencia ciento ochenta días después de la publicación en el Diario Oficial del último de los reglamentos aludidos en el artículo cuarto transitorio, los que deberán dictarse dentro del plazo de un año contado desde la publicación de la ley. Con todo, a más tardar el año 2024, Chile

5 Los autores agradecen los precisos comentarios de Adrián Medrano.

debería tener una Administración pública con tramitación electrónica masiva, según se advierte de lo dispuesto por el inciso segundo del referido artículo segundo transitorio. La promesa de fondo de este cambio legal es que la famosa «burocracia del papel», entendida como la carga sin valor agregado que deben sufrir los usuarios y funcionarios del Estado⁶, será drásticamente eliminada, facilitando la interacción con la Administración pública mediante el uso intensivo de instrumentos y medios digitales.

Algunas instituciones públicas ya se han adelantado digitalizando sus procesos, como el Servicio de Impuestos Internos (SII), la ex Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) –hoy Comisión del Mercado Financiero (CMF)–, la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI) y el poder judicial, entre otras. Sin embargo, la inmensa mayoría de los órganos del Estado, incluyendo a los ministerios, servicios públicos, una buena parte de los municipios y los juzgados de policía local utilizan el papel como soporte general de sus procedimientos. Ahora, en tiempos de pandemia por el COVID-19, hemos visto dramáticamente como pesa dicha falta de modernización.

No obstante el potencial de beneficios, la implementación en pocos años de una transformación como la que exige la ley N° 21.180, constituye un desafío que el Estado chileno no ha enfrentado nunca, o bien, si lo ha hecho, fue en contadas ocasiones. Por este motivo, es importante abrir una agenda de análisis y deliberaciones públicas sobre aspectos estratégicos y técnicos a fin de colaborar con los esfuerzos del Gobierno y los distintos organismos de la Administración del Estado.

1. Antecedentes generales

¿Cuál es la magnitud del desafío?

Según el mensaje presidencial que inició la tramitación legislativa de la ley de Transformación digital del Estado, durante el año 2017 (Secretaría General de la Presidencia, 2018) se realizaron en Chile más de 32 millones de transacciones en forma presencial, ocupando las personas en promedio 2,2 horas por cada una de ellas. Esto corresponde aproximadamente al 55 % de las transacciones totales en que interviene alguna entidad pública. El mismo año, el 87,4 % de los hogares chilenos contaba con acceso a internet por conexión fija o móvil (SUBTEL, 2017), pero solo un 30 % de las personas realizó trámites digitales con el Estado.

6 Estudios encargados por el Programa de Modernización del Ministerio de Hacienda estiman en 1.000 MMUS\$ las pérdidas de tiempo entre los funcionarios públicos y en aproximadamente 3.000 MMUS\$ en uso del tiempo y transporte en ciudadanos. En Estonia se reportan ahorros por uso de firma electrónica del orden del 2 % del PIB (Astok, 2017).

La mayor parte de la brecha descrita se explica, probablemente, por fallas del propio Estado en su capacidad efectiva de otorgar servicios digitales con la cobertura y calidad adecuadas.

Otra razón puede ser la falta de confianza de los usuarios o a la falta de recursos de estos —por ejemplo, internet de baja calidad—. De hecho, un estudio del Colegio de Ingenieros de Chile (Baeza & Ocaña, 2020) sobre «desconexión y brecha digital en Chile durante la epidemia COVID-19» señala que el grupo de más altos ingresos —ABC1— concentra los planes móviles ilimitados y el acceso en sus hogares a internet por fibra óptica o cable. En los grupos intermedios —C2 y C3—, la mayoría tiene un celular, aunque los contratos son de planes limitados o de prepago, y 1,4 millones de personas —20 % de este grupo— no tienen internet en el hogar, lo que explica que sus interacciones se concentren en redes sociales móviles. En el tercer grupo —DE— que equivale al 50 % de la población —más de 9 millones de personas—, sobre el 70 % usa móviles con prepago y de ellos 3,6 millones de personas no tienen internet en el hogar. En resumen, en los segmentos C2-C3 y DE existen 5 millones de personas con elevadas brechas de acceso a un servicio de internet de buena calidad.

El mismo estudio cruza a los hogares sin acceso a internet por región con la población rural —en un 85 %— y con el estrato socioeconómico E —en un 89 %—. En los tiempos actuales dicha desconexión es sinónimo de exclusión social.

¿Cuánto han avanzado las entidades públicas en la digitalización de sus trámites?

Como ya se expresó, en Chile hay entidades pioneras en materia de digitalización de servicios. Sin embargo, cada entidad ha avanzado a su propio ritmo, sin suficientes orientaciones en el marco de un plan general. Por ese motivo, y con el fin de prepararse para la implementación de la ley N° 21.180, el 24 de enero de 2019, el Gobierno instruyó tres medidas administrativas dirigidas al gobierno central (Prensa Presidencia, 2019), saber:

- 1) Política de identidad digital única: mediante clave única para las personas naturales, reemplazando cualquier otro sistema de autenticación propio del respectivo servicio público. El plazo de implementación vence a fines del año 2020. Para las personas jurídicas se permite mantener los sistemas de identificación en uso, por ejemplo, RUT-clave del SII. Al respecto, se reporta que de los 3.441 trámites registrados a marzo del año 2020 en el Registro Nacional de Trámites (RNT, s. f.), el 51,9 % no requirieron de la clave única, pues el 23,5 % utiliza una clave distinta.
- 2) Política de cero fila: Instruye avanzar hasta efectuar un 80 % del total de trámites en modo digital para fines del año 2021, y a un 100 % para fines del año 2023. Para entender bien este indicador, digitalizar un trámite de cara a los usuarios externos, no es sinónimo de digitalización del procedimiento administrativo. Para esta política, la División de Gobierno Digital (DGD) debe poner a disposición de los servicios públicos los estándares de diseño de sitios web y una plantilla universal para digitalización de trámites. Sobre esto se reporta que, a marzo del año 2020, del total de trámites 1.924 estarían digitalizados —55,9 %—.

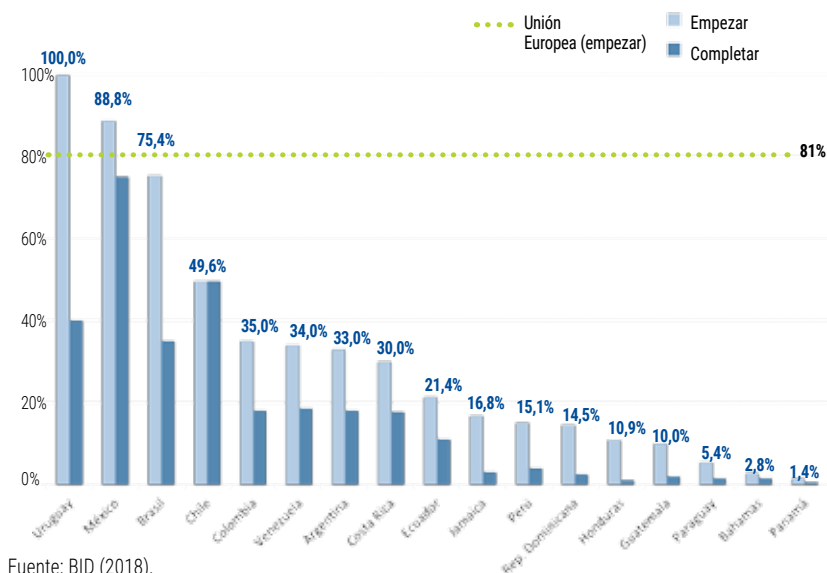
- 3) Política cero papel: Instruye medidas para implementar la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos. Para este fin, la División de Gobierno Digital ha generado guías de buenas prácticas (Gobierno Digital, 2019) y algunas plataformas digitales. Esta política es exactamente el mandato de la Ley de Transformación Digital. A diferencia de las otras líneas de acción, no existe a la fecha un registro público sobre su avance ni metas secuenciadas. Con la dictación de un decreto con fuerza de ley se contará con una secuencia de implementación. En principio, según los plazos de entrada en vigor de la ley N° 21.180, los procedimientos administrativos deben ser electrónicos en el primer semestre del año 2021. A más tardar en noviembre del año 2024, todos los órganos de la Administración del Estado deberán tramitar electrónicamente los procedimientos.

Sin duda alguna, los plazos señalados son extremadamente breves y no existe información de la línea base para la digitalización de procedimientos administrativos, ni de negocio ni transversales, todo lo cual hace muy difícil diseñar y seguir una estrategia de implementación. Para tener una referencia significativa de la magnitud del esfuerzo, la misma meta en Alemania para el año 2022 tiene un plan valorado en más de 4.000 MMUS\$ versus los 5 MMUS\$ en Chile (Ubaldi, 2020).

¿Qué han hecho los países más avanzados en esta materia?

El siguiente cuadro muestra que en Latinoamérica, Uruguay, México y Brasil presentan los mayores porcentajes de trámites que se inician y que se completan digitalmente (BID, 2018). Chile está en un punto intermedio, aunque como ya se dijo, que dichos trámites sean digitales no implica necesariamente que los procedimientos internos lo sean.

Figura N° 1



El mismo estudio, identifica los siguientes componentes o pilares que debe considerar una estrategia para estos fines:

- 1) Servicios digitales: con esto se quiere connotar que el diseño es lo primero y debe ser digital, por defecto. Debe evitarse en lo posible, y no es nada de fácil, simplemente aplicar tecnología o digitalizar lo que existe, pues podría significar un enorme costo y un sinsentido; muchos servicios con el tiempo, si se piensa bien, podrían ser innecesarios o podrían modificarse radicalmente, dadas las oportunidades tecnológicas.
- 2) Interoperabilidad: para simplificar los trámites es de la esencia de la transformación digital operacionalizar el deber de coordinación entre las instituciones públicas; una intensa interoperación de datos y documentos puede acelerar la resolución de problemas y evitar que los usuarios deban tramitar ellos mismos documentación que se encuentra en poder del Estado. Como se verá más adelante, la Superintendencia de Seguridad Social es un excelente caso de uso intensivo de las oportunidades de interoperación. Dicha interoperabilidad, en muchos casos, requerirá un diseño adecuado para evitar ineficiencias, por ejemplo, automatizando procesos, asegurando estándares de gestión documental y datos para que todos conversen el mismo idioma, y contar con adecuados niveles de seguridad, especialmente en el tratamiento de datos sensibles.
- 3) Identidad digital y firma electrónica: entendida como un sistema con múltiples instrumentos que permite –con distintos niveles de seguridad– identificar a la persona natural o empresa que está operando electrónicamente y, en el caso de la firma digital, con un máximo nivel de seguridad que esa persona expresa una voluntad específica en un documento electrónico. En este ámbito, Chile está dando los primeros pasos con la clave única, que consiste en un número asociado a una persona para abrir ciertas rutinas electrónicas. En general, el sistema de identidad, como dice la OCDE (OECD, 2019b) debe ser el resultado de una matriz que cruce tipos de usos y riesgos con distintos niveles de seguridad de la identidad. Respecto de la firma electrónica⁷, Chile lamentablemente tiene una baja cobertura en la población en general.
- 4) Ciberseguridad: dice relación con la confianza e integridad de los sistemas electrónicos, los que pueden estar en riesgo por diversas amenazas electrónicas y humanas. Sin duda, un Estado con un uso masivo de procedimientos electrónicos eleva su nivel de riesgo en esta dimensión (Senado, 2018).

7 No obstante, dicha firma tiene un uso muy intensivo y satisfactorio en importantes espacios de la actividad económica.

2. Análisis de la ley N° 21.180

El 11 de noviembre del año 2019 se publicó en el Diario Oficial la ley N° 21.180, que modifica diversos cuerpos legales, pero principalmente la ley N° 19.880, con el objetivo de obligar a la Administración pública a tramitar todos sus procedimientos administrativos en soporte electrónico. A la fecha, la tramitación electrónica es solo facultativa. Esta ley viene a complementar los avances en la materia realizados por la ley N° 19.799, de Documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma.

A continuación, se indican las principales modificaciones a la ley N° 19.880.

2.1. Objeto central de las modificaciones

El nuevo artículo 1° de la ley N° 19.880 señala que «Todo procedimiento administrativo deberá expresarse a través de los medios electrónicos establecidos por ley, salvo las excepciones legales». En caso de que existan otros procedimientos electrónicos, la ley N° 19.880 será supletoria.

2.2. Ámbito institucional de aplicación

No hay cambios a la ley N° 19.880. Por lo tanto, además de los órganos del gobierno central, también regirá para la Contraloría General de la República, gobiernos regionales y municipios, y sigue sin aplicarse al poder judicial y el congreso.

2.3. Principios generales del procedimiento administrativo

En esta materia tampoco hay grandes cambios. Se mantiene el principio de escrituración, pero obviamente cambia en el sentido que el soporte es electrónico. Asimismo, permanece el principio de gratuidad, el cual se refuerza porque prohíbe el cobro entre órganos del Estado. El principio de economía procedimental se fortalece, porque manda que todas las comunicaciones entre órganos de la administración del Estado sean de modo electrónico, las cuales, además, deberán quedar debidamente registradas. Actualmente en Chile el instrumento de comunicación más usado por la Administración son los oficios en papel.

2.4. Incorporación de principios de los procedimientos electrónicos

La ley N° 21.180 incorpora un nuevo artículo 16 bis sobre «principios generales relativos a los medios electrónicos»: neutralidad tecnológica, de actualización, de equivalencia funcional, de fidelidad, de interoperabilidad y de cooperación.

En virtud del principio de actualización, los órganos de la Administración del Estado deberán actualizar sus plataformas a tecnologías no obsoletas o carentes de soporte, así como generar medidas que permitan el rescate de los contenidos de formatos de archivo electrónicos que caigan en desuso. Resulta evidente que se busca facilitar la interoperación de distintas tecnologías, como

también la preservación de los documentos electrónicos, que es, por cierto, una de las mayores desventajas relativas del soporte electrónico en comparación al papel. En cuanto a los soportes en desuso, la labor del Archivo Nacional será esencial para compensar este riesgo.

El principio de equivalencia funcional consiste en que los actos administrativos suscritos por medio de firma electrónica serán válidos y producirán los mismos efectos que si se hubieren llevado a cabo en soporte de papel. Reitera lo establecido en la ley N° 19.799.

El principio de fidelidad consiste en que todas las actuaciones del procedimiento se registrarán y conservarán íntegramente y en orden sucesivo en el expediente electrónico, el que garantizará su fidelidad, preservación y la reproducción de su contenido. Este principio es muy desafiante, ya que exige generar un mecanismo que emule al expediente en papel, por ejemplo, asegurando que los documentos mantengan el mismo orden en el que fueron incorporados. Asimismo, en la tramitación en papel se usa típicamente la técnica del foliado de páginas, pero en el ámbito electrónico esto puede ser algo más complicado. La facilidad de su reproducción también es esencial, sobre todo en un sistema de interoperación de información entre órganos de la Administración.

Se establece también el principio de interoperabilidad, que consiste en que los medios electrónicos deben ser capaces de interactuar y operar entre sí al interior de la Administración del Estado, a través de estándares abiertos que permitan una segura y expedita interconexión entre ellos.

El principio de cooperación consiste en que los distintos órganos de la Administración del Estado deben cooperar efectivamente entre sí en la utilización de medios electrónicos.

De todos los principios enunciados por el referido artículo 16 bis, el único que no desarrolla es el de neutralidad tecnológica, lo cual llama mucho la atención dada su importancia⁸; por este motivo es esperable que el reglamento que se dicte contenga una regulación especial sobre el particular. Si hay una estrategia «bien pagada» en la industria tecnológica justamente es no ser neutral tecnológicamente, estrategia muchas veces desplegada con sutileza.

2.5. Derechos de las personas

En este ámbito, el modificado artículo 17 de la ley N° 19.880 establece, principalmente, dos derechos asociados a la nueva modalidad electrónica:

- 1) Presentar documentos electrónicos, tanto las digitalizaciones de documentos en papel como los originalmente electrónicos. En ambos casos con el requisito que conste su autenticidad e integridad. No es claro qué complejidad podría tener operacionalizar esos requisitos, pero es plausible que será foco de controversia. También es probable que diversos sistemas permitan

8 Revisada la legislación española (ley 39/2015), tampoco se hace una definición.

adjuntar fotografías tomadas con teléfonos móviles a documentos en papel, funcionalidad que, para efectos de la preservación, deberá ser evaluada.

Los órganos de la Administración del Estado estarán expuestos a un foco de riesgo muy diferenciado, según la complejidad del procedimiento en materia de integridad documental. Para evitarlo podrían instaurarse exigencias muy elevadas que dificulten, a su vez, la celeridad de las tramitaciones. Por estos motivos, el reglamento debiera ser una guía inteligente para resolver este dilema. En el mismo ámbito, podrían presentarse también problemas de interoperación si se utilizan documentos que no cumplen con estándares adecuados.

Finalmente ¿se aplicarán los mismos estándares de interoperación a los documentos electrónicos o digitalizados emanados de los particulares que a los que surjan de los órganos de la Administración del Estado? Una aproximación intuitiva sugiere que eso es imposible. Tratándose de documentos electrónicos que requieran firma de esa naturaleza habrá que regular también el modo de obtenerla, dado que la mayor parte de los ciudadanos no la posee.

- 2) Eximirse de presentar la documentación que esté en poder de otros. Este cambio es muy valioso, porque la actual norma señala de un modo equívoco «en poder de la Administración del Estado», lo que dio pie a interpretaciones judiciales en el sentido que este derecho es solo aplicable al órgano que está gestionando el procedimiento administrativo, acotando enormemente su efecto. Por cierto, el cumplimiento eficaz de este derecho dependerá de la calidad y extensión del sistema de interoperación de la Administración pública.

2.6. Normas sobre procedimiento administrativo

En este ámbito los principales cambios de la ley N° 21.180 son los siguientes:

- 1) El ingreso de las solicitudes se hará por medio de las plataformas electrónicas de cada órgano de la Administración del Estado, como regla general. Excepcionalmente, cuando el solicitante carezca de los medios adecuados, podrá solicitar mediante un formulario que el ingreso ocurra en papel. En este caso, el servicio deberá pronunciarse dentro de 3 días, y mientras tanto no se suspenden los plazos. La denegación de la petición deberá ser fundada. Estando pendiente el pronunciamiento se podrán presentar solicitudes en papel, las cuales serán digitalizadas e incorporadas a la plataforma correspondiente.
 - a) Desde el punto de vista del impacto operacional, esta regulación posiblemente sea crítica. Podría ocurrir que, en algunos casos, las personas masivamente prefieran tramitar en papel, y los servicios para evitar un procedimiento incidental, automaticen una respuesta favorable digitalizando los papeles que ingresen. Esto, por cierto, beneficiaría a las personas con dificultades para tramitar electrónicamente, pero impondría unos mayores

costos y acarrearía otras dificultades propias de la digitalización del papel. Una manera de minimizar este riesgo es disminuir la exigencia de antecedentes a los solicitantes a través de la creación de formularios electrónicos fáciles de llenar en línea o presencialmente con ayuda de los funcionarios públicos. También ayudaría un sistema robusto de interoperación. En España este aspecto ha sido específicamente regulado.

b) Otro problema que se vislumbra podría ser la carencia masiva de firmas electrónicas en la ciudadanía, pero seguramente se usará la clave única como firma electrónica simple.

c) En un sentido inverso, existe el riesgo de que se forme una predisposición negativa hacia las actuaciones en papel, generando con ello inequidades de trato que afecten a las personas carentes de los medios adecuados para tramitar electrónicamente. Sin lugar a duda, esto deberá ser abordado cuidadosamente por la normativa reglamentaria.

- 2) Uso obligatorio de plataformas electrónicas para tramitar los procedimientos administrativos. Estas deben cumplir con estándares de seguridad, interconexión, interoperación y ciberseguridad. Cada servicio será responsable de la conservación de los expedientes electrónicos, tarea que deberá ceñirse a los estándares que fije el Archivo Nacional.
- 3) Las comunicaciones oficiales entre los órganos de la Administración se realizarán mediante una plataforma única destinada al efecto. Esa plataforma existe y se denomina DocDigital, creada y administrada por la División de Gobierno Digital.
- 4) En general, las plataformas electrónicas deberán cumplir diversos estándares regulados mediante el reglamento correspondiente.
- 5) Los órganos de la Administración del Estado deberán remitir los documentos o información que le sean requeridos por medios electrónicos. En caso de que contengan datos sensibles, se necesitará el consentimiento expreso del titular de esos datos. Todo este procedimiento será debidamente registrado como exige la ley N° 19.880 en su artículo 24 bis. ¿Cómo se operacionalizará ese consentimiento? esta es otra materia que debe ser regulada con claridad por el reglamento pertinente.
- 6) Las plataformas electrónicas deberán permitir el ingreso de solicitudes y documentos todos los días del año durante las 24 horas, según el artículo 25 de la ley N° 19.880, lo cual representa, sin duda, una positiva expansión de este servicio para la ciudadanía.
- 7) En caso de que el procedimiento se inicie a petición de parte interesada, según el artículo 30 de la ley N° 19.880 se deberá establecer el medio electrónico a través del cual se llevarán a cabo las notificaciones, pudiendo ser una dirección de correo electrónico. Asimismo, se deberá manifestar explícitamente la autorización para que el servicio entregue documentos o

información con datos sensibles, conforme a lo establecido en el artículo 9° de la ley N° 19.628. Aquí no es posible soslayar que esta autorización es general y *ex ante*, lo cual hace dudar que cumpla con los estándares sobre protección de datos personales. Cabe recordar que la protección de los datos personales tiene jerarquía constitucional.

- 8) El artículo 30 aludido establece la obligación para la Administración de implementar formularios de solicitudes electrónicos para procedimientos de común tramitación. Esto es una gran oportunidad para generar buenos estándares que regulen dichos formularios en aspectos tan básicos como comunas, formas de ingresar el RUT, referencias geográficas, entre tantos otros. Resulta difícil de creer, pero existe una importante dispersión en estos asuntos, lo cual dificulta cualquier interoperación. El reglamento debiera dar facultades y herramientas claras a la División de Gobierno Digital al respecto. Los mismos formularios debieran estar probablemente modularizados y disponibles para compartirse.

La ley N° 21.180 no establece mayores modificaciones respecto de la instrucción y finalización del procedimiento administrativo.

2.7. Notificaciones en el procedimiento electrónico

Esta es una materia extremadamente sensible para el respeto de los derechos de los interesados en los procedimientos administrativos y para la eficiencia operacional de los mismos. La ley N° 21.180 modifica esto de una manera muy novedosa.

El nuevo artículo 46 de la ley N° 19.880 señala que las notificaciones se efectuarán de modo electrónico sobre la base de la información contenida en un registro único que creará y administrará el Servicio de Registro Civil e Identificación, sobre el cual se configurarán domicilios digitales únicos. Las características técnicas de este nuevo sistema deben ser reguladas en el reglamento que se dicte al efecto, específicamente en los siguientes temas:

- a) forma en que los órganos de la Administración deberán practicar las notificaciones electrónicas y considerarlas practicadas,
- b) cómo se obtendrá la información necesaria para llevar el registro indicado, y
- c) «los requisitos y condiciones necesarios que aseguren la constancia de la fecha y hora de envío de notificaciones, la recepción o acceso por el interesado o su apoderado, especialmente en el caso de la primera notificación para resguardar su derecho a la defensa, así como la integridad del contenido, la identidad fidedigna del remitente y el destinatario de la misma».

Excepcionalmente el interesado puede solicitar un modo de notificación diverso o mediante carta certificada; esta solicitud debe efectuarse por medio de un formulario creado al efecto y la autoridad tendrá 3 días para pronunciarse. La denegación debe ser fundada.

Esta regulación merece algunas reflexiones. En primer lugar, resulta claro que el reglamento deberá normar con precisión la relación entre el medio electrónico o correo electrónico que el solicitante debe indicar en su ingreso y el nuevo registro. Por ejemplo, si el interesado establece un correo electrónico ¿será este el domicilio electrónico único al que se refiere esta nueva norma?, y en ese caso ¿será una restricción importante para optimizar un sistema de domicilio digital único estandarizado? La segunda reflexión se refiere a las críticas que comprensiblemente han surgido respecto a que la regulación principal del sistema sea a nivel reglamentario, puesto que, dada la importancia de la materia, debiera ser objeto de una ley. Por último, sería recomendable que el reglamento considere algunos sistemas redundantes de notificación o información, como por ejemplo mensajes de texto, segundo correo electrónico u otros, los cuales serían complementarios al principal, así como mecanismos que tiendan a la actualización de la información para notificar.

2.8. Modificaciones a otros cuerpos legales

- 1) Modificaciones al artículo 29 de la ley N° 21.045, que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, por el artículo 2° de la ley N° 21.180. Los cambios se refieren a las funciones del Archivo Nacional. La primera modificación señala que el Archivo Nacional desarrollará un archivo electrónico. Asimismo expresa que «Para efectos archivísticos las siguientes son las etapas generales del ciclo documental: Fase Activa, que se refiere a la producción y gestión del documento electrónico en cada institución pública, así como su utilización para los fines pertinentes; Fase Semiactiva, que corresponde a la conservación temporal del documento al interior de cada institución pública dependiendo del período de vigencia de cada expediente o documento; y Fase Histórica, que aplica a aquellos documentos que de acuerdo a la normativa vigente y a su proceso de valoración, deben ser transferidos al Archivo Nacional, para su preservación y disponibilización».

La segunda modificación indica que un reglamento emitido por el Ministerio de las Culturas, las Artes y El Patrimonio, y suscrito por los ministros de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia, establecerá los estándares técnicos y administrativos que deberá cumplir el archivo electrónico referido en el párrafo anterior.

- 2) Modificación al artículo 14 del decreto con fuerza de ley N° 5.200, de 1929, del antiguo Ministerio de Educación Pública:
 - a) Se establece la obligación de transferir los documentos electrónicos y los digitalizados originales en papel al Archivo Nacional, agregando que en esta situación la transferencia puede ocurrir antes de los plazos establecidos para cada caso. Esto es una novedad absoluta, porque existiendo ya en la Administración pública bastante documentación electrónica, no existía la obligación de transferirla al Archivo Nacional. De hecho, se daba el absurdo

que la documentación electrónica se imprime para entregarla al Archivo Nacional. Resulta destacable la inteligencia del legislador al permitir la entrega anticipada, porque de ese modo podría la documentación electrónica tener una mejor conservación, sobre todo cuando una institución no tiene las capacidades suficientes para dicho fin. Aquí cabe reiterar que uno de los mayores riesgos, si no se siguen ciertos estándares, es la pérdida o imposibilidad de lectura de los documentos electrónicos en poco tiempo. En una perspectiva negativa, si se hacen mal las cosas una base jurídica importante podría estar en peligro.

b) Cabe señalar que los diversos reglamentos que deberán dictarse en virtud de la ley N° 21.180, tendrán que ser muy cuidadosos en armonizar las facultades para fijar estándares y metadatos con el fin de resguardar las funcionalidades de tramitación, interoperación y archivística de modo coherente. Esto es particularmente relevante, porque si bien la archivística puede ser vista intuitivamente como la fase final de un proceso, para que la misma ocurra adecuadamente deben fijarse parámetros y estándares que rijan desde el nacimiento del documento electrónico.

3) Modificaciones a la ley N° 18.845, que establece sistemas de microcopia o micrograbación de documentos:

a) La ley N° 21.180 reemplaza el artículo 1° de la ley N° 18.845, el cual define a la microforma como una imagen compactada o digitalizada de un documento original a través de una tecnología idónea para su almacenamiento, conservación, uso y recuperación posterior. La microforma será el soporte que dé sustento al documento original en términos tales que éste pueda ser visto y leído con la ayuda de equipos visores o métodos análogos, digitales o similares; y pueda ser reproducido en copias impresas, esencialmente iguales al documento original.

b) La ley N° 21.180 lo que hace es incluir en la definición de microforma a la digitalización de documentos. De este modo, la técnica legislativa buscó una aproximación práctica para un asunto de gran relevancia y probable volumetría. No existía esa regulación, por lo que antes de la ley N° 21.180 había un vacío jurídico importante respecto de la validez de tales copias. Este procedimiento implica la participación de un ministro de fe. Para entender su importancia, hay que considerar que el país seguirá siendo un usuario intensivo de papel, el cual a su vez será antecedente de muchos procedimientos administrativos, pues como lo muestran los casos de la Superintendencia de Seguridad Social y el poder judicial, tendrán que usarse técnicas de digitalización e integración al proceso electrónico. Por cierto, no todos los casos serán así, pero es probable que cerca de un tercio de los procedimientos usen intensivamente esta funcionalidad.

c) La ley N° 21.180 mandata que un reglamento dictado en conjunto por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, el Ministerio

de Hacienda y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia regule en detalle el proceso de microforma, incluyendo el de digitalización.

El nuevo artículo 1º de la ley N° 18.845 señala que el mérito probatorio de las microformas que se obtengan se registrará por la ley N° 19.799 y por las disposiciones de esta ley, en lo que resulte aplicable.

2.9. Vigencia de la ley N° 21.180

El artículo 2º transitorio preceptúa que la ley entrará en vigencia 180 días desde la publicación del último reglamento. Todos los reglamentos deben dictarse dentro de un año desde la publicación de la ley. La publicación ocurrió el 11 de noviembre de 2019, así que el plazo máximo es el 11 de noviembre de 2020 para efectuar dichas publicaciones. En ese caso, la vigencia de la ley comenzará el 11 de mayo de 2021, lo que es muy poco tiempo. La norma no se aplicará a los procedimientos iniciados antes de la publicación de la ley, salvo que así lo decida el organismo de la Administración del Estado y no se perjudiquen derechos de los interesados o terceros.

Sobre su gradualidad y aplicabilidad parcial, el artículo 1º transitorio señala que se faculta al presidente para que establezca, dentro del plazo de un año para publicar, mediante uno o más decretos con fuerza de ley:

a) la aplicabilidad total o parcial de la ley a los organismos de la Administración del Estado. El artículo 2º transitorio complementa diciendo que en ningún caso la gradualidad puede ser mayor a 5 años desde publicación de la ley. Es decir, a más tardar el 11 de noviembre de 2024 todos los servicios públicos a los que se le aplica la norma deberán tramitar sus procesos administrativos de modo electrónico;

b) que parte de la ley N° 21.180 será aplicable a los procedimientos que ya estén regulados por leyes especiales de tramitación electrónica.

3. Cuatro casos de transformación digital para aprender⁹

Como se desprende de los antecedentes y análisis presentados, el desafío de implementar las reformas de la ley N° 21.180 es enorme. Para tener algunas referencias más concretas, es bueno revisar tres casos de instituciones públicas chilenas que implementaron proyectos de transformación de sus procedimientos a un formato electrónico. Se puede adelantar, como conclusión, que todos los casos conllevan la utilización de recursos y esfuerzos elevados, así como varios años de implementación.

⁹ Mayor detalle de los casos se puede encontrar en Transformación Pública (<https://transformacionpublica.cl>).

3.1. El caso del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI)

Desde el año 2009 este servicio de registro de propiedad industrial comenzó un proceso que lo llevaría a ser un referente internacional, entre otras razones, por la digitalización de sus procesos administrativos, ocupando el segundo lugar del World Trademark Review (WTR, 2019). La relación que el Instituto Nacional de Propiedad Industrial tiene con su referente mundial, OMPI (<https://www.wipo.int/portal/es/>), fue determinante para el proceso, no solo por algunas soluciones tecnológicas, sino como marco ordenador y generador de estándares. Se reportan importantes iteraciones con sus usuarios para el diseño del sistema y su adopción, por ejemplo, en estudios jurídicos que tramitan solicitudes. La relación con los funcionarios fue clave, dándole legitimidad al proceso. Hoy el Instituto Nacional de Propiedad Industrial es una organización completamente digital, pionera en teletrabajo, y que cuenta con aplicaciones avanzadas de inteligencia artificial. En general, el proyecto se enmarcó en una visión estratégica de largo plazo, integral y con mucha estabilidad en su gestión¹⁰.

3.2. El caso del poder judicial

A contar del año 2000, con la reforma procesal penal, la creación del Ministerio Público y la Justicia de Familia, la Corte Suprema ha instruido el uso de documentos electrónicos y la firma electrónica avanzada en los procesos. Esto se amplió el año 2014 a los procesos no reformados legalmente. Estas prácticas se recogen en la ley N° 20.886, implementada en el año 2016, haciendo obligatoria la tramitación digital de los procesos. En el año 2019 se crea la Oficina Judicial Virtual, con el objetivo de tramitar el 100 % de los procesos judiciales en expedientes electrónicos en línea.

En el año 2020 se establece un sistema unificado de tramitación e interoperabilidad de todas las plataformas internas —Gestión Judicial Penal, Familia, Laboral, Cobranzas y Civil— y externas al Poder Judicial. Este caso se destaca por su volumetría operacional, probablemente la más grande en lo que a transformación digital del Estado se refiere: 476 tribunales dependientes, más de 12.000 funcionarios, 34.000 abogados que interactúan con el sistema. Asimismo, se ha sostenido un alza en el ingreso de causas, pasando de 2,5 a 3,6 MM entre los años 2014 y 2019. Ingresan cerca de 5 MM de escritos anualmente. Se incorporan diariamente cerca de 400.000 páginas de escritos. Cuenta con 180 millones de transacciones de interconexión en el año 2019, soportadas en 186 convenios.

Las principales lecciones obtenidas de esta experiencia son: el liderazgo sostenido de la institucionalidad superior que ha generado equipos estables de larga data, esfuerzos evolutivos y, al igual que en el caso del INAPI, existencia de una visión de largo plazo. Todo esto se ha reflejado en el soporte normativo, de infraestructura y apoyo para la gestión del cambio. En mayo del año 2020,

10 El director de la institución que lideró el proceso, Maximiliano Santa Cruz, fue elegido por Alta Dirección Pública, renovado dos veces en su función, así que estuvo en su cargo 9 años.

por la pandemia de COVID-19, la Corte Suprema declaró el teletrabajo como el sistema único de operación, lo que ha permitido mantener el acceso a la justicia en todos los tribunales, salvo excepciones puntuales. Además del teletrabajo, otra derivada del proceso de digitalización es su nuevo sistema de reportes en línea de sus indicadores de gestión —sistema QUANTUM—.

3.3. El caso de la Superintendencia de Seguridad Social

La Superintendencia de Seguridad Social es una institución pública con más de 90 años de existencia y una dotación de 300 funcionarios. Es la encargada de regular, fiscalizar y revisar los reclamos de seguridad social laboral, como los recaídos en licencias médicas y contra las actuaciones de las mutuales de seguridad y las cajas de compensación. El ámbito de influencia es muy significativo: se emiten aproximadamente 5 millones de licencias médicas, el subsidio involucrado es de casi 3 puntos porcentuales del 7 % que pagan los trabajadores de Chile por su salud, y fiscaliza a más de 600 entidades de seguridad social.

Una de sus labores es revisar las apelaciones de las resoluciones de las COMPINES, entidades del sistema de seguridad social que dictaminan sobre licencias médicas. Cuando se rechaza una licencia se puede revisar el caso por dichas COMPINES y, en última instancia administrativa, por la Superintendencia de Seguridad Social. Se reciben aproximadamente 70.000 casos anuales. Hasta hace algunos años este procedimiento se soportaba completamente en papel. Para recabar los antecedentes que se adjuntaban al expediente del proceso señalado, la Superintendencia de Seguridad Social tenía que solicitar en papel información a diversas entidades públicas y privadas. El 75 % del tiempo de procesamiento era ocupado en «recabar información», probablemente una experiencia extrapolable a buena parte de los procedimientos administrativos complejos de la Administración pública. Por estos motivos, en promedio, la Superintendencia de Seguridad Social respondía en 120 días las reclamaciones.

El año 2015 se inicia un proyecto de modernización, pasando a soportar su procedimiento en formato electrónico y con interoperación de datos con diversas entidades. El proyecto duró 36 meses contó con un financiamiento de 4 MMU\$ de parte del Programa de Modernización del Sector Público (<https://modernizacion.hacienda.cl/>). De dichos recursos, el 75 % fue dedicado a inversión tecnológica. No obstante, la mayor parte de los desafíos se dieron en el diseño estratégico, reformulación del proceso que implicó un enorme esfuerzo para afinar detalles normativos y requisitos de formularios, además de aspectos de gestión del cambio, como por ejemplo, con diversos comités técnicos integrados por funcionarios y entidades fiscalizadas.

Hoy, después de 17 meses de producción y la integración de 15 sistemas, el promedio de respuesta es de 30,7 días. Se implementó un portal de información específica para cada usuario —Escritorio: Mi Portal— que integra información en línea de diversas fuentes, internas y externas. La Superintendencia de Seguridad Social está conectada en línea con 60 entidades públicas y privadas,

constituyéndose en una de las entidades públicas con mayor grado de interoperabilidad de Chile. En un comienzo el nuevo proceso electrónico tenía ingresos en papel que se escaneaban, hoy en cambio, debido a la pandemia por el COVID-19, el sistema mutó y el 98 % de los ingresos son vía web. El 80% de las notificaciones ahora son mediante correo electrónico. A la fecha, la Superintendencia de Seguridad Social ha tramitado más de 130.000 expedientes electrónicos, gestionados desde el domicilio de los funcionarios mediante la modalidad de teletrabajo. El aumento de productividad reportado es de 52 %.

Además del teletrabajo, la disponibilidad de datos y documentos digitales permitió la aplicación de técnicas de inteligencia artificial en el desarrollo de propuestas de resolución.

En general, el caso muestra un trabajo de largo plazo con un enfoque integral, que incluyó importante e innovadores esfuerzos en gestión del cambio. Se basó en mejoras en los procesos y en la arquitectura, y en el uso de datos y documentos digitales.

3.4. El caso de la ex Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF)

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras operó en forma autónoma hasta mayo de 2019. Hoy forma parte de la Comisión para el Mercado Financiero creada por la ley N° 21.000, que es la entidad reguladora y supervisora del mercado financiero de Chile, teniendo bajo su ámbito de supervisión más del 70 % de los activos financieros regulados en nuestro país.

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras fue creada en el año 1925 como una institución pública autónoma en la Ley General de Bancos. A contar del año 2013, consultorías externas dimensionaron los riesgos en materia de procesos, de seguridad, control y gestión de personas vinculadas al manejo documental, dado que existían 18 puntos de almacenamiento, 14 mil contenedores y 6,6 millones de páginas de documento dispersas, sin un concepto de expediente.

A partir de dicho diagnóstico y con la participación de profesionales con experiencia en el desarrollo de sistemas de información provenientes de la Biblioteca del Congreso Nacional y de la Universidad de Chile, se definieron metodologías de recolección y gestión de documentos digitales y físicos. Se adquirió equipamiento de digitalización de alta gama, servidores, modelos de respaldos, ancho de banda, entre otros, que dieron soporte a un sistema de gestión documental apropiado. El equipo profesional sistematizó la legislación nacional atinente y las normativas SBIF (2019) específicas en materia financiera y bancaria, por medio de una alianza estratégica con la Biblioteca del Congreso Nacional. Hoy dispone de toda la historia de cada norma desde el año 1988 a la fecha, en una recopilación normativa en línea (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077207>) permanentemente actualizada.

El sistema fue pensado con un enfoque sistémico, asegurando el uso de estándares internacionales en materia de procesamiento y digitalización de la documentación (ISO 15489), de preservación digital, metodologías de gestión de documentos (UNE-ISO 15489-1:2016) y directrices para la implementación de la digitalización de documentos (UNE-ISO/TR 13028:2011) a fin de disponer de archivos digitales migrables y preservables en el tiempo. Es así como la metadata de procesamiento utiliza Dublin Core, EAD, BIBO, METS y campos SBIF. La digitalización se realiza en TIFF 300 y 660 DPI; hace uso de OCR y genera archivos PDF y PDF/A -1. La preservación digital se basa en el modelo OAIS.

La plataforma tecnológica optimizó la tramitación documental en toda la institución, incorporando elementos de control interno y gestión del ciclo de vida documental completo, lo que permite:

- a) tramitar documentación híbrida, vale decir, documentos en papel con sus versiones digitalizadas, documentos recibidos en formatos digitalizados y electrónicos, así como documentos electrónicos generados en los procesos internos con firma electrónica avanzada.
- b) preservar tanto la data del proceso administrativo como el historial de la tramitación.
- c) asegurar los valores de instrumento público de los documentos: auténticos, íntegros, fiables, disponibles y, en el largo plazo los propios archivos.

El sistema de gestión documental desarrollado, permite hoy el control del 100% de la información que ingresa y sale de la institución; el control y registro completo del proceso de tramitación con todas sus actividades en 82.774 expedientes digitales; almacenar los cientos de miles de documentos en bases de datos con estándares de preservación digital; el resguardo de los archivos en papel en su vida útil; mayor capacidad de proceso diario, con un aumento de volumen y trazabilidad de los despachos; disminución de uso de papel e impresoras, así como escritorios limpios.

La plataforma es flexible y empaquetable. Cada entregable se ha desarrollado con objetivos concretos y se ha documentado. Esto es un gran logro del Estado de Chile, el cual debiera estar al alcance de gran parte de sus servicios públicos, pues cada capa del sistema es adaptable a las definiciones tecnológicas de otras entidades y a sus motores de base de datos.

Nuevamente el caso muestra una visión de largo plazo desde la alta dirección, una institucionalidad estable que permitió los desarrollos y mejoras, además de un importante apoyo en recursos financieros. Se destaca, en comparación con los otros casos, por su intenso enfoque en la gestión documental y la preservación digital con uso de estándares internacionales.

4. Estándares de desarrollo de gestión documental

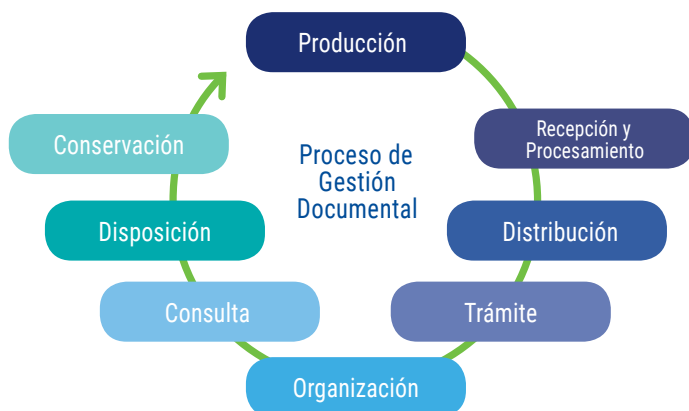
Si queremos pasar del mandato legal genérico a un sistema real de funcionamiento, es clave entender la disciplina de la gestión documental. No resulta simple, pues ella está muy alejada de la cultura imperante en estos tiempos. De algún modo la dimensión jurídica, pero sobre todo la tecnológica, obnubilan el diseño de estos procesos. Sin embargo, lo esencial es la estructura lógica para organizar los modos de funcionamiento. En el caso de la transformación digital de procedimientos, es la lógica de la gestión documental la que entrega el soporte conceptual adecuado. Carente de ese apoyo, la tecnología solo creará desorden y desconexión.

Hoy en día la disciplina está muy desarrollada y estandarizada a nivel internacional. Los grandes avances en gestión documental consideran estas normas técnicas. Ese marco teórico es muy claro y cuenta con una gran cantidad de estándares que inducen un desarrollo consistente, pero que al mismo tiempo puede provocar inhibición. La estrategia adecuada es crecer gradualmente, pero siempre dentro de una lógica evolutiva de crecimiento, sin salirse del camino trazado por los estándares. Mientras se hace el análisis profundo de la institución, se pueden identificar los procesos, roles, flujos y las entidades documentales asociadas a cada proceso; y se puede avanzar en el desarrollo de la cadena de digitalización de documentos en papel, instalando un repositorio documental.

Lo importante es tener claro cuál será el roadmap del proyecto, de manera de poder estimar inversiones, capacitaciones, desarrollo y la implementación gradual de los estándares.

Un SGD es un macroproceso que está compuesto de varias capas. Las principales son la capa de tramitación y la capa archivo, así un SGD se puede representar del siguiente modo:

Figura N° 2



A continuación, se enuncian las principales normas técnicas (ISO) y su función:

- a) Formulación y desarrollo del proyecto: la principal norma para el desarrollo de un SGD es la norma ISO 15.489, que resume un conjunto de buenas prácticas para establecer un diagnóstico de las necesidades de la organización y alinear la estrategia de gestión documental al plan estratégico institucional. Consta de dos partes: UNE-ISO 15489-1: 2016, que contiene conceptos y principios; y la UNE-ISO/TR 15489-2: 2006 que contiene directrices. En estas normas se encuentran metodologías para diseñar e implementar procesos, instrumentos técnicos, de gestión, KPI's y herramientas de evaluación. Recientemente se ha publicado una nueva norma, la UNE-ISO 30301:2019, más flexible, que ordena dentro de un marco contextual las otras normas relacionadas con la gestión documental.
- b) Descripción de los documentos digitales: el esquema de metadata Dublin Core Metadata Initiative, o DCMI (ISO 15.836) desarrolla una estandarización semántica para estructurar los campos de las bases de datos destinados a la descripción e identificación de los documentos. Posee un *framework* de interoperabilidad semántica denominado RDF –*resource description framework*– que permite publicar información en formatos de *open linked data*.
- c) Descripción de documentos de archivo: mientras Dublin Core está orientado a la descripción de documentos, los archivos describen la estructura multinivel de la documentación ordenada en colecciones, fondos, subfondos, etcétera.

Por otra parte, el ciclo vital de los archivos reconoce tres fases generales:

- 1) De archivo administrativo: en la cual se gestiona el documento en el ciclo activo. Esta fase es complementaria al proceso de tramitación documental y está presente en toda la fase activa.
- 2) De archivo central: en la cual se gestiona la documentación cuya utilización deja de ser frecuente o denominada semiactiva. En esta fase se aplican los criterios de evaluación y expurgo, traspasando la documentación valorada al archivo histórico.
- 3) De archivo histórico: en la cual se gestionan los documentos históricos que han sido evaluados y transferidos para preservación permanente. Es de valor administrativo y patrimonial.

La gestión de los procesos asociados a las distintas fases archivísticas está regulada por las siguientes normas:

- 1) Normas desarrolladas por el Consejo Internacional de Archivos ICA a través del Planning Committee on Descriptive Standards (<http://www.icacds.org.uk/icacds.htm>). Se encargan de entregar las guías y recomendaciones internacionalmente acordadas sobre las mejores prácticas en la familia de normas ISAD: norma internacional general de descripción archivística.

2) Evaluación y desarrollo de *software* de gestión documental: el desarrollo de *software* para gestión documental está regulado por la norma MoRec2010: Model Requirements for the Management of Electronic Documents and Records. La misma provee una lista de requisitos funcionales que deben cumplir los sistemas de gestión documental y que sirven de base para la evaluación o para el desarrollo de *software*. La norma incorpora elementos de interoperabilidad y de preservación de largo plazo que los *softwares* de GD deben cumplir. En las especificaciones se concentran todas las normas ISO que regulan el ciclo vital de la gestión documental.

4.1. El desafío de los documentos híbridos

En la actualidad los SGD son híbridos, ya que están compuestos por documentos nativos digitales y documentos digitalizados que corresponden en su mayoría a documentos en formato papel que son convertidos a objetos digitales. A lo largo de la implementación de un sistema, esta distinción no se debe perder de vista porque originan distintos esfuerzos de conservación.

4.2. Digitalización

Uno de los desafíos más importantes en un proceso de gestión documental es contar con documentos digitales sustentables y migrables. Para ello es importante aplicar una norma al momento de diseñar un proceso de digitalización, ya que se debe tener como premisa que pasar un documento por un escáner y obtener un archivo digital no es sinónimo de documento digitalizado. Para que efectivamente sea así, se requiere de un proceso más largo y de mayor costo, pues existen requisitos mínimos que se deben cumplir para convertir un documento escaneado en un documento digital. Estos requisitos contemplan una calidad de digitalización no inferior a 300 DPI, *software* de corrección y mejora de captura, un *software* de OCR —Optical Character Recognition— que permitirá transformar la captura en documentos indexables y contexto reutilizable.

Como guía para la digitalización de documentos se recomienda el uso de la Norma UNE-ISO/TR 13028:2011 IN. Son directrices para la implementación de la digitalización de documentos. Define especificaciones técnicas para la captura, preservación patrimonial y metadata de imágenes. Se orienta a desarrollar buenas prácticas que aseguran la preservación de los documentos digitales a largo plazo. Determina las condiciones que deben cumplir los masters digitales para asegurar la migración de los archivos en prevención de la obsolescencia de los formatos. En la actualidad se ha incorporado el formato PDF/A como una buena alternativa de preservación (<https://www.iso.org/standard/63534.html>).

4.3. Repositorio documental

El proceso de digitalización debe ir acompañado de la instalación de un repositorio documental que permita administrar, almacenar e indexar los documentos. Los *software* más utilizados son *open source* o *free open source*. Entre los más conocidos se encuentran DSPACE, E-prints y Alfresco.

4.4. Preservación digital y Archivo Nacional

Como se ha mencionado, el principal problema es la preservación de los objetos digitales. El papel puede durar cientos de años, mientras que los objetos digitales pueden ser ilegibles en 10 a 15 años. Si bien cumplir los estándares nos permite construir sistemas más sólidos para el logro de ese fin, la transferencia de información de los documentos definidos como históricos al Archivo Nacional para su destinación final, requiere de una norma que permita definir la estructura, responsabilidades y la organización de un sistema de preservación digital permanentemente. Esa es la función del modelo OAIS, UNE-ISO 14721:2015. El modelo fue desarrollado por Consultative Committee for Space Data Systems (CCSDS) con el objetivo de preservar la información de las misiones aeroespaciales, ya que no había un estándar de preservación digital. El modelo se consolidó al ser incorporado como norma en UNE-ISO 14721:2015. Afortunadamente, en Chile el proyecto del Archivo Nacional Digital, hoy en pleno desarrollo, se basó en esta norma.

Como se observa, la principal disciplina para la implementación de la ley de Transformación digital del Estado es la gestión documental, una disciplina madura y probada en los países más avanzados. No es excusa para evitar el uso de estos criterios la densidad de su normativa técnica, pues como se dijo, lo esencial es crecer evolutivamente dentro de esos marcos técnicos. Lamentablemente, el desarrollo en Chile en el uso de estas normas es bajo y no ha sido prioridad en el proyecto de transformación digital, ya que este se ha concentrado en los habilitantes tecnológicos. Será un enorme desafío para cada institución y para la Administración en general, considerar en la implementación de dicha ley estos estándares. El mayor riesgo es un crecimiento no armónico que genere elevados costos en pérdida de información y dificultades de integración.

5. Principales desafíos y riesgos en la implementación de la ley N° 21.180

Como se aprecia de la simple lectura de la ley N° 21.180, de los casos revisados y los estándares documentales reseñados, y teniendo en consideración, además, las exigencias en gestión, recursos y capacidad técnica para desarrollar los soportes electrónicos en el procedimiento administrativo, no cabe duda que el problema de la implementación es un desafío más complejo de lo que sugieren las aproximaciones intuitivas. No obstante, la abundancia de recursos tecnológicos en el país, debiera existir una alerta especial sobre la calidad de dicha implementación. Por eso es necesario tener presente los factores generales que determinarán su éxito y aquellos que pueden constituirse en riesgos. Dichos factores no tienen necesariamente que materializarse si se generan respuestas inteligentes para gestionarlos.

- 1) Institucionalidad de Gobierno Digital: la madurez de nuestra institucionalidad es precaria. Recién creada legalmente el año 2017 y muy dependiente del gobierno de turno, no cuenta con todas las capacidades estratégicas y técnicas permanentes que demandan los esfuerzos que aquí se tratan. La práctica ha sido la constitución de equipos con cada gobierno —de solo 4 años— con lo cual se tiende a perder profundidad y habilidades técnicas. Si bien es cierto la ley obliga a los servicios a implementar la ley, un mínimo de realismo y seriedad en la ejecución de esa política pública sugiere que en ciertos casos se requerirá de un programa especial de apoyo desde el nivel central. El caso más dramático tal vez sea el de los municipios. A la fecha, el Gobierno Digital por dificultades para asumir más responsabilidades y tal vez por diseño, no ha generado suficiente apoyo en ese sentido. Ha existido un trabajo fuerte en servicios habilitantes generales, pero no en el corazón de la reforma que es gestión documental electrónica al interior de los órganos de la Administración del Estado, eso sigue siendo un desafío enorme.
- 2) Estándares de interoperabilidad: el país ha hecho esfuerzos erráticos en la materia, debido no solo a la normativa y los equipos de trabajo involucrados, sino por su capacidad real de implementar una adecuada estandarización. No es una buena base para creer que en una implementación de la ley N° 21.180 pueda contarse una historia distinta. A la fecha, y a menos de un año de la entrada en vigencia de la ley, no existe una solución adecuada para la mayoría de las instituciones públicas.
- 3) Identidad digital: el país ha avanzado en la materia con la firma electrónica, la clave única y otras soluciones, pero no lo ha hecho con la velocidad y la seguridad requeridas. Hace algunos meses, el gobierno trató de autenticar mediante biometría la entrega de la clave única pese a las advertencias de los expertos, y, en pocas horas, el sistema de seguridad fue *hackeado*. En general, no tenemos normativa, institucionalidad y una estrategia completamente clara para desarrollar esta infraestructura. La OCDE ha recomendado explícitamente pensar en un sistema de identidad digital con distintos niveles de soluciones, que equilibre la facilidad para su desarrollo con la seguridad del sistema. Asimismo, se ha recomendado trabajar con el sistema bancario para generar sinergias en el desarrollo y en el uso del sistema, tal cual ha sucedido en Dinamarca y Estonia. Probablemente, el Servicio de Registro Civil e Identificación tendrá un papel importante en este tema, pero su institucionalidad y capacidades deberían ser fortalecidas para dar garantías de buen desarrollo.
- 4) Sistema de notificaciones: la ley establece un nuevo sistema, el cual, de un modo parecido a la identidad digital, estará asentado en el Servicio de Registro Civil e Identificación. El sistema no está implementado ni siquiera a nivel de marcha blanca, y se sabe que si falla no solo podría generar problemas operacionales significativos, sino que de legitimidad.

- 5) Protección de datos personales: como ha quedado demostrado, el uso de datos personales y sensibles será un factor clave para la fluidez en las tramitaciones con interoperación. Hoy, la ley exige autorizaciones explícitas en materia de datos sensibles, entonces: ¿qué podría ocurrir si esas autorizaciones no ocurren?, ¿están los sistemas diseñados para facilitar dichas autorizaciones? Por otra parte, lamentablemente Chile no cuenta, nuevamente, con una institucionalidad robusta en materia de protección de datos personales, existiendo actualmente un proyecto de ley en discusión en el Congreso. El riesgo por una parte es que se implementen soluciones sin tener los criterios adecuados y, por otra, que dichos criterios cambien con la nueva institucionalidad después que los sistemas estén implementados.
- 6) Brecha digital en la sociedad: como ha quedado demostrado durante la pandemia por COVID-19, y considerando las métricas señaladas al principio de este artículo, en el país existen brechas considerables en materia de conocimientos, cobertura y calidad en materia digital y, en especial, en el acceso a internet. El caso más aleccionador es el de la Superintendencia de Seguridad Social, pues ese servicio cuenta con usuarios que se acercan a la realidad promedio del país. En España se dio mucha atención al fomento de prácticas especiales para apoyar a la ciudadanía en esta materia. En esta misma línea, es probable que se deban desarrollar servicios de apoyo en cada institución, pero también a nivel central y, en particular, en relación a la usabilidad de los servicios digitales. Ayudaría mucho impulsar un programa sistemático de monitoreo de esta problemática, en temas de acceso y calidad de servicios digitales del sector público.
- 7) Otros riesgos: es importante tener conciencia, al menos a nivel de enunciado, sobre la implementación de estándares de gestión documental¹¹, pues se debe hablar un mismo idioma que facilite la interoperación y cosecha de información; así como también la longevidad de la actual firma electrónica avanzada y la ciberseguridad.

6. Propuestas estratégicas

Se entiende por estrategia —siempre conviene recordarlo— aquellas propuestas pertinentes y razonables en función de alcanzar una visión, considerando las capacidades y restricciones. Implica un conjunto de objetivos adecuados y factibles. No se trata de identificar todas las acciones teóricamente posibles para cerrar todas las brechas. En este sentido, el proceso de transformación digital del Estado es un proceso continuo.

Agréguese a lo anterior, que no resulta posible soslayar que Chile enfrenta restricciones importantes en lo económico, social, institucional, como en el

11 Ver análisis en sección de gestión documental.

capital humano disponible en diversos ámbitos técnicos. En este contexto, la estrategia debe ser muy conservadora y atender a los siguientes aspectos.

- 1) Someter a consulta pública los reglamentos de la ley N° 21.180: en Chile hasta hace poco tiempo existía cierto consenso sobre la buena práctica de consultar públicamente y con tiempo suficiente las regulaciones clave. El tiempo restante para la promulgación de la ley N° 21.180 es escaso, pues deben estar totalmente tramitados y publicados en noviembre del año 2020. Los antecedentes señalados en este artículo, como la experiencia internacional y, en general, la experiencia en procesos complejos de implementación de políticas públicas, recomiendan la participación amplia no solo para recibir ideas que mejoren los diseños sino para sensibilizar a un conjunto amplio de actores en miras a implementar mejor la regulación. En el caso particular, además existen importantes aristas técnicas y razonamientos prácticos cuyo análisis necesita un grupo ampliado de actores para tener mejores aportes. Para esto es posible emplear herramientas modernas de participación.
- 2) Diseñar una gradualidad pensada en segmentos institucionales y de procesos: es evidente que la implementación será desafiante, pero lo será mucho más para servicios pequeños y municipios. Al mismo tiempo, los procesos más complejos, es decir, aquellos cuya tramitación requiere más antecedentes e interacción institucional, tampoco debieran arrancar la implementación. En todos estos casos, debiera fijarse el plazo máximo en el año 2024, no en el año 2021.
- 3) Establecer una unidad responsable de la implementación, con línea base y monitoreo público: también existe consenso sobre que procesos de esta naturaleza debieran tener responsables claros que generen métricas precisas de avance y pendientes. La implementación es una disciplina en sí misma, en particular en el sector público. El país tiene varios casos recientes de serios problemas de implementación. El Gobierno Digital debiera desarrollar esa capacidad de un modo específico. Se podrá argumentar que la responsabilidad es de cada servicio, pero eso es formalismo. La ley fue impulsada por el gobierno central y es evidente que muchas entidades públicas no tienen la capacidad suficiente, además de ser ineficiente en muchos casos abordar soluciones de modo individual. Esa unidad de implementación debiera generar conocimientos, transparencia en el proceso y apoyos transversales y especializados cuando se requieran.
- 4) Desarrollar un comité técnico de alto nivel en materia de fijación de estándares: que a lo menos debiera tener un representante del Gobierno Digital, del Archivo Nacional y de la Contraloría General de la República y otros actores clave en gestión documental. No solo debiera hacer un trabajo continuo de fijar los estándares, sino mejorarlos, adaptarlos, monitorear su implementación y difusión. Será un desafío integrar adecuadamente las facultades del Archivo Nacional con las de otras entidades. La función de

este comité debiera ser permanente y estar blindado contra los cambios por razones políticas que suelen ocurrir en el Gobierno Digital.

- 5) Generar mecanismos que contribuyan a la estandarización funcional de las soluciones de proveedores privados: hoy existen pocas soluciones para gestión documental desde el sector público, las que se ofrecen vienen desde empresas privadas. Existe un importante riesgo que dichas soluciones sean de baja calidad y que no consideren los estándares y modelos públicos. El país ha tenido malas experiencias en regular soluciones tecnológicas, por ejemplo, en los servicios de salud y en el sector municipal. Existe el riesgo que algunas soluciones aparentemente fáciles de implementar y de bajo costo terminen dominando el mercado público, generando eventualmente problemas de captura técnica. Para esto se podrían generar convenios marco —labor de la Dirección de Compras y Contratación Pública— adecuados, que incluyan los estándares necesarios.
- 6) En la misma línea, complementariamente a las soluciones privadas, el sector público debe hacer una inversión para poner en valor soluciones públicas ya implementadas en SGD, en especial, aquellas intensivas en soluciones *open source*. Esto puede ser completamente o con soluciones modulares. Por ejemplo, se podría aprovechar el sistema de la Comisión para el Mercado Financiero basado en el desarrollo anterior de la ex Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras o el perteneciente a la Superintendencia de Casinos. Dichas soluciones deberían empaquetarse y ponerse a disposición de otros servicios, además de generar apoyos de capacitación y mantención.
- 7) Crear una plataforma web de gestión del conocimiento: que sirva de repositorio ordenado de buenas prácticas, manuales, políticas, estándares que faciliten la implementación de las instituciones públicas.
- 8) Estandarizar y apoyar la creación de formularios: como se dijo antes, los formularios electrónicos son una obligación legal para los procedimientos de mayor frecuencia. Diseñar e implementar bien un formulario no es trivial, y al mismo tiempo es una enorme oportunidad para simplificar y estandarizar el modelo de datos. Si cada institución genera sus formularios sin la adecuada coordinación, podría significar problemas importantes para temas como la interoperación¹².
- 9) Priorizar la calidad de los repositorios documentales en cada institución: un sistema de gestión documental debe considerar un buen repositorio documental independiente con capas de tramitación. Dichos repositorios, bien desarrollados, serán una garantía ante la pérdida de documentación y, por tanto, una salvaguardia ante errores de implementación en los sistemas de tramitación. Al mismo tiempo, si se cumplen los estándares, facilitará la interoperación y la gestión de archivística con el Archivo Nacional.

12 Esos formularios debieran ser pensados inteligentemente para facilitar la gestión de datos personales.

- 10) Fortalecer el rol y la capacidad del Archivo Nacional: ya se ha argumentado la importancia de esta institución en la preservación de los documentos digitales, especialmente considerando los elevados riesgos en la materia, pero al mismo tiempo debiera ser un referente técnico en estandarización documental como en materia de transparencia. Hoy, ese proyecto no tiene los recursos de continuidad asegurados. Un Archivo Nacional Electrónico será la base para una profundización de la transparencia del Estado.
- 11) Desarrollar un programa y modelos de gestión del cambio: los esfuerzos en este aspecto, como quedó demostrado con los casos estudiados, son mayores incluso que los esfuerzos tecnológicos en sí mismos. El cambio cultural será un desafío muy relevante, y sobre los cuales no hay mucha experiencia a la que acudir en busca de soluciones. Generar sistemas que faciliten el compartir experiencias y conocimientos en la materia tendrá un valor significativo. Asimismo, parece recomendable, por la envergadura del proyecto acercar posiciones con las asociaciones de funcionarios.
- 12) Fortalecer el sistema de financiamiento de proyectos tecnológicos: esto implica mejorar el sistema de evaluación y monitoreo de EVALTI¹³ incorporando criterios sistémicos e integrándolos de mejor manera a las decisiones financieras de la Dirección de Presupuestos. Los recursos son particularmente escasos y la complejidad de los modelos de impacto es elevada, de ahí esta necesidad. La misma Dirección de Presupuestos debiera desarrollar mayores capacidades analíticas y estratégicas en materia de transformación digital, para tener mejores criterios de diseños presupuestarios en este caso.
- 13) Fortalecer el sistema de medición de satisfacción usuaria: considerando especialmente servicios digitales y usando soluciones de similar naturaleza para la medición misma.
- 14) En un mediano plazo, y considerando que el proceso de transformación digital es un trabajo de largo aliento y continuo, se debe fortalecer la institucionalidad de Gobierno Digital¹⁴ y del Servicio de Registro Civil e Identificación. En particular, se deben profesionalizar los gobiernos corporativos de estas instituciones, distinguiendo con claridad funciones de desarrollo o gestión de servicio críticos –permanentes: identidad digital, interoperación, servicios compartidos, entre otros– de funciones de diseño de política pública. La evidencia de los permanentes cambios en Gobierno

13 EVALTI es el sistema de Evaluación de los Proyectos Tecnológicos del Gobierno Central, creado en el Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda, hoy administrado conjuntamente por la Dirección de Presupuesto y el Gobierno Digital.

14 Los directores de Gobierno Digital en Chile suelen durar en promedio un año, debido a los constantes cambios políticos de los ministros y subsecretarios. Esta situación es incompatible, sin mediar ajustes importantes, con un trabajo que exige continuidad y foco en proyectos de mediano y largo plazo. Una alternativa razonable de ubicación institucional es el Ministerio de Hacienda, no sin inconvenientes, pero es una opción al menos con ganancias en estabilidad y mejor coordinación presupuestaria.

Digital en estos últimos 6 años, sugieren fuertemente esta necesidad. En el caso del Servicio de Registro Civil e Identificación, dada sus elevadas y futuras responsabilidades en materia de identidad digital y notificaciones electrónicas, se debería reforzar su gobierno corporativo, pensando en algún consejo técnico y en el modo de designación de su director nacional, hoy muy dependiente de los cambios políticos.

Conclusiones

La implementación de la ley N° 21.180 es uno de los mayores desafíos para la modernización del Estado en mucho tiempo. Si se logra implementar bien, tiene un importante potencial de beneficios para mejorar la eficiencia, transparencia, calidad de los servicios públicos y, en general, las capacidades basales del Estado. Considerando su complejidad técnica, tecnológica y jurídica, implica esfuerzos sustantivos en estrategias, programas, proyectos y gestión del cambio. Por lo mismo, se requiere fortalecer las capacidades y formatos institucionales asociados a esta política pública, profesionalizando y generando mecanismos de trabajo técnico de largo plazo. Existen riesgos importantes que podrían impedir su implementación en tiempo y forma o generar mayores problemas si no se toman las medidas adecuadas.

Un pilar fundamental para el éxito de los proyectos de los órganos de la Administración del Estado es el grado de involucramiento de los jefes de servicio, ya que será su responsabilidad liderar el proceso a través del monitoreo permanente, la gestión de los recursos y el impulso del cambio cultural al interior de la organización.

Esta es una típica reforma de largo plazo, que pertenece no a un gobierno de turno sino al Estado en su conjunto. Si logra sus objetivos generará una plataforma que debiera aumentar el uso intensivo de datos y las innovaciones públicas y, en definitiva, una anhelada transformación que agregará valor público.

Referencias

- Astok, H. (2017). *Estonian e-government ecosystem: analogue and digital elements*. Presentación en The 3rd Asia-Pacific Regional Forums on Smart Cities and e-Government & The Annual Internet of Things Asia Pacific Summit. Obtenido de: https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/AsiaPacific/Documents/Events/2017/Sep-SCEG2017/SESSION-1_Estonia_Mr_Hannes_Astok.pdf

- **Baeza R. & Ocaña C. (2020).** *Desconexión y brecha digital en Chile durante la epidemia COVID-19*. Colegio de Ingenieros. Obtenido de: http://doc.ingenieros.cl/Mailing-brecha_digital.pdf
- **DocDigital. (s.f.).** *Plataforma de comunicaciones oficiales del Estado*. Obtenido de División de Gobierno Digital: <https://doc.digital.gob.cl/>
- **Gobierno Digital. (2019).** *Guía de Gestión Documental el Estado*. Obtenido de: https://digital.gob.cl/doc/Guia_de_Gestion_Documental.pdf
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2018).** *Instructivo de transformación digital para servicios públicos*. Obtenido de: <https://digital.gob.cl/doc/Proyecto-de-Ley-Transformacion-Digital.pdf>
- **OECD (2019a).** *Digital Government in Chile – A Strategy to Enable Digital Transformation*. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, París. Obtenido de: <https://doi.org/10.1787/f77157e4-en>.
- **OECD (2019b).** *Digital Government in Chile – Digital Identity*, OECD Digital Government Studies. OECD Publishing, París. Obtenido de: <https://doi.org/10.1787/9ecba35e-en>.
- **OMPI (s.f.).** *Organización Mundial de Propiedad Intelectual*. Obtenido de: <https://www.wipo.int/portal/es/>
- **Prensa Presidencia (2019).** *Presidente Piñera presenta instructivo de transformación digital: «Queremos hacer la vida más simple para los ciudadanos»*. Obtenido de: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=90880>
- **RNT. (s. f.).** *Registro Nacional de Trámites*. Obtenido de: <https://www.tramites.gob.cl/login>
- **Roseth, B., Reyes, A., Farías, P., Porrúa, M., Villalba, H., Acevedo, S., Peña, N., Estévez, E., Linares Lejarraga, S., & Fillottrani, P. (2018).** *El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia & gobierno digital*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- **Senado (2018).** *Proyecto de ley establece normas sobre delitos informáticos, deroga la ley N° 19.223 y modifica otros cuerpos legales con el objeto de adecuarlos al convenio de Budapest*. Boletín 12192-25. Obtenido de: <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?>
- **SUBTEL (2017).** *IX Encuesta accesos y usos de internet*. Obtenido de: https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/Informe_Final_IX_Encuesta_Acceso_y_Usos_Internet_2017.pdf
- **Transformación Pública (s.f.).** Obtenido de: <https://transformacionpublica.cl/>
- **Ubaldi, B. (26 de junio de 2020).** *Transformación digital en la OCDE y Chile: desafíos de gobernanza, coordinación e implementación*. <https://youtu.be/bZVUs-1p0KY>

- **WTR (2019).** *IP offices of EU, Chile, Singapore and Spain named most innovative in the world.* Obtenido del World Trademark Review: <https://www.worldtrademarkreview.com/governmentpolicy/eu-chile-singapore-and-spain-ip-offices-named-most-innovative-world>

Normativa

- **Ley N° 18.845,** *que establece sistemas de microcopia o micrograbación de documentos.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 3 de noviembre de 1989. Última modificación 11 de noviembre de 2019.
- **Ley N° 19.628,** *sobre protección de la vida privada.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 28 de agosto de 1998. Última modificación 17 de febrero de 2012.
- **Ley N° 19.799,** *sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 12 de abril de 2002. Última modificación 9 de enero de 2014.
- **Ley N° 19.880,** *establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de mayo de 2003. Última modificación 23 de febrero de 2017.
- **Ley N° 21.180,** *transformación digital del Estado.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 11 de noviembre de 2019.
- **Ley N° 21.045,** *que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 3 de noviembre de 2017. Última modificación 16 de septiembre de 2019.
- **Ley 39/2015,** *del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.* Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 2 de octubre de 2015.
- **Ministerio de Educación Pública (1929).** *Decreto con fuerza de ley N° 5.200, de 1929, sobre instituciones nacionales patrimoniales dependientes del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 10 de diciembre de 1929. Última modificación 3 de noviembre de 2017.
- **SBIF. (2019).** *Circular de bancos N° 2.409, de 1988, y circular de instituciones financieras N° 798, de 1988, ambas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.* Versión de 23 de diciembre de 2019. Obtenido de <https://nuevo.leychile.cl/navegar?idNorma=1077207&idParte=9837639&idVersion=>

BOLETÍN JURÍDICO ANUARIO 2020

DICTÁMENES RELEVANTES

Nº	Materia	Submateria	Suma
1.946	Acuicultura	Convenios interinstitucionales	Convenio de cooperación entre el Servicio Agrícola y Ganadero y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura no implicó delegación de funciones propias. Se adoptaron diversas medidas en la emergencia ambiental que indica.
922	Acuicultura	Reglamento sanitario de acuicultura	El régimen voluntario de porcentaje de reducción de siembra solo puede ser solicitado por el titular de la concesión de acuicultura o por el controlador del grupo empresarial en el que se encuentre la persona jurídica a quien esta le fue conferida.
9.067	Aguas	Derechos de aprovechamiento de aguas	Sobre la forma de determinar si el diario electrónico que se singulariza resulta idóneo para efectuar las publicaciones que se indican en el marco del artículo 131, inciso segundo, del Código de Aguas.
7.535	Atribuciones de la Contraloría General	Facultades de fiscalización	La Fundación para la Innovación Agraria está sujeta a la fiscalización de esta Contraloría General, en conformidad con el artículo 16, inciso segundo, de la ley N° 10.336.
7.813	Atribuciones de la Contraloría General	Rendición de cuentas	Autoriza procedimiento simplificado para rendir las cuentas de la subvención de educación que indica.
8.007	Atribuciones de la Contraloría General	Rendición de cuentas	Las transferencias de recursos de la asignación de gratuidad 2016, no se sujetan a la resolución N° 30, de 2015, de este origen, que Fija Normas de Procedimiento sobre Rendición de Cuentas. Acoge solicitud de reconsideración de las conclusiones de los informes finales que se indican.
8.243	Atribuciones de la Contraloría General	Responsabilidad administrativa	Sobre responsabilidad de la autoridad por su actuar en contravención a la jurisprudencia administrativa de esta Contraloría General, relativa a la confianza legítima.

Nº	Materia	Submateria	Suma
6.271	Bienes públicos	Bosque nativo	La normativa actualmente vigente sobre la materia no contempla dentro de la obligación de reforestar o regenerar, producto de la acción de corta o explotación del bosque nativo, la opción de sustituir dicha reforestación o regeneración por la recuperación de superficie para cultivos agrícolas.
2.728	Carabineros de Chile	Seguridad privada en condominios	A Carabineros de Chile le compete determinar la aplicación de la normativa en materia de seguridad privada para los conserjes de recintos habitacionales.
2.781	Compras públicas	Grandes compras	Al efectuar grandes compras, las entidades deben comunicar la intención a todos los proveedores adjudicados en la respectiva categoría, sin que puedan restringir la selección solo a aquellos que, estando allí catalogados, tengan productos de una marca específica.
8.242	Concesiones de acuicultura	Pertinencia de ingreso al SEIA	No procede que el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura exija a los titulares de proyectos acuícolas que se indican, la pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, para efectos de su inscripción en el Registro Nacional de Acuicultura.
7.810	Concesiones marítimas	División de sociedades anónimas	Asignación de concesión marítima en caso de una división de sociedad anónima no requiere autorización previa del Ministerio de Defensa Nacional.
5.210	Contraloría General de la República	Organización y atribuciones	Imparte instrucciones con motivo del plebiscito nacional de 26 de abril de 2020.
2.768	Contraloría General de la República	Rendición de cuentas	Autoriza procedimiento simplificado para rendir cuentas de los programas de Fonasa que se indican.
2.739	Control sanitario	Organización y atribuciones	La publicidad de productos farmacéuticos solo es permitida respecto de aquellos de venta directa y no puede incluir el precio ni los descuentos aplicados a este. No adolece de ilegalidad el plazo en que el Instituto de Salud Pública de Chile resolvió las solicitudes de autorización de publicidad.
33.268	Educación	Aporte por gratuidad	El pago del aporte por gratuidad, establecido por la ley N° 20.845, debió efectuarse según los términos fijados en el reglamento de que se trata.

N°	Materia	Submateria	Suma
913	Educación	Subvenciones educacionales	No corresponde el pago de la subvención de apoyo anual al mantenimiento en la situación de que se trata, por no cumplirse la finalidad y condiciones para la misma.
2.734	Educación	Subvenciones educacionales	Plazo de cinco años para exigir el pago de los montos de la subvención escolar, que fueron retenidos a los sostenedores por el incumplimiento de deudas previsionales, se cuenta desde que las obligaciones referidas a esas sumas fueron reconocidas contablemente. Desestima solicitud de reconsideración del dictamen N° 77.369, de 2016.
E5666	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones	En ejercicio de las funciones relacionadas con la asistencia social y en el contexto del brote de COVID-19, municipalidad puede costear gastos funerarios de habitantes de su comuna, en tanto se verifique por medios idóneos la necesidad de tal medida.
8.506	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones	Compete a las jefaturas superiores de los servicios determinar las medidas de gestión extraordinarias que deben tomar en sus organismos con ocasión del brote de COVID-19.
8.773	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones	Los alcaldes pueden adoptar algunas de las medidas de gestión que se indican, para la eficiente y continua gestión institucional, en atención a las particulares condiciones derivadas de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19.
9.074	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones municipales	Por razones de salud pública derivadas del brote de COVID-19, y con carácter excepcionalísimo, puede encargarse a choferes del Departamento de Administración de Educación Municipal prestar servicios en el Departamento de Salud Municipal. Decreto de alerta sanitaria no exime a las municipalidades de acatar las prohibiciones que las diversas leyes de incentivo al retiro contemplan.
6.785	Estado de excepción constitucional de catástrofe	Organización y atribuciones	Compete a las autoridades expresamente habilitadas por la Carta Fundamental adoptar medidas que afecten derechos constitucionales en el estado de excepción de catástrofe. Participación de alcaldes en medios de comunicación debe limitarse a la entrega de información necesaria para el cumplimiento de las funciones municipales.

Nº	Materia	Submateria	Suma
6.693	Estado de excepción constitucional de catástrofe	Organización y atribuciones en municipios y gobiernos regionales	Concejos municipales y consejos regionales se encuentran facultados para efectuar sesiones remotas, ante la situación de emergencia que afecta al país por el brote de COVID-19. Cuenta pública municipal puede realizarse a través de medios electrónicos, en las condiciones que indica.
8.124	Estatuto general	Alta dirección pública	No existe obligación de prorrogar el cargo de jefe de departamento que conserva en propiedad un funcionario que sirve un empleo de alta dirección pública.
3.059	Estatuto general	Acuerdo de unión civil	Subsidio previsto en el N° 2, del artículo 24 del decreto N° 104, de 1974, del Ministerio de Defensa Nacional, solo debe ser concedido por haber contraído matrimonio, sin que pueda otorgarse a quienes han celebrado un acuerdo de unión civil.
3.274	Estatuto general	Asignaciones	Tiempo durante el cual los funcionarios hacen uso de licencia médica, feriado o permiso con goce de remuneraciones debe considerarse como trabajado para efectos del cálculo de la asignación prevista en la ley N° 21.132, la que debió ser enterada a contar del 31 de enero de 2019.
33.241	Estatuto general	Declaración de vacancia por salud incompatible	Declaración de vacancia por salud incompatible requiere que previamente la comisión de medicina preventiva e invalidez respectiva evalúe, con o sin la comparecencia del servidor, la irrecurabilidad de su salud.
918	Estatuto general	Derechos funcionarios	En atención a las especiales funciones que desarrolla el personal de las plantas I y II de Gendarmería de Chile, aquel no puede ejercer la prerrogativa contenida en el artículo 66 ter del Código del Trabajo.
8.010	Estatuto general	Encasillamiento	Funcionario a contrata, grado 14, no formaba parte del universo de eventuales beneficiarios del encasillamiento en cargos vacantes en la planta del servicio de salud que indica, al 30 de noviembre de 2017, según lo dispuesto en el artículo décimo transitorio, letra b), de la ley N° 20.972.
7.817	Estatuto general	Estatutos	Sobre cargos de exclusiva confianza en las intendencias del país.

Nº	Materia	Submateria	Suma
2.751	Estatuto general	Feridos	Funcionarias que hagan uso de permiso posnatal parental en la modalidad de media jornada, pueden excepcionalmente gozar de feriado legal, fraccionados en medios días.
5.914	Estatuto general	Horas extraordinarias	Tiempo de traslado empleado para efectuar una comisión de servicios a continuación de la jornada ordinaria de trabajo, no debe ser considerado como desempeño de horas extraordinarias. Labores extraordinarias deben ser contabilizadas desde el término de la jornada ordinaria.
33.212	Estatuto general	Licencias médicas	Autorización de licencias médicas se encuentra regulada por el decreto Nº 3, de 1984, del Ministerio de Salud. Empleador debe adoptar medidas destinadas a controlar el debido cumplimiento de licencias médicas, respetar el reposo indicado y puede disponer visitas domiciliarias a trabajador enfermo.
8.725	Estatuto general	Personal a contrata	No resulta suficiente invocar razones de menoscabo presupuestario, fundado en el pago de la asignación profesional a funcionarios a contrata con confianza legítima, para disminuir el grado al que se encuentran asimilados esos empleados.
33.224	Estatuto general	Personal a honorarios	Descuentos por atrasos y ausencias injustificadas de servidores contratados a honorarios deben calcularse sobre el monto de los honorarios brutos, previas las deducciones legales.
31.881	Estatuto general	Práctica profesional	No procede proporcionar alimentación ni movilización como tampoco pagar una asignación compensatoria de los respectivos gastos a licenciado en Ciencias Jurídicas que realiza su práctica profesional en corporación de asistencia judicial que indica.
7.816	Estatuto general	Procedimientos disciplinarios	El uso de herramientas tecnológicas para realizar actuaciones en un proceso disciplinario resulta necesario en el contexto de crisis sanitaria que afecta al país, por el brote de COVID-19, para que el fiscal pueda proseguir con su tramitación sin exponer a riesgos su salud y ni la de los demás intervinientes.

Nº	Materia	Submateria	Suma
67	Estatuto general	Provisión de cargos	Bases generales de la Subsecretaría de Redes Asistenciales que regulan los concursos internos de encasillamiento para proveer cargos titulares de las plantas de técnicos, administrativos y auxiliares de los servicios de salud, se ajustan a derecho.
6.962	Estatutos general y municipal	Personal a honorarios	Jefes de servicios se encuentran facultados para disponer el pago de los honorarios pactados por períodos mensuales, por los servicios que han debido prestarse en marzo de esta anualidad, sin tener que esperar el vencimiento del mes, ante la situación sanitaria producida por el COVID-19.
2.927	Estatutos especiales	Asignaciones asistentes de la educación	Asistentes de la educación regidos por la ley N° 21.109 solo tienen derecho a la asignación de experiencia, en los términos previstos en el artículo 48 de ese nuevo estatuto.
3.280	Estatutos especiales	Asignaciones asistentes de la educación	Asistentes de la educación solo tienen derecho a la asignación de experiencia, consagrada en el artículo 48 de la ley N° 21.109, sin que puedan percibir, conjuntamente, otros beneficios de similar naturaleza.
3.270	Estatutos especiales	Asignaciones docentes	Docentes no pueden percibir beneficios ajenos al sistema remuneratorio que los rige, o que no cumplan los requisitos para su otorgamiento, como ocurre con la asignación que indica.
1.886	Estatutos especiales	Asistentes de la educación	Los chóferes y las manipuladoras de alimentos de los establecimientos educacionales no son asistentes de la educación, en los términos que prevé el artículo 9° de la ley N° 21.109.
2.735	Estatutos especiales	Asistentes de la educación	Los servicios locales de educación pública tienen la facultad de adelantar el término del feriado estival de los asistentes de la educación de su dependencia hasta en cinco días hábiles, previos al inicio del año escolar.
2.926	Estatutos especiales	Asistentes de la educación	Atiende oficio N° 3.503, de 2019, de la secretario general (S) del Senado, sobre el derecho a colación de los asistentes de la educación, luego de la entrada en vigencia de la ley N° 21.109.
8.110	Estatutos especiales	Asistentes de la educación	Asistentes de la educación que indica no tienen derecho al reajuste de remuneraciones del sector público, que otorgó la ley N° 21.126. Aquellos pueden hacer uso de su feriado en una época distinta a la prevista en la ley N° 20.994, siempre que sea a continuación de su descanso maternal o licencia médica.

N°	Materia	Submateria	Suma
2.093	Estatutos especiales	Código del Trabajo	Funcionarios de los departamentos de administración de educación municipal, reubicados en la misma entidad edilicia de conformidad con el artículo trigésimo octavo transitorio de la ley N° 21.040, continúan afectos al Código del Trabajo.
2.740	Estatutos especiales	Código del Trabajo	No procede que la Empresa Nacional del Petróleo se obligue mediante un acuerdo tácito a pagar a dirigentes sindicales las remuneraciones, beneficios y cotizaciones previsionales, en el ejercicio de sus labores sindicales.
5.347	Estatutos especiales	Código del Trabajo	En el cómputo del feriado de los empleados regidos por el Código del Trabajo no deben contabilizarse los días sábados, domingos y festivos, independiente de la jornada que tengan. Los permisos administrativos deben comprender tales días solo si el trabajador debe desempeñarse en alguno de ellos.
E5664	Estatutos especiales	Estatuto docente	Imparte instrucciones sobre la titularidad de las horas de extensión a contrata, para los profesionales de la educación titulares, de conformidad con lo prescrito en el artículo único de la ley N° 21.176.
1.333	Estatutos especiales	Estatuto docente	Educadores tradicionales que sean profesionales de la educación, y los habilitados o autorizados conforme al decreto N° 301, de 2017, del Ministerio de Educación -que reglamentó la calidad de educador tradicional-, se rigen por la ley N° 19.070.
2.778	Estatutos especiales	Estatuto docente	No procedió el uso de la facultad contenida en el artículo 34 C, inciso tercero, de la ley N° 19.070, ya que quien ejerce la plaza de inspector general no cesa por haber expirado en su cargo el director que lo designó.
1.899	Estatutos especiales	Policía de Investigaciones de Chile	Seguro de vida que el personal de la Policía de Investigaciones de Chile está obligado a mantener debe ser contratado con la Mutualidad de Carabineros, en virtud de lo dispuesto en el artículo 121 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional.
916	Estatutos especiales	Profesionales funcionarios	Periodo asistencial obligatorio debe ser de desempeño efectivo, sin perjuicio de los permisos o autorizaciones que puedan concederse en la situación de que se trata.

Nº	Materia	Submateria	Suma
5.359	Estatutos especiales	Profesionales funcionarios	La comisión de selección del concurso que se indica determinó, en el marco de sus atribuciones, el cumplimiento del requisito en cuestión. Reconsiderése el oficio TRA Nº 12.035, de 2018, de la Contraloría Regional de Antofagasta.
8.732	Estatutos especiales	Profesionales funcionarios	Sobre forma de computar el ejercicio profesional adquirido por médicos titulados en el extranjero para efectos de acceder al nivel I de la etapa de planta superior, en los términos que establece el artículo 21 de la ley Nº 19.664.
5.367	Estatutos especiales	Remuneraciones docentes	Procede aplicar las disposiciones contenidas en la ley Nº 20.248, para efectos de la determinación de la asignación prevista en el artículo 88 C de la ley Nº 19.070.
9.076	Estatutos especiales	Remuneraciones vía transferencia de fondos (VTF)	Atiende oficio Nº 3.504, de 2019, de la Secretaría General (S) del Senado, sobre régimen estatutario de educadores que indica y remuneraciones del personal de jardines infantiles, administrados por servicios locales de educación pública, y financiados vía transferencia de fondos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.
33.274	Finanzas y presupuesto	Personal a honorarios	Personas contratadas a honorarios que se indican, cumplen funciones de encargados de programas presupuestarios, por lo que poseen la calidad de agentes públicos en los términos que señala el artículo 19 de la ley Nº 21.053.
7.815	Fuerzas Armadas	Delegación de facultades	Delegación de facultades requiere de una relación jerárquica entre delegante y delegado.
2.766	Fuerzas Armadas	Patrimonio de afectación fiscal	No se advierten facultades legales para que el Comando de Bienestar del Ejército de Chile construya un recinto clínico, con los fondos que indica.
5.348	Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública	Organización y atribuciones	Resulta procedente la suspensión del feriado del personal militar en casos excepcionales, calificados por la respectiva autoridad, atendida la especial naturaleza que reviste la función encomendada a las Fuerzas Armadas.
5.370	Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública	Remuneraciones	Reajustes de las remuneraciones del personal afecto al decreto con fuerza de ley Nº 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, previstos en las leyes Nºs. 20.975 y 21.050, deberán efectuarse de acuerdo a lo indicado en el presente pronunciamiento.

Nº	Materia	Submateria	Suma
2.767	Gobiernos regionales	Organización y atribuciones	No corresponde financiar con cargo al presupuesto del Gobierno Regional de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, directamente o a través de reembolsos, el arriendo de vehículos para el traslado del presidente del consejo regional.
5.360	Gobiernos regionales	Viáticos	Consejeros regionales que desempeñan cometidos tienen derecho a percibir suma equivalente al viático que corresponde al intendente con los límites del artículo 8º del decreto con fuerza de ley Nº 262, de 1977, del Ministerio de Hacienda. Cometidos efectuados por esos personeros en representación del consejo regional no requieren aprobación del órgano ejecutivo.
923	Instituciones de educación superior	Acreditación de carreras y programas	Sobre la forma en que debe publicitarse la información acerca de los estados de acreditación por parte de las instituciones de educación superior.
2.753	Legislación indígena	Espacio costero marino de pueblos originarios	Organismos competentes deben velar por el cumplimiento de los plazos y emitir los informes o pronunciamientos requeridos en la tramitación que indica.
8.338	Legislación indígena	Tierras indígenas	El subsidio para la adquisición de tierras por personas o comunidades indígenas, contemplado en la letra a), del artículo 20, de la ley Nº 19.253, permite la compra de uno o más predios con los recursos asignados al efecto.
8.734	Ley del Deporte	Comité Nacional de Arbitraje	El financiamiento del Comité Nacional de Arbitraje Deportivo, se encuentra acotado a los gastos necesarios para el desarrollo de sus funciones en las materias de su competencia.
32.648	Medio ambiente	Bolsas plásticas	La prohibición de entregar bolsas plásticas de comercio en todo el territorio nacional comprende todas aquellas cuyo componente fundamental es un polímero que se produzca a partir del petróleo, sin distinguir respecto de su capacidad de reutilización.
2.731	Medio ambiente	Organización y atribuciones	Resolución del Servicio de Evaluación Ambiental recaída en una consulta de pertinencia de ingreso de un proyecto o actividad al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no modifica la correspondiente resolución de calificación ambiental, cuya fiscalización compete a la Superintendencia del Medio Ambiente.

Nº	Materia	Submateria	Suma
914	Municipal	Actividad económica	No se ajustaron a derecho acuerdos N°s. 285, de 2017, y 470, de 2018, del concejo municipal de Curarrehue, por las razones que indica.
33.225	Municipal	Concejales	El ejercicio de un cargo municipal regulado por la ley N° 18.883 es compatible con el desempeño como concejal en un municipio distinto.
32.610	Municipal	Fondo de apoyo a la educación pública	Sobre improcedencia de financiar beneficios que no constituyen remuneración, con cargo a los recursos del fondo de apoyo a la educación pública, creado en la ley N° 20.845.
1.893	Municipal	Organización y atribuciones	Municipios pueden celebrar contratos de concesión del servicio de retiro, traslado y bodegaje de vehículos retirados de la vía pública. Acuerdos de voluntades resultan inoponibles a entidades que no participaron en su suscripción.
31.877	Municipal	Organización y atribuciones municipales	Para la determinación del porcentaje de propietarios necesario para solicitar el cierre o control de acceso de calles y pasajes o conjuntos habitacionales, deben contabilizarse cada uno de los inmuebles cuyos accesos se encuentran ubicados al interior de la calle, pasaje o conjunto habitacional que será objeto de la medida.
32.231	Municipal	Organización y atribuciones municipales	Conforme al artículo 192 bis de la ley N° 18.290, para el transporte de desechos, escombros o residuos de cualquier tipo, los inspectores municipales y carabineros solo pueden requerir a esos transportistas el documento tributario que acredite el origen y destino de su recorrido.
32.877	Municipal	Organización y atribuciones municipales	Municipio de Cerro Navia actuó dentro de sus facultades al dictar la ordenanza sobre acoso sexual y discriminación en la vía pública, sin perjuicio de las precisiones que se indican.
33.216	Municipal	Organización y atribuciones municipales	Se ajustó a derecho decisión de la Municipalidad de Providencia que impone a recurrente la reparación de bien nacional de uso público que indica.
8.340	Municipal	Remuneraciones	Reajuste de planilla suplementaria solo procede cuando existe norma legal expresa que lo autoriza.

Nº	Materia	Submateria	Suma
919	Municipal	Rentas municipales	Procede que municipalidad cobre derechos por la publicidad situada en letreros instalados en las estaciones de transbordo del Transantiago, en la medida que se cumplan las condiciones que indica.
2.726	Municipal	Rentas municipales	No procede que crematorio de mascotas funcione bajo el amparo de una patente de microempresa familiar, por no reunirse los requisitos legales previstos al efecto.
8.772	Municipal	Rentas municipales	Contribuyentes que no renovaron sus permisos de circulación en el período ordinario, pueden igualmente pagar dicho impuesto en dos cuotas.
7.588	Municipal	Servicio educacional	Deudas generadas antes del traspaso a un servicio local, son de cargo del municipio o corporación municipal que corresponda.
33.218	Municipal	Transferencia de recursos destinados al pago de asignaciones docentes	Ministerio de Educación deberá revisar el procedimiento de transferencia de los recursos destinados al pago de las asignaciones que indica, toda vez que no se ajusta a derecho practicar una rebaja a tales sumas, a diferencia de lo que habría ocurrido en la especie.
2.737	Norma de emisión	Organización y atribuciones	Plazo de cinco años para revisar norma de emisión debe computarse desde el inicio de su vigencia, no obstante que algunas fuentes emisoras tengan un plazo diferido de cumplimiento.
7.811	Obras públicas	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	No se advierte irregularidad respecto a la autorización de acceso al camino que indica, otorgada por la Dirección de Vialidad.
8.011	Obras Públicas	Contratos de obras públicas	La circular Nº 15/0064, de 2019, de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, sobre pago de gastos generales en la situación que se indica, no se ajusta a derecho.
8.727	Operaciones cambiarias internacionales	Remesas de dinero a Chile	Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores ponderar la manera de remesar los recursos provenientes de sus recaudaciones en un país extranjero en una divisa distinta al dólar de los Estados Unidos de América o a través de una cuenta corriente abierta en un tercer país.

Nº	Materia	Submateria	Suma
31.146	Organización y atribuciones	Consejo Consultivo Nacional	Se encuentra ajustada a derecho la resolución exenta Nº 1.957, de 2018, de la Subsecretaría del Interior, que instruyó la conformación de un nuevo Consejo Consultivo Nacional de esa cartera de Estado y dejó sin efecto la resolución que indica.
33.208	Organización y atribuciones	Domicilio ENAMI	La Empresa Nacional de Minería debe evaluar, en los términos que se indican, la factibilidad de trasladar su casa matriz a la comuna de su domicilio legal.
33.232	Organización y atribuciones	Fuerza Aérea de Chile	No se advierte impedimento para el reingreso de un funcionario a la Fuerza Aérea luego de su renuncia, como tampoco para su designación a contrata después de haberse pensionado en esa institución, en tanto en este último caso resulte necesario para satisfacer necesidades institucionales.
32.878	Organización y atribuciones	Higiene y seguridad laboral	Dirección de Obras Públicas debe integrar el comité paritario de faena con las precisiones que se indican.
31.378	Organización y atribuciones	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Cursa con alcances el decreto Nº 368, de 2019, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que aprueba Plan Nacional de Derechos Humanos.
32.881	Organización y atribuciones	Ministerio de Salud	No se advierten los vicios denunciados en la resolución exenta Nº 399, de 2018, del Ministerio de Salud, que declaró la existencia de razones de salud pública para solicitar licencias no voluntarias de patentes de invención de medicamento que indica. Instituto Nacional de Propiedad Industrial debe determinar si corresponde su otorgamiento y las respectivas condiciones.
2.733	Organización y atribuciones	Ministerios	Funcionario que es objeto de una encomendación de funciones, mantiene la plaza en que fue nombrado o designado, al igual que sus remuneraciones, y su nivel estará determinado por el grado del cargo que ocupe en la planta de que se trate.
1.905	Organización y atribuciones	Oficina Nacional de Emergencia	Es improcedente alterar en la organización interna de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) los niveles jerárquicos establecidos por el ordenamiento jurídico vigente para ese organismo. No se advierte irregularidad en la encomendación de funciones del director en la situación que indica.

N°	Materia	Submateria	Suma
6.266	Organización y atribuciones	Procedimientos sancionatorios Superintendencia del Medio Ambiente	La expiración del plazo para finalizar el procedimiento sancionatorio que indica, no implicó la caducidad o invalidez del mismo ni de las actuaciones posteriores a dicho vencimiento.
1.898	Organización y atribuciones	Profesionales funcionarios	Resulta procedente, en las condiciones que indica, la homologación del internado efectuado por médico titulado en Colombia, con la parte práctica del Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina.
32.733	Organización y atribuciones	Profesionales funcionarios	Se refiere al control de la concurrencia de los supuestos que, al tenor de la jurisprudencia administrativa, habilitan la contratación de médicos que no han rendido el Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina.
7.812	Organización y atribuciones	Régimen preferencial aduanero y tributario	Intendencia Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena es el órgano encargado de verificar el cumplimiento del requisito que indica establecido en las leyes N°s. 18.392 y 19.149, en las condiciones que se señalan, para que las empresas interesadas puedan acceder a los beneficios allí contemplados.
32.649	Organización y atribuciones	Transporte marítimo	Sobre la exigencia de que las empresas navieras chilenas interesadas en realizar la actividad económica de tráfico marítimo de carga entre Chile y Brasil se incorporen al Comité de Santiago, previa autorización de la autoridad marítima.
5.541	Organización y atribuciones municipales	Participación ciudadana	Municipalidades se encuentran facultadas para establecer instancias de participación de la comunidad en sus respectivas comunas, en aplicación del principio de participación ciudadana, en materias de interés local, las que no corresponden a las consultas no vinculantes a que alude la Carta Fundamental.
5.363	Pesca y acuicultura	Autorizaciones de pesca	Procede la aplicación de la sanción de caducidad del artículo 143, letra b), de la ley N° 18.892, a las autorizaciones de pesca asociadas a las naves en construcción.
8.811	Pesca y Acuicultura	Concesiones de acuicultura	Actuación del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura se ajusta a derecho, por cuanto los descansos acordados en un plan de manejo no permiten enervar la causal de caducidad del artículo 142, letra e), de la LGPA.

Nº	Materia	Submateria	Suma
5.346	Probidad	Cumplimiento jurisprudencia administrativa	La interposición de acciones judiciales en las condiciones que se indican constituye una desviación de poder y un incumplimiento de la jurisprudencia administrativa.
33.240	Probidad	Declaración de intereses y patrimonio	Funcionarios contratados según las normas del Código del Trabajo, conforme a la ley N° 18.476, deben realizar una declaración de intereses y patrimonio, en los términos que se indican.
33.207	Probidad	Uso de redes sociales	Atiende oficio N° DH/341/19, de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, sobre solicitud de los senadores que menciona acerca del asunto que se indica.
2.746	Protección a la maternidad	Personal a honorarios	Sobre aplicación de los derechos de protección a la maternidad a servidoras a honorarios que indica, en relación al goce del descanso de maternidad, subsidios asociados y tramitación de licencias médicas.
7.934	Protección de datos personales	Celebración de convenios entre organismos públicos	SENDA puede celebrar convenios con los organismos que indica para la entrega de datos relacionados con las atenciones de salud otorgadas a los beneficiarios de los programas que ejecuta.
906	Remuneraciones	Asignaciones	La asignación prevista en el artículo 1° de la ley N° 19.490, a que tienen derecho los funcionarios de los servicios de salud, debe calcularse y pagarse de acuerdo al grado que poseían a la época en que se afinó su calificación.
8.721	Remuneraciones	Asignaciones	No procede que el Servicio de Impuestos Internos siga pagando la asignación de movilización a aquellos funcionarios que, con anterioridad al cumplimiento del plan de contingencia sanitario producido por la pandemia COVID-19, la percibían, si no verifican la totalidad de los requisitos legales exigidos al efecto.
33.222	Remuneraciones	Asignaciones	No procede que la asignación de experiencia estipulada en los contratos de trabajo de funcionarios traspasados desde un departamento de administración de educación municipal a un servicio local de educación pública sea pagada por planilla suplementaria.
33.239	Remuneraciones	Asignaciones	Periodo de licencia médica prevista en la ley N° 21.063, debe considerarse como efectivamente trabajado para efectos del pago del incremento por desempeño colectivo según se indica.

Nº	Materia	Submateria	Suma
908	Remuneraciones	Bonificaciones de retiro	Inhabilidad prevista en el inciso primero del artículo 15 de la ley N° 20.948 dice relación con el ingreso a los organismos de la Administración del Estado. Exfuncionario del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, beneficiado con el bono adicional por retiro que regula ese texto legal, no podrá desempeñarse en la comisión de peritos a que se refiere el artículo 4° del decreto ley N° 2.186, de 1978, a menos que lo restituya en la forma que se indica.
8.339	Remuneraciones	Bonificaciones de retiro	Exfuncionarios del Servicio de Registro Civil e Identificación que indica deben percibir el bono de la ley N° 19.882, sin la disminución de meses a que se refiere el inciso primero del artículo noveno de ese texto legal, puesto que el error de la administración, de no haberles suministrado oportunamente toda la información necesaria para acceder a aquel, no puede perjudicarlos. Exempleadas que cesaron con anterioridad a la data en que cumplirían los 65 años de edad tienen derecho a percibir la totalidad del beneficio.
32.339	Remuneraciones	Bonificaciones de retiro	Para obtener en forma íntegra los beneficios por retiro previstos en las leyes N°s. 20.948 y 19.882, debe estarse al plazo de término de los servicios a que se refiere este último texto legal. Funcionario de Presidencia de la República que indica, percibirá bono de la ley N° 19.882, con disminución de meses a que se refiere el artículo noveno de esa ley, si cesa sus labores el primer día del quinto mes siguiente a aquel en que cumplió los 65 años de edad.
33.223	Remuneraciones	Bonificaciones de retiro	Funcionarias que cumplen entre los 60 y 64 años de edad y que deseen acceder a los beneficios por retiro que contempla la ley N° 20.948, deberán hacer efectivo su respectivo cese de servicios a más tardar el primer día del quinto mes siguiente a la data en que cumplan la edad en la que postulan.
32.235	Salud	Organización y atribuciones	Resulta procedente que establecimiento hospitalario destine a fines científicos, restos de mortuorios que no han sido reclamados por sus progenitores dentro de las 72 horas siguientes a la respectiva certificación.

Nº	Materia	Submateria	Suma
8.113	Salud	Transparencia	De acuerdo con la normativa actualmente vigente, no procede la entrega de datos sensibles de salud relativos al diagnóstico de pacientes COVID-19, a las municipalidades.
33.351	Sectores regulados	Telecomunicaciones	La Municipalidad de Vitacura deberá arbitrar las medidas tendientes a subsanar las situaciones observadas en relación con su ordenanza sobre uso compatible de líneas aéreas de distribución eléctrica, telecomunicaciones y otros en los bienes nacionales de uso público que administra.
33.354	Sectores regulados	Telecomunicaciones	La Municipalidad de San Bernardo deberá arbitrar las medidas tendientes a subsanar las situaciones observadas en relación con su ordenanza sobre tendido de cables aéreos apoyados en postación emplazada en bienes nacionales de uso público.
32.659	Sectores regulados	Transportes	Las resoluciones exentas N°s. 1.829 y 1.830, de 2019, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que prorrogaron la vigencia del perímetro de exclusión y de las condiciones específicas de operación que indican, respectivamente, se encuentran debidamente fundadas.
2.730	Seguridad social	Beneficio de sala cuna	Junta Nacional de Jardines Infantiles no puede dejar de conceder la prestación de sala cuna a que se refiere la ley N° 20.379 a los hijos de las trabajadoras que, acorde con lo dispuesto en el artículo 203 del Código del Trabajo, cuentan con la posibilidad de acceder a ese beneficio en la empresa en la que laboran, toda vez que, entre otras razones, la referida ley no hace distinción alguna respecto del empleador de que se trata.
6.273	Seguridad social	Bonificaciones de retiro	Exfuncionarias que cesaron sus cargos o terminaron sus contratos de trabajo dentro de los doce meses siguientes al cumplimiento de los 60 años de edad, pero que no postularon oportunamente al bono que contempla la ley N° 20.305, pueden solicitarlo dentro del nuevo plazo previsto en el artículo 62 de la ley N° 21.196 y acceder a aquel, en la medida que cumplan con los demás requisitos exigidos al efecto.

Nº	Materia	Submateria	Suma
33.643	Seguridad social	Personal a honorarios	Imparte instrucciones a los servicios públicos sobre las modificaciones incorporadas por la ley Nº 21.133 a la normativa aplicable a los servidores a honorarios en materia de régimen previsional y de seguridad social, especialmente respecto de licencias médicas.
2.783	Seguridad social	Protección a la maternidad	Personal femenino que indica tiene derecho a continuar percibiendo la gratificación efectiva de piloto mientras hace uso de descanso pre y posnatal y del permiso posnatal parental.
32.232	Servicios de salud	Beneficio de alimentación	Dirigente gremial de la dirección del servicio de salud que indica, no tiene derecho al beneficio de alimentación que concede el artículo 36 de la ley Nº 20.799, durante el tiempo que no ejerza sus funciones, por hacer uso de los permisos contemplados en la ley Nº 19.296.
32.234	Servicios de salud	Beneficio de alimentación	Beneficio de alimentación establecido en el artículo 36 de la ley Nº 20.799, puede ser entregado en la modalidad por la que se consulta, en la medida que en ello se cumpla con los términos dispuestos por la ley y su reglamento para su concesión.
1.902	Servicios locales de educación pública	Remuneraciones	No procede incluir el monto percibido por concepto de horas extraordinarias en la renta protegida que sirve de base para calcular la planilla suplementaria del personal traspasado desde los departamentos de educación municipal a los servicios locales de educación pública, regidos por el Estatuto Administrativo.
3.279	Servicios locales de educación pública	Remuneraciones	Asignación de modernización debe ser considerada para establecer la remuneración bruta mensual, en la proporción que se devenga mes a mes, sin perjuicio de que su pago se efectúe de forma trimestral, para efectos de determinar la planilla suplementaria de los funcionarios traspasados a los servicios locales de educación pública.
8.123	Tribunales electorales regionales	Remuneraciones	Personal de planta del Tribunal Electoral Regional de Tarapacá tiene derecho a que en su remuneración se incluyan las asignaciones que se indica.

Nº	Materia	Submateria	Suma
30.816	Universidades	Bonificaciones de retiro	Para obtener la bonificación adicional prevista en la ley Nº 21.043, académica que indica deberá dimitir a todos sus desempeños en los organismos que conforman la Administración del Estado. Beneficios establecidos en ese texto legal y en la ley Nº 20.822, resultan compatibles entre sí.
32.656	Universidades	Cierre de instituciones	Durante el proceso de cierre, las instituciones de educación superior que formen parte del sistema de créditos con garantía estatal, deberán seguir efectuando los aportes al patrimonio de la Comisión INGRESA, conforme al artículo 25 de la ley Nº 20.027.
33.221	Universidades	Responsabilidad administrativa	Recurso por el que se consulta requiere para su interposición que las medidas disciplinarias impliquen la exoneración del personal.
32.883	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	Ratifica los dictámenes N°s. 37.606, de 2017, 12.833 y 27.917, ambos de 2018, sobre juridicidad del artículo 3.1.03. del Plan Regulador Comunal de Providencia.
32.884	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	No se advierte reproche que formular sobre el rechazo efectuado a la solicitud de anteproyecto de edificación que se indica, considerando que algunas de las condiciones que se habían previsto para el uso de suelo equipamiento en la Zona J del artículo 55 del Plan Regulador Comunal de Lo Barnechea, se apartaban de la normativa aplicable en la materia.
33.352	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	No se ajustaron a derecho las actuaciones que se indican, efectuadas por la Dirección de Obras Municipales de Lampa. Reitera los dictámenes N°s. 18.258, de 2013, y 37.260, de 2017, de esta entidad de fiscalización, relativos al plano interpretativo que se enuncia del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, e instruye adoptar medidas que detalla.
1.328	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	La regulación atingente a zonas inundables o potencialmente inundables, quebradas y cauces naturales, prevista en el Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso, Satélite Bordo Costero Sur, no resulta aplicable a los esteros que se mencionan.

Nº	Materia	Submateria	Suma
2.755	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	Solo los terminales o centros de distribución mayorista calificados como inofensivos y molestos pueden emplazarse en las zonas de interés silvoagropecuario mixto (I.S.A.M. 2) del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, en la comuna de Pudahuel.
5.376	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	Se pronuncia sobre validez de incentivos contemplados en la zona que se indica del Plan Regulador Comunal de Santiago.
8.108	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	Corresponde que las adecuaciones que pretende implementar la Municipalidad de La Reina a su plan regulador comunal, se efectúen a través de una modificación al mismo y no por medio de una enmienda.
8.891	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	No accede a solicitud de reconsideración del dictamen Nº 12.827, de 2018, de este origen, relativo a que los preceptos que detalla, del Plan Regulador Comunal de Las Condes, no se ajustan a derecho, con la salvedad que se precisa, y dispone medidas que indica.
8.739	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Certificados a que se refiere el Nº 8 del artículo 5.1.4. Nº 2, letra B, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, resultan exigibles en los términos que se señala, para efectos de acogerse al procedimiento de regularización de edificaciones construidas con anterioridad al 31 de julio de 1959.
8.896	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Informe vial básico no es exigible en los casos que se señalan, de acuerdo con los antecedentes acompañados al efecto.
9.064	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	El deber de velar por la libre elección en la contratación y recepción de servicios de telecomunicaciones a que se refiere el artículo 7º ter de la ley Nº 18.168, solo resulta exigible respecto de los proyectos que se señalan.
2.756	Urbanismo	Permisos de construcción	A los proyectos acogidos al artículo 6.1.8. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, no les resulta exigible lo previsto sobre adosamientos en el pertinente plan regulador comunal.

Nº	Materia	Submateria	Suma
2.786	Urbanismo	Permisos de construcción	No corresponde que la Dirección de Obras Municipales autorice modificaciones del permiso de edificación de que se trata sin exigir el pertinente estudio de impacto sobre el sistema de transporte urbano, por las razones que se indican.
32.846	Urbanismo	Permisos de construcción	Se pronuncia sobre jurisdicción de los permisos de edificación que detalla, emitidos por la Dirección de Obras Municipales de Santiago.
32.882	Urbanismo	Permisos de construcción	La Dirección de Obras Municipales de Vitacura deberá examinar solicitud de modificación del proyecto que se indica conforme a las normas urbanísticas válidamente aplicables, en tanto ello corresponda, y de recepción según el permiso otorgado.
32.885	Urbanismo	Permisos de construcción	Se pronuncia sobre jurisdicción de anteproyecto y permiso de edificación otorgados por la Dirección de Obras Municipales de Las Condes.

DICTÁMENES QUE ALTERAN JURISPRUDENCIA BOLETÍN JURÍDICO 2020

Nº	Suma	Dictámenes alterados
33.213	Funcionarios públicos que se incorporen sin solución de continuidad a un municipio desde otro organismo de la Administración del Estado, tienen derecho a que se les reconozca el tiempo servido en este para efectos de impetrar el feriado.	Reconsidera dictámenes N°s. 5.149, 6.710 y 17.649, todos de 1991; 22.638, de 2005; y 23.326, de 2015.
33.220	Circulares del Ejército de Chile sobre el conducto regular deben someterse a las normas de la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado y respetar las facultades de este organismo de control; en los términos que se indica.	Complementa dictámenes N°s. 78.299, de 2016; y 13.849, de 2017.
33.229	Complementa dictamen N° 20.915, de 2018, de este origen, en el sentido de establecer que tanto los profesionales que desempeñan horas de docencia en establecimientos de educación estatal como aquellos que las realizan en entidades privadas pueden ser beneficiarios de la asignación de dedicación exclusiva prevista en la ley N° 20.909.	Complementa dictamen N° 20.915, de 2018.

Nº	Suma	Dictámenes alterados
33.234	Reconsidera dictámenes N°s. 73.481, de 2011; 61.448, de 2012; y 35.761, de 2016, de este origen, en el sentido de establecer que los trabajadores de SERCOTEC se encuentran incluidos en el listado de beneficiarios previsto en el artículo 1° de la ley N° 20.305. Tesorería General de la República debe aceptar y someter a tramitación el acto que concede esa prestación a la exfuncionaria de SERCOTEC que indica.	Reconsidera dictámenes N°s. 73.481, de 2011; 61.448, de 2012; y 35.761, de 2016.
33.267	Entidades públicas empleadoras deben dirigirse a la secretaría regional ministerial de salud respectiva, con copia a COMPIN, para recuperar el subsidio por incapacidad laboral correspondiente a licencias médicas de funcionarios públicos afiliados a FONASA.	Aclara dictamen N° 5.291, de 2019.
2.741	Personal imponente de DIPRECA o CAPREDENA que se retire o se haya retirado de su respectiva institución, servicio, organismo o empresa, sin derecho a pensión, y se incorpore o se haya incorporado al sistema establecido en el decreto ley N° 3.500, de 1980, podrá obtener un bono de reconocimiento reajustado de la forma que indica.	Reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 77.601, de 2012; 52.507, de 2013; 39.249, de 2015; 30.805 y 72.424, ambos de 2016; y 29.469, de 2018.
2.772	Funcionario que se indica reasumió el cargo profesional que mantuvo en reserva en la planta del Instituto Nacional de Deportes de Chile, el que no aparece asociado a un cese de funciones en su hoja de vida, por lo que no procede efectuar un nuevo registro para estos efectos.	Complementa dictamen N° 6.914, de 2018.
3.061	El derecho a feriado que puede impetrar el personal a honorarios que se indica, no se pierde al cambiar su calidad jurídica a la de funcionario público.	Complementa dictamen N° 24.807, de 2019.
3.278	Emite pronunciamiento sobre procedencia; cálculo y financiamiento de los beneficios remuneratorios que indica, en relación con el personal asistente de la educación que se desempeña en jardines infantiles, administrados por municipios, y financiados vía transferencia de fondos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.	Complementa dictámenes N°s. 43.426, de 2016, y 18.455, de 2017.
3.966	Los taxis de turismo se encuentran gravados con la tasa de impuesto anual por permiso de circulación establecida en el número 1 de la letra b) del artículo 12 del decreto ley N° 3.063, de 1979.	Reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 31.167, de 1995, y 41.710, de 2000.

Nº	Suma	Dictámenes alterados
5.351	Control integrado de frontera ubicado en el paso Jama constituye una extensión del territorio nacional para efectos de las comisiones de servicio de los funcionarios de la Policía de Investigaciones de Chile, quienes tienen derecho a percibir viáticos de acuerdo con lo previsto en el artículo 5º del decreto con fuerza de ley Nº 262, de 1977, del Ministerio de Hacienda.	Reconsidera parcialmente dictamen Nº 41.585, de 2015.
5.452	Reconsidera parcialmente el dictamen Nº 17.167, de 2019, de este origen, respecto de la aplicación del artículo 108, de la ley Nº 21.091, para el ejercicio presupuestario de dicha anualidad.	Reconsidera parcialmente dictamen Nº 17.167, de 2019.
6.265	Atiende solicitud de reconsideración del dictamen Nº 54.762, de 2013, de este origen, sobre reforestación en terrenos de dominio privado.	Complementa dictamen Nº 54.762, de 2013.
6.696	En caso de que las autoridades entreguen en sus cuentas personales de redes sociales información sobre los órganos que dirigen, estas deben someterse a las mismas reglas de publicidad que las cuentas del organismo. Complementa dictámenes Nºs. 14.953 y 18.671, ambos de 2019, de este origen.	Complementa dictámenes Nºs. 14.953 y 18.671, ambos de 2019.
7.017	En virtud de lo previsto en el artículo 45, inciso segundo, de la ley Nº 20.422, los asignatarios de una pensión de invalidez pueden reingresar a la Administración del Estado sin necesidad de que la comisión médica respectiva revierta la declaración de salud irreparable que da lugar a ella. Reconsidera toda jurisprudencia en contrario.	Reconsidera dictámenes Nºs. 26.723, de 1990; 21.204, de 1999; 27.053, de 2001; 48.084 y 59.893, ambos de 2004; 20.172, de 2006; 34.314, de 2007; 26.746, de 2009; y 15.723, de 2011.
7.589	El incumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los becarios da lugar al cobro de todos los gastos originados con ocasión de la beca; incluidos los estipendios. Reconsidera jurisprudencia que indica.	Reconsidera parcialmente dictamen Nº 62.719, de 2014.
7.849	Procede utilizar la red social whatsapp para citar e impartir instrucciones al personal de Carabineros de Chile en las condiciones que se indica. Complementa dictámenes Nºs. 35.523 y 59.711; ambos de 2016 y 36.110, de 2017.	Complementa dictámenes Nºs. 35.523 y 59.711, ambos de 2016 y 36.110, de 2017.
7.931	Dirigentes gremiales tienen derecho a percibir el beneficio de alimentación previsto en el artículo 36 de la ley Nº 20.799, durante el tiempo que hacen uso de los permisos contemplados en la ley Nº 19.296.	Reconsidera parcialmente dictámenes Nºs. 4.267, de 2016, y 32.232, de 2019.

Nº	Suma	Dictámenes alterados
8.238	El dictamen Nº 26.744; de 2018; resultó plenamente aplicable y obligatorio para la Administración en los casos que indica hasta la entrada en vigencia de la ley Nº 21.152.	Complementa dictamen Nº 26.744, de 2018.
8.344	Se puede designar en comisión de estudios para cursar un diplomado con financiamiento compartido. Esta puede ser concedida mediante un procedimiento de selección y no da derecho a descanso compensatorio.	Complementa dictamen Nº 17.553, de 2016.
8.347	Experiencia profesional asociada a un título de esa clase debe acreditarse con antecedentes fidedignos en que conste la efectividad en el desempeño de las tareas que se relacionan con el mismo.	Complementa dictámenes Nºs. 12.138, de 2016; 21.232 y 41.218, ambos de 2015; y 82.096, de 2014.
E5727	No procede que la Dirección General de Aeronáutica Civil exija que el prestador del servicio de transporte aéreo asistido de personas enfermas o accidentadas y el explotador de la aeronave que se utiliza, recaigan en un mismo sujeto. Reconsidera dictamen Nº 8.539, de 2019, en lo que indica.	Reconsidera parcialmente dictamen Nº 8.539, de 2019.
8.737	Los servidores que se hayan desempeñado por un año a honorarios y luego pasaron a la contrata de la ley Nº 18.883, pueden impetrar en esa condición todo el feriado del correspondiente año calendario si no hubieren gozado de él, o solo lo que les reste.	Complementa dictámenes Nºs. 24.807, de 2019, y 3.061, de 2020.
8.890	Sobre improcedencia de la multa por atraso aplicada por la Dirección de Arquitectura, Región Metropolitana, en el marco del contrato de consultoría que se indica.	Complementa dictamen Nº 7.640, de 2007.
9.210	Corresponde al senado universitario, en ejercicio de su función normativa, la aprobación de un reglamento general que regule los principales aspectos de la carrera académica. Complementa jurisprudencia que indica.	Complementa dictámenes Nºs. 35.633, de 2013, y 11.825 y 67.908, ambos de 2015.
9.401	Licencia de educación media y diplomas o certificados de estudios de nivel superior permiten acreditar nivel de enseñanza básica para efectos de obtener licencia de conducir. Diplomas y certificados de estudios realizados en el extranjero son útiles para el mismo fin bajo las condiciones que se señalan. Compléméntese el dictamen Nº 21.151, de 2019, de este origen.	Complementa dictamen Nº 21.151, de 2019.

SEMINARIO WEB: NORMATIVA DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GENERAL DE LA NACIÓN NICSP – CGR CHILE SECTOR MUNICIPAL

Organizador:

Centro de Estudios de la Administración del Estado

Moderador:

Claudia Sepúlveda Trejo, secretaria ejecutiva del Centro de Estudios de la Administración del Estado, dependiente de la Contraloría General de la República

Panelista:

Carmen Luengo Reyes, jefa del Área de Normas del Sector Municipal de la División de Contabilidad y Finanzas Públicas de la Contraloría General de la República

Fecha:

23 de junio de 2020

Lugar:

Seminario web

Presentación

El objetivo de este seminario web es mostrar los estándares y el alcance de la implementación de la resolución N° 3, de 2020, de la Contraloría General de la República, que aprueba la Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación para el Sector Municipal, de aplicación obligatoria para todas las municipalidades del país, incluyendo a los servicios incorporados a su gestión, a partir del 1 de enero de 2021.

Cabe recordar que la Contraloría General de la República tiene la función constitucional de llevar la contabilidad general de la Nación, la cual cumple con la colaboración de los servicios e instituciones del Estado sometidos a su fiscalización y, en el caso que nos convoca, con la de las municipalidades. Específicamente, su tarea es llevar esta contabilidad, agregarla y consolidarla con la información que los servicios presentan, todo lo cual le permite, al final de cada año, preparar el estado informativo de la gestión financiera del Estado.

Asimismo, por mandato legal, compete a este órgano fiscalizador dictar las normas y procedimientos que permiten a los servicios públicos registrar de una manera eficiente sus hechos económicos relevantes. Todo lo cual configura una

tuición técnica y de apoyo a los servicios públicos por parte de la Contraloría General.

¿Por qué fue necesario dictar una nueva normativa en la materia? Debe recordarse que la anterior, vigente hasta fines de 2020, está contenida en el oficio N° 60.820, de 2005, de la Contraloría General. Si bien fue actualizada en diversas oportunidades, este órgano fiscalizador estimó que, por su antigüedad, era necesario dictar una nueva, con el propósito de subir el estándar a un nivel internacional. La práctica demostraba que había dejado de cumplir su rol, pues no permite llevar de manera eficiente una contabilidad que refleje la realidad económica del municipio. Con el cambio se busca dotar a la autoridad edilicia de una herramienta que le permita tomar decisiones fundadas, sobre la base de la información que le proporciona un sistema contable robusto, para gestionar adecuadamente la municipalidad.

Sin embargo, la tarea propuesta no se agota en el cambio formal de la norma contable, sino que es necesario abordar simultáneamente tres aspectos muy importantes. En primer lugar, comprometer a los alcaldes y funcionarios municipales a sumarse a esta iniciativa y aplicar correctamente el nuevo cuerpo normativo, convenciéndose de que más allá de su obligatoriedad formal, este es el medio adecuado para lograr una mejor gestión municipal.

En segundo lugar, la Contraloría General debe capacitar en la materia al personal municipal. Para cumplir adecuadamente con esta tarea, la División de Contabilidad y Finanzas Públicas fue reestructurada a fines de 2019, creándose un área específica de normas del sector municipal, cuya función exclusiva es apoyar en la implementación de la nueva normativa.

Por último, el éxito en esta tarea dependerá también de las municipalidades y, específicamente, de su unidad de control interno. La Contraloría General como es sabido ejerce una función de control externo, pero está dispuesta a ayudar y acompañar, en el entendido de que ambos entes están unidos por un objetivo común, cual es velar por el correcto uso de los recursos públicos.

«Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación NICSP»

Exposición de Carmen Luengo Reyes

Es un hecho que la normativa contable requiere ser actualizada constantemente. En este sentido, la resolución N° 3, de 2020, de la Contraloría General de la República, que aprueba la normativa del sistema de contabilidad general de la Nación NICSP – CGR Chile para el sector municipal, permite obtener una mayor información ayudando con ello a la gestión del municipio, facilita la transparencia de la gestión municipal, mejora la rendición de cuentas y la implementación de

estados financieros con sus respectivas notas, todo expresado en un lenguaje contable común.

Un ejemplo de lo anterior lo constituyen las modificaciones al plan de cuentas, pues este deberá tener un mayor detalle. Así, con la normativa vigente tenemos una cuenta «vehículo», pero con el cambio en curso esa cuenta vehículo estará abierta en vehículos terrestres, aéreos y marítimos. Por lo tanto, el municipio tendrá un conocimiento más acabado obtenido de una información contable más detallada, y todos sabemos que con mayor cantidad de datos más elaborados y mejor información se pueden tomar mejores decisiones.

Un segundo ejemplo de mejora de la normativa contable, lo constituye el tratamiento dado a los pasivos u obligaciones municipales, que permitirá, a partir de la información registrada de la nueva forma, distinguir adecuadamente entre obligaciones de corto y de largo plazo.

A modo de síntesis, lo que se persigue es obtener una información más detallada y de mejor calidad para ayudar al municipio en la toma de decisiones; facilitar la transparencia de la gestión, la cual ayuda a los ciudadanos en su afán de indagar si los recursos públicos están siendo bien utilizados.

En otro orden de ideas, la necesidad de contar con un lenguaje contable común a todas las entidades públicas surge de la globalización. El Estado chileno inició este proceso el año 2010, con una fase de diseño que duró cinco años, lapso en que se analizaron cada una de las normativas de las NICSP que emite el IPSAS-B, su posible adaptación a nuestro país y los criterios a adoptar, todo ello en conjunto con el Banco Mundial. Esta etapa finalizó con la emisión de la resolución N° 16, de 2015, de la Contraloría General, vigente desde el 1 de enero del año 2016.

Posteriormente le tocó el turno al sector municipal, el cual desde el año 2018 comenzó su propia fase de diseño, tomando como base la citada resolución N° 16 y sus actualizaciones. En la práctica, la Contraloría General invitó a doce municipalidades para que fueran sus colaboradoras en el análisis de esa normativa y su aplicación práctica. Terminada esa etapa, la entidad fiscalizadora emitió la resolución número N° 3, de 2020, la cual iniciará su vigencia a partir del 1 de enero del año 2021.

En resumen, el Estado de Chile, a través de su Contraloría General, lleva diez años analizando los cambios normativos que resulten pertinentes para mejorar la contabilidad general de la nación, primero en el sector público general, y posteriormente en el sector municipal.

Dicho lo anterior, es necesario hacer presente, para tranquilidad de las municipalidades, que el cambio normativo que se inicia no será drástico, porque muchas reglas contables permanecerán inalteradas. La transformación afectará en mayor medida al plan de cuentas, pues como se mencionó, este tendrá un desglose mayor al actual, lo que se expresará en más cuentas y un mayor detalle

de información contable, para ilustrar adecuadamente la realidad económica del municipio.

Por otro lado, el instructivo de primera adopción de esta normativa no requiere que las municipalidades hagan los ajustes inmediatamente el 1 de enero de 2021, sino que tendrán un año para ello, en lo que respecta al capítulo de Ajustes de Primera Adopción.

Luego, la Contraloría General emitió el oficio N° E11.061, de 2020, que aprueba el Plan de Cuentas para el Sector Municipal que acompaña a la normativa de la resolución N° 3, del mismo año. Es decir, la normativa propiamente tal se contiene en una resolución, pero el plan de cuentas está en un oficio. Volviendo al ejemplo de los vehículos, en la actualidad tenemos solamente una cuenta que los refleja, sin embargo, con la nueva normativa que exige un mayor detalle, encontraremos que a partir de esa cuenta se desglosa en tres, según se trate de un vehículo terrestre, aéreo y marítimo.

En este mismo orden de consideraciones, respecto de las existencias, actualmente existe solo una cuenta que refleja la disponibilidad de alimentos y bebidas denominada «existencias de alimentos y bebidas», sin embargo, en el futuro, se desagregará en «existencias de alimentos y bebidas para personas» y «existencias de alimentos y bebidas para animales». También en la cuenta de «existencia de textiles, vestuario y calzado» se podrá desagregar en «textiles y acabados textiles», «existencia de vestuario, accesorios y prendas diversas» y «existencias de calzado».

Como puede apreciarse, la información expresada con una mayor desagregación contable de cuentas facilita la toma de decisiones, pues expone más fielmente la realidad económica del municipio.

El instructivo de primera adopción del oficio N° E12.203, de 2020, busca apoyar a las municipalidades en la aplicación, por primera vez, de la normativa contable que fija la resolución N° 3, del mismo año, de la Contraloría General. Contiene en su primer capítulo, denominado «Ajustes de primera adopción», la instrucción de que los ajustes se tienen que hacer durante el año. Eventualmente, respecto de ciertos activos, se podrá solicitar una ampliación de plazo para hacer los ajustes en dos o tres años.

En el segundo capítulo del mismo instructivo, referido con el nombre de «Convergencia del plan de cuentas», se señalan las cuentas eliminadas que se reclasifican en otras cuentas, a partir del 1 de enero de 2021; las cuentas que al 31 de diciembre de 2020 su saldo debe quedar en cero; las cuentas que al 1 de enero de 2021 deberán desagregarse; las cuentas que al 1 de enero de 2021 deberán reclasificarse en relación al plazo de vigencia; las cuentas que al 1 de enero de 2021 se reclasifican en relación a su destino o uso y, por último, se efectúan cambios al catálogo de cuentas.

Sobre este último aspecto, cabe destacar la creación de conceptos nuevos para el sector municipal como el de deterioro; los códigos de los subgrupos que

modifican su denominación; las cuentas que alteran su denominación; creación de cuentas; cuentas suspendidas cuyo uso se reactiva y, finalmente, las cuentas que se eliminan.

El instructivo será, de ahora en adelante, una guía para las municipalidades en la indagación, por ejemplo, de si una cuenta que actualmente está siendo utilizada pasa o no al próximo año y, en caso de ser eliminada, a qué cuenta deberá llevarse el saldo. El objetivo es ayudar a los municipios a que su transición al nuevo sistema sea lo más fácil y expedito posible.

En resumen, la Contraloría General a través de su División de Contabilidad y Finanzas Públicas, ha aprobado los siguientes cuerpos reguladores:

- Resolución N° 3, de 2020, que aprueba la Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación NICSP – CGR Chile para el Sector Municipal.
- Oficio N° E11.061, de 2020, que contiene el Plan de Cuentas para el Sector Municipal, y
- Oficio N° E12.203, de 2020, que contiene el instructivo de Primera Adopción.

Durante el segundo semestre, se aprobará el manual de procedimiento para uso de las municipalidades a partir del próximo año y que complementa a la aludida resolución N° 3, de 2020.

El material referido está disponible en la página web de la Contraloría General, en la siguiente dirección:

<https://www.contraloria.cl/web/cgr/normativa2>

En lo que a la capacitación concierne, cabe decir que comenzó en julio y está dirigida a los funcionarios que, por sus tareas, tengan injerencia en el ámbito contable, sean de la gestión municipal propiamente tal, como de los servicios traspasados de salud, educación y cementerios. Será necesario, por lo tanto, la concurrencia de al menos un funcionario por cada una de esas áreas.

La Contraloría General está consciente de que las municipalidades de zonas extremas de nuestro país no siempre tienen una buena conexión de internet, más ahora en que la gran mayoría de los funcionarios trabaja desde sus casas, lo que ha hecho que la red colapse en ocasiones. En consecuencia, la capacitación se impartirá a través de un sistema parecido al *e-learning*, donde quien se capacite podrá bajar los archivos con el material y proceder a su estudio personal, sin necesidad de conexión permanente. Por su parte, la comunicación con Contraloría relacionada con el curso se hará a través de foros de preguntas y respuestas.

No será la única capacitación, vendrán más en el futuro, ya que la Contraloría General entiende que ella es un proceso constante debido a la rotación de personal en el sector municipal, que obliga a preservar y transferir el conocimiento dentro de las instituciones.

Por último, para el éxito de esta actividad se contará con la colaboración permanente de empresas proveedoras de servicios informáticos, a quienes ya se les han remitido los instrumentos normativos mencionados con anterioridad.

Etapa de preguntas

Un tema que es importante reforzar dice relación con quienes serán sujetos de la capacitación. ¿Estará disponible solo para los municipios?, ¿las corporaciones municipales de salud y educación podrán capacitar a su personal en la materia?

Respuesta de Carmen Luengo Reyes: en un principio, bajo un escenario sin pandemia de COVID-19, se pensó en invitaciones personalizadas a estas áreas. En la actualidad, se sabe que cada municipalidad tiene una realidad distinta y, por lo tanto, nuestro objetivo es llegar a la persona que contabiliza, el sujeto más cercano desde el punto de vista del registro contable del hecho económico.

Más adelante, la capacitación se extenderá a otros funcionarios, por ejemplo, los directores de control, quienes han manifestado en muchas ocasiones el interés por participar en esas actividades.

En un principio veremos cuántas postulaciones se reciban y el interés manifestado por capacitarse, lo que se analizará con el tiempo.

¿Cómo se deberán ajustar las cuentas contables que no están claras en sus saldos?

Respuesta de Carmen Luengo Reyes: el instructivo de primera adopción menciona en uno de sus acápite que ellas se deben separar en corto y largo plazo. Pero puede suceder que no se sepa cuál fracción de ese saldo es de largo plazo. Se instruye que, en un primer momento, se registre a corto plazo, mientras se hace el análisis de cuál es el saldo que tiene que ir a la cuenta de largo plazo. En cada uno de los casos en que el instructivo dice que las cuentas deben quedar en cero, hay una columna que dice qué hacer con esos saldos.

El instructivo se diseñó pensando en que fuera realmente una ayuda, pues indica cómo proceder, cuenta por cuenta, de manera detallada.

¿Qué sucede con las municipalidades que todavía no regularizan su activo fijo?

Respuesta de Carmen Luengo Reyes: eso se debe seguir regularizando, aunque es cierto que el tema del activo fijo no tiene una relación directa con la normativa de que se trata.

Es un hecho que el sector público y el sector municipal no registraron ese aspecto conforme a la normativa vigente, específicamente, este último sector no acató las instrucciones del oficio N° 60.820, de 2005. El proceso debe continuar, pero en el contexto de la pandemia por COVID-19, seguramente los plazos de cumplimiento serán ampliados.

En último término, lo importante es que los estados financieros municipales reflejen la realidad de esas entidades edilicias.

¿Por qué motivo los municipios no se agregan al SIGFE, a fin de uniformar y bajar los costos por prestaciones que ejecutan las empresas informáticas?

Respuesta de Carmen Luengo Reyes: eso significa contar con fondos para elaborar un sistema informático que supla al sistema contable municipal. En este momento, como es bien sabido, los servicios tienen sus recursos enfocados en satisfacer las necesidades públicas que ha impuesto la pandemia por COVID-19. Más adelante, quizás se podrá, pero eso no depende la Contraloría General, depende de entidades externas.

¿Qué sucede con el rol de las corporaciones municipales?

Respuesta de Carmen Luengo Reyes: las corporaciones municipales son instituciones de derecho privado y la Contraloría General no tiene potestad para fiscalizarlas. Su control se limita al buen uso de los recursos públicos que reciben, pero ellas tienen su propia contabilidad y no se rigen por las reglas de la contabilidad pública.

Respecto a la preparación del presupuesto de 2021, ¿se debe considerar la apertura requerida en la norma expuesta?

Respuesta de Carmen Luengo Reyes: la normativa es contable no presupuestaria.

Mención final a cargo de Carmen Luengo Reyes

La Contraloría General una vez que dicta sus oficios o resoluciones, los remite a todos los analistas contables de las contralorías regionales, para que ellos, a su vez, los comuniquen a todos los funcionarios municipales de finanzas con los que tienen contacto.

Cada vez que un funcionario municipal reciba un oficio de Contraloría General, debe distribuirlo entre sus compañeros, toda vez que es la única forma de que los conocimientos lleguen a quienes tienen alguna relación con la normativa contable. Para este ente fiscalizador es fundamental que más personas la conozcan, pues aumenta las posibilidades de tener éxito en este nuevo desafío.

SEMINARIO WEB: GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Organizador:

Alianza Anticorrupción UNCAC Chile

Moderador:

Osvaldo Rudloff Pulgar, jefe de la Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales en la Contraloría General de la República

Panelistas:

Jorge Bermúdez Soto, Contralor General de la República de Chile, y Camilo Cetina, ejecutivo principal de la Dirección de Innovación del Estado, Banco de Desarrollo de América Latina –CAF–

Fecha:

23 de julio de 2020

Lugar:

Seminario web

Presentación

La crisis ocasionada por el COVID-19 supone un enorme reto para la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. Estos desafíos –transversales a todas las naciones y sociedades– deben ser abordados eficaz, eficiente y ágilmente para prevenir consecuencias que puedan afectar la confianza en las instituciones públicas y el desarrollo económico y social de los países.

En un esfuerzo por abrir un espacio que pusiera en perspectiva estos desafíos, se llevó a cabo el ciclo de webinarios «En tiempos de pandemia la integridad no se descuida»¹, con expositores de la esfera pública, privada, internacional y de la sociedad civil.

La experiencia contó con más de cuatro mil personas de audiencia, tanto nacional como internacional, y fue abierta para todo público.

Y en el marco de este ciclo se desarrolló este séptimo seminario web titulado

¹ Para mayor detalle, véase: <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/repositorio-webinarios-2020/>

«Gestión de la información en la lucha contra la corrupción», cuyo objetivo es mostrar cómo los datos abiertos, el *big data*, el *blockchain* y otras herramientas son útiles para la lucha contra la corrupción. Hoy, gracias a la tecnología, muchas entidades públicas y privadas cuentan con una mayor disponibilidad de datos e información clave, cuya gestión y análisis constituye una oportunidad para disminuir la incertidumbre y agilizar el proceso de toma de decisiones.

«Uso de datos y control público»

Exposición de Jorge Bermúdez Soto²

Es insoslayable hablar de datos y ponerlos en relación con el COVID-19 que ha azotado fuertemente a Sudamérica. La calamidad ha demostrado la relevancia que tiene el buen uso de los datos para enfrentar los efectos de la enfermedad. Una primera conclusión es que los países con mejor uso de los datos han manejado de forma más eficiente la pandemia. De hecho, la trazabilidad de los enfermos actuales o recuperados y de sus contactos directos se incrementa con el empleo adecuado de los datos y, por eso, muchas naciones han desarrollado aplicaciones para prevenir mayores contagios.

Durante este tiempo, ha crecido exponencialmente el uso de internet, con el consiguiente flujo de los datos. La descarga y el uso que se da a esos datos han generado controversia, pues no solo se está frente a un problema tecnológico o económico, sino a uno geopolítico entre Estados Unidos y China, además de implicar a otros países.

Sin un marco regulatorio que se refiera manipulación y el uso de los datos, la privacidad se ve amenazada con algoritmos que al analizar datos podrían permitir usos contrarios a la ética, afectando incluso la propia democracia, por ejemplo, al conocer las preferencias de determinado grupo de personas podría incidirse en las elecciones.

En el contexto anterior, el secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Ángel Gurría, dice que: «El mundo hoy está cambiando increíblemente rápido y, por supuesto, todos esperamos que los auditores, también trabajen de manera más eficiente, aceleren constantemente y desarrollen la tecnología», de manera que tendrán que incorporar este uso de datos en su actividad.

² Contralor General de la República, abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, máster en Derecho Comunitario Europeo de la Universidad Autónoma de Madrid, doctor en Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, posdoctorado en Derecho Ambiental de la Universidad de Giessen y de la Universidad de Heidelberg.

La misma organización ha afirmado que: «las tecnologías digitales en Latinoamérica no están totalmente capitalizadas por las instituciones del sector público para transformar el funcionamiento de las administraciones y su interacción con la sociedad, por el contrario, los esfuerzos se centran en digitalizar las formalidades y procesos internos existentes en lugar de rediseñarlos».

Esta frase implica que de nada sirve digitalizar las ineficiencias del proceso administrativo, sino que se requiere un rediseño para que sea más ágil y oportuno. Así, en el caso chileno, se presentan brechas en el uso de la tecnología como: el pago del impuesto de los vehículos motorizados, donde el trámite en ocasiones tiene que realizarse presencialmente; la tramitación de la clave única —que permite acceder a diversas prestaciones— que requería asistir al Servicio de Registro Civil; o la baja bancarización en buena parte de los ciudadanos que obliga a efectuar muchos trámites presencialmente en el banco.

No obstante, también hay experiencias positivas, en las que se ha avanzado en la incorporación de los datos y en el acceso a las bases de datos del Estado chileno, por ejemplo:

- 1) Sistema de Declaración de Intereses y Patrimonio —formulario digital que accede a las bases de datos conectadas para el registro esos datos—;
- 2) Mercado Público y ChileCompra —sistema de adquisiciones de bienes y servicios del Estado de Chile—;
- 3) Sistema de Información de la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), —dice relación con los gastos en que incurre la Administración—; y
- 4) Sistema de Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER) de la Contraloría General.

Con la excusa de la urgencia de la pandemia, se producen muchísimos casos de mal uso de recursos públicos. Por ello, la Contraloría no está en cuarentena y para continuar su labor de fiscalización han sido fundamentales el uso y el acceso a las bases de datos.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos indicó en el informe de 2015 que: «La Contraloría General de la República de Chile deberá invertir en el desarrollo de su propia sensibilidad estratégica a las tendencias y los riesgos emergentes que afectan a la gobernanza pública y al cambio de expectativas de los ciudadanos, utilizando sus propios datos y los del Gobierno».

En los últimos cuatro años, las denuncias ciudadanas han aumentado un 250 %. Si en 2015 se recibieron alrededor de 4.000 denuncias, en 2019 se recibieron más de 20.000 y este año la cifra es similar a la fecha. Para enfrentar esa situación, no se puede pensar el crecimiento del organismo, sino que corresponde volverlo más inteligente y eso se basa en el uso de datos. Para ello, se utiliza un enfoque que se funda en tres pilares:

- 1) es institucionalizado, es un sistema integrado de información e incorporado dentro de la propia gestión. Forma parte del día a día y del trabajo que realiza el control externo que hace la Contraloría;
- 2) está consciente de las capacidades, no es posible hacerlo todo y menos en una situación de pandemia, hay que enfocarse en aquello que efectivamente se puede hacer;
- 3) tiene que ser oportuno, en el sentido de mostrar resultados y ser eficaz.

En cuanto al primer pilar, a través del Sistema Integrado de Información de la Contraloría se accede a distintas bases de datos integradas dentro de la propia institución. Por ejemplo, el proceso de compras públicas en materia de COVID-19 ha sido analizado según cuántas contrataciones se han realizado por trato directo, licitación pública o privada; además de incluir la información de las órdenes de compra que se han despachado. Lo anterior solamente se puede lograr si se tienen integradas las bases de datos, como las de Mercado Público.

En segundo lugar, se debe tener conciencia de las capacidades institucionales. Como la ley orgánica de Contraloría es antigua, previó el acceso a información documental en formato papel. Sin embargo, muchas entidades, que ya tienen sus registros y documentos digitales, han suscrito convenios administrativos con la Contraloría para otorgarle acceso a esas bases. Esto demuestra, por un lado, la capacidad de hacerlo, pero también las limitaciones legales que se han suplido vía acuerdo con los usuarios.

Con la finalidad de mostrar resultados, se han invertido recursos públicos para elaborar estos sistemas y generar estas integraciones de datos. Por ejemplo, las declaraciones de intereses y patrimonio de este año mostraron eventuales conflictos de intereses de algunas autoridades y eso implicó, en uno de los casos, la renuncia de la presidenta del directorio de una empresa pública.

Otro ejemplo es el de los permisos de circulación. Hasta el año pasado, la Contraloría solicitaba los registros a la municipalidad y revisaba algunos manualmente, tomando una muestra que abarcaba cien o doscientos. Actualmente toma la totalidad de la base de los permisos de circulación, revisa cada permiso y lo contrasta con el registro de multas impagas; luego, compara con vehículos sin permiso de circulación al día desde el año anterior y así sucesivamente. Tras revisar cerca de 50.000 permisos de circulación de la Municipalidad de Calera de Tango se detectaron casi 4.000 multas impagas y que no podían haber obtenido el permiso para circular durante 2020. Adicionalmente, se pudo constatar que algunos de esos vehículos correspondían a la esposa del alcalde o a concejales del mismo municipio. Manualmente ese análisis habría sido imposible de realizar.

Otro ejemplo fue contrastar los datos del Ministerio de Salud en el sistema EPIVIGILA —donde se registran los enfermos— con las bases de datos de los exámenes de COVID-19 y las del Registro Civil, para determinar el número de contagiados y las cifras de personas fallecidas. Respecto al informe del número

de contagiados, se instruyó un sumario por deficiencias en el conteo, que alcanzó 30.000 contagios, los estaban subreportados en la información que estaba entregando el ministerio en su momento.

Uno de los grandes problemas del Estado en la actualidad es el de las expectativas frustradas de la ciudadanía, que merma la confianza en las instituciones y socava cualquier política pública. De esta manera, cualquier decisión que intente bajar el número de contagios fracasará, porque una buena parte de la población desconfía de sus autoridades y no va a seguir sus instrucciones. ¿Cómo se soluciona eso? Desde mi punto de vista, generando confianza, pero esta exige una coincidencia mayor entre las acciones que se comprometen y las que se realizan, de no ser así, ese espacio provoca una cultura tóxica que es el caldo de cultivo para la desconfianza y, al final del día, para el debilitamiento de nuestras instituciones y de la democracia.

«Gestión de la información en la lucha contra la corrupción: hacia su transformación digital»³

Exposición de Camilo Cetina⁴

Con la creciente disponibilidad de información y de los estados de información pública y de datos abiertos, se han abierto oportunidades para su reutilización, también en materia de integridad. Bajo condiciones donde hay una calidad del dato y una estructura del dato, la aplicación de ciencias de datos entrega técnicas predictivas para identificar riesgos que posibilitan actuar antes que se materialice la corrupción –permiten prevenirla– e ir más allá de detectar irregularidades.

Sin embargo, la aplicación de la ciencia de datos en la lucha contra la corrupción en América exige superar tres retos importantes:

- 1) mejorar la calidad de los datos;
- 2) acelerar una transformación institucional frente a la formación del capital humano en tecnologías digitales, pero también en materia de ambientes colaborativos;
- 3) invertir dinero, inversión pública en el poder de computación de todos esos datos y el desarrollo de los algoritmos que se requieren.

3 Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente las posiciones de CAF en la materia ni la de sus socios.

4 Ejecutivo principal de la Dirección de Innovación Digital del Estado en el Banco de Desarrollo de América Latina –CAF–, profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, máster en Economía de la Universidad de Copenhague.

En CAF-Banco de Desarrollo de América Latina se están promoviendo iniciativas para ayudar a superar estos retos, organizando la agenda en esos tres frentes y habilitando a los Gobiernos para que puedan utilizar la ciencia de datos en materia de lucha contra la corrupción.

El caso de Cybersyn en Chile en los años 70 es primer caso documentado en América Latina de un país que habilita y que cree en la ciencia de datos, para tomar decisiones desde el punto de vista público. Si bien la intención de Cybersyn era dirigir el aparato productivo, la filosofía era la misma que hoy: tomar una gran cantidad de información y generar una infraestructura de datos para tomar decisiones públicas y en particular para la integridad pública.

¿Por qué debemos utilizar la ciencia de datos para luchar contra la corrupción?

Primero, porque los Gobiernos pasarían de un enfoque reactivo —actualmente reciben denuncias, los medios de comunicación exponen ciertas irregularidades, destapan los escándalos cuando el robo ya ha ocurrido y recién se inicia la investigación— a uno proactivo y preventivo, de anticipación a los hechos delictivos y de irregularidades, por medio del uso de los datos. En ese sentido, es muchísimo más eficiente para el Gobierno —en su trabajo de lucha contra la corrupción— no esperar el robo del dinero o el soborno de sus funcionarios públicos.

La segunda razón es que incrementa la efectividad y la rapidez de las investigaciones, tanto judiciales como administrativas. Aquellas tendrán mayores probabilidades de llegar a una sanción y de obtener alguna reparación para el patrimonio público o para las víctimas, en este caso la sociedad civil cuando algún proyecto no se materializa. Cuando se dispone de una gran cantidad de datos que es posible cruzarlos para reunir las pruebas y adelantar los procesos investigativos.

El tercer motivo es que la ciencia de datos es una técnica probada en materia de políticas anticorrupción que puede mejorar las medidas tradicionales.

¿Cómo visualizamos la infraestructura digital en materia de integridad?

Hay cuatro grandes ejes:

- 1) Los datos deben ser abiertos, de uso libre, para que los Estados y la sociedad civil puedan tomar decisiones rápidas frente a la información que se les presenta. Se requiere una infraestructura de datos y parámetros uniformes, en los cuales la información que se digita siempre sea la misma, para facilitar su contrastación.
- 2) Simplificar los procesos a través de medios digitales, por ejemplo, no hacer que las personas asistan a las oficinas a hacer una denuncia, facilitar los medios de comparecencia de los particulares frente a las autoridades. En otras palabras, digitalizar los mecanismos con los cuales el Estado actúa frente a la ciudadanía.

- 3) Interoperar los sistemas de información del Estado. Lo habitual en América es que cada entidad guarde con recelo su información, administre sus propios servidores y genere una cantidad de datos que no comparte de no exigirle una ley o un convenio. Por lo tanto, hay que habilitar de entrada el desarrollo del sistema para el intercambio y traspaso de datos de un sistema a otro, para el funcionamiento regular de las agencias del Estado.
- 4) Los sistemas de compras públicas electrónicos tienen que avanzar hacia lo transaccional: proponer en línea, adjudicar el contrato en línea, registrar toda esa información desde el momento en que se abre una necesidad, hasta que se liquida y se paga finalmente un contrato.

Al dejar abierta la información y sujetarla a la verificación del público, la infraestructura digital favorece la integridad.

Hay ejemplos exitosos en este tema, el primer ejemplo es un indicador que analiza los mecanismos de colusión en las contrataciones públicas en Sudcorea. Este mecanismo recoge la información del sistema para identificar a través del estudio de los datos, cómo se comportan los proponentes dentro del sistema, es decir, con qué usuario entran, qué ofertas han realizado al Estado, a qué precios, sobre qué bienes, en qué tiempos, cuál proveedor propone a última hora o dentro de los plazos o con suficiente anticipación, cómo puja el proveedor cuando hay necesidad de pujar por los contratos en línea, etcétera. Al registrarse en el sistema, se advierte al usuario que esa información va a ser considerada. Al sumar los datos del contrato, se generan algoritmos para identificar las eventuales colusiones entre los proponentes e irregularidades de adjudicación de los contratos. Después esto se le entrega a las autoridades judiciales y administrativas en Sudcorea para iniciar las investigaciones con mayor celeridad.

El otro ejemplo interesante es Océano, en la Contraloría General de la República de Colombia. La Contraloría almacena información de dos grandes fuentes: el sistema electrónico de contratación pública que administra la Agencia Colombia Compra Eficiente y el Registro Único Empresarial y Social, que agrupa a las empresas que por ley deben registrarse en las cámaras de comercio. Luego, cruza la información e identifica mallas de contratación —una especie de análisis de redes donde ciertos campos se convierten en nodos, que les permite a los algoritmos que desarrollaron identificar con qué otros contratos o qué otra empresa está relacionada—. Así ha identificado unas mallas sorprendentes de casi 150.000 millones de dólares en materia de contratación pública a lo largo de varios años.

La Contraloría colombiana ha detectado también irregularidades en gobiernos subnacionales, donde ganaron contratos para construir vías terciarias, empresas cuyo objeto social es la cría de gallinas ponedoras de

huevos. Asimismo ha identificado contratos con difuntos, irregularidades cometidas por alcaldes y gobernadores vinculados a empresas cuyo objeto social está relacionado con trabajo con comunidades o con temas ambientales y que terminan abasteciendo a hospitales.

Funes es una aplicación de Ojo Público –organización de la sociedad civil peruana– que recopila información de los sistemas electrónicos de contratación pública. Ha identificado numerosos conflictos de interés; incluso durante la emergencia del COVID-19 ha detectado colusiones entre algunos proponentes para el abastecimiento de respiradores en Perú.

Otro mecanismo interesante desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas es GoAML & GoINTEL, en el que se desarrolla análisis de redes para rastrear recursos y flujos de dinero en materia de lavado de activos. Presupone que las autoridades competentes suministren la información necesaria y que exista colaboración entre países para seguir esos capitales, porque esos capitales se mueven del país A al país B, al país C y luego termina en un paraíso fiscal y ahí empieza a perderse la información. Este sistema permite identificar el flujo e identificar los beneficiarios finales.

En América se requieren datos abiertos, pero solos no son suficientes, es imprescindible generar mecanismos colaborativos de control para luchar contra la corrupción. Los Gobiernos se caracterizan por el recelo frente a la información que maneja cada autoridad, cada rama del poder público; no puede continuar esa situación así, hace falta cambiar la cultura, situar la información en ambientes compartidos o en sistemas interoperables para que todos los involucrados estén en condiciones de consultar, intercambiar y actuar frente a las competencias que la ley les otorga para investigar y prevenir la corrupción.

Junto lo anterior, hay que invertir una gran cantidad de recursos en calidad del dato y en el poder de cómputo. Según los últimos reportes de The Economist, el negocio detrás de la preparación de los datos, sumados los sectores público y privado, valía más de 1.500 millones de dólares en 2019 y crecerá a 3.500 millones en 2024; el negocio de etiquetar los datos –que implica poner a las máquinas a trabajarlos y a generar algoritmos predictivos– puede llegar también en 2024 a 4.000 millones de dólares; estamos hablando de casi 8.000 millones de dólares que en 2024 va a generar el solo procedimiento de etiquetar, de estructurar y de depurar los datos.

Es importante que, desde el principio, el Estado garantice la calidad del dato y que después invierta en el poder para computar la información. En general, cuando se desarrollan técnicas de analítica predictiva –inteligencia artificial–, el tiempo utilizado frente a toda la longitud de un proyecto es reducido, ocupa más o menos un 18 % de todo el proyecto; el

resto, es depurar los datos y la información, asegurarse de que esta última sea lo suficientemente verídica y útil para los algoritmos. Entonces se necesitan servidores, capital humano, analistas y personas que empiecen a suministrar esos resultados; si se cuenta con esos mecanismos de colaboración, con la calidad y poder de computación, ya es posible pasar a un nivel diferente, en donde la lucha contra la corrupción se vuelve una técnica preventiva y predictiva.

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina ha desarrollado una agenda de conocimiento que documenta las soluciones de política pública desde el punto de vista digital institucional. Una de ellas es sobre el uso de la tecnología en materia de integridad para atender la pandemia y otra, más estructural, explica sucintamente cómo deben manejarse los datos para la lucha contra la corrupción.

Se está trabajando con el Programa Interamericano de Datos Abiertos desarrollado por la Organización de Estados Americanos. Consta de 30 bases con un uso importante en la lucha contra la corrupción, para estructurar los datos, desarrollarlos y ponerlos en producción. Existe un proyecto de tecnología para la integridad en Colombia, que implica construir un *data lake* que permitirá a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República cruzar los datos de distintas autoridades administrativas y judiciales e identificar riesgos de corrupción. Finalmente, hay un piloto de analítica predictiva con la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG-OEA), para despejar y probar ciertos algoritmos de analítica que generen alertas en materia de contratación pública, a partir de la información actualmente publicada, en varias de las agencias de contratación pública en el continente. El objetivo de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina es una vez desarrollados los algoritmos ponerlos a disposición del resto de los Gobiernos —tras un piloto en dos o tres países—, para luego mejorar las intervenciones de política frente a este tema.

Etapa de Preguntas

¿Cuáles son las principales barreras que impiden avanzar oportunamente en una mejor gestión de datos e innovación en el Estado y cuáles serían los principales beneficios de avanzar en ese sentido?

Respuesta del Contralor Jorge Bermúdez: hay barreras desde el punto de vista de la formación de analistas de datos, por ejemplo, capital humano para realizar esa labor. En el caso de la Contraloría, ha sido difícil conformar ese equipo de trabajo debido a que es un equipo muy apetecido en el mundo privado, entonces tan pronto se forma, las ofertas desde el

mundo privado surgen y, por lo tanto, cuesta retener a los funcionarios, dadas las restricciones presupuestarias y, en segundo lugar, la tecnología, no basta con disponer de nuestros repositorios si no se interopera con otras bases de datos, como la de un municipio o del gobierno central y, en consecuencia, acceder a esas bases de datos en tiempo real.

¿Cuáles deberían ser los recuerdos mínimos que se deben tener en cuenta para garantizar que los datos, para la toma decisiones de los usuarios, sean verdaderos y confiables, cuál es la experiencia de ustedes en el CAF?

Respuesta de Camilo Cetina: el resguardo es la interoperabilidad y la estructura del dato, registrar los nombres las personas, con el nombre completo, con ciertos parámetros, con determinados criterios de identificación. Así será más fácil desarrollar esas técnicas y si, al cruzar la información, veo que esa misma persona aparece en otros registros haciendo algunas irregularidades, comienza el tema a cuajar. Por ejemplo, en Colombia, la Fiscalía General de la Nación capturó una red de sobornos entre las autoridades aduaneras, gracias a que la hija del cabecilla publicaba fotos en Facebook de sus estudios en Harvard y se su estilo de vida opulento: manejaba un Lamborghini, usaba Louis Vuitton y Chanel, gracias a eso, la fiscalía comienza a tirar la pita, porque la joven se identifica en Facebook con su nombre y apellido; con ello se empiezan a recoger datos y resultó ser la hija del señor que trabaja en la aduana que está siendo investigado por lavado de dinero, entonces ahí comienza la idea a cuajar con el tema de los datos. La estructura y su facilidad para cruzarlos son fundamentales en este tema de la fiabilidad.

¿Cómo conciliar la transformación digital del Estado a propósito de la ley N° 21.180, con el cuidado de los datos personales?

Respuesta del Contralor Jorge Bermúdez: el desafío en el uso de los datos está en compatibilizar el resguardo de los que son sensibles: una ficha médica, los datos personales como el rol único tributario —en el caso chileno—, la fecha de nacimiento, el domicilio, y para qué decir de los datos más sensibles, como familiares o patrimoniales. Siempre tiene que estar ese equilibrio, constantemente está la posibilidad de vulneración de esos resguardos y en eso tiene mucho que decir cómo se manejan los datos al interior de la institución: a través de códigos de ética, normas de seguridad, de ciberseguridad, normas de resguardo, de acceso, roles claramente definidos y previamente establecidos, respecto a quién puede acceder y a qué datos puede acceder para proveer esas garantías. De lo contrario, se podría caer en una situación de mayor desconfianza por parte de la ciudadanía y eso sería adverso para hacer este gobierno de datos desde las instituciones.

¿Cómo evalúa la implementación de la ley N° 20.880, sobre declaraciones de intereses y patrimonio, como una herramienta de prevención de la corrupción, en qué materia o ítems piensa que debe mejorarse y cómo?

Respuesta del Contralor Jorge Bermúdez: esta ley hizo un cambio radical en materia de declaraciones de intereses y patrimonio, pasando de la mera declaración en papel a la declaración por medio de un formulario electrónico integrado con bases de datos que permiten el análisis de esas materias. Desde la perspectiva de la Contraloría, la implementación y utilización de la ley ha sido muy exitosa, aun cuando se han presentado problemas, pero desde el punto de vista de los resultados, ha sido muy eficaz, toda vez que se han detectado conflictos de intereses que se han hecho saber, se ha detectado falta de completitud de las declaraciones de intereses de patrimonio y, se ha avanzado en disponer de declaraciones fidedignas, completas, oportunas y que se condigan con la realidad patrimonial de las personas sujetas a declarar. Evidentemente se podrían incorporar más análisis de datos y acceder a otras bases de datos, que a lo mejor ni siquiera todavía existen —por ejemplo, los registros de propiedad que aún no están contenidos en bases de datos— o recurrir a aquella información que hoy no es obligatorio declarar —como los depósitos a plazos o los saldos de las cuentas corrientes, por dar un par de ejemplos—. Finalmente, hay que destacar lo relevante que ha sido esta ley y, que tal vez las autoridades no se han dado cuenta del cambio tremendo que ha significado, porque permite realizar un análisis muy exhaustivo de esas declaraciones.

¿Hay alguna forma de superar este recelo para compartir datos dentro de Administración Pública y entre Estados, como para generar una colaboración exitosa a favor de la integridad pública, cómo lo ven ustedes desde el CAF?

Respuesta de Camilo Cetina: el incentivo y el mecanismo ha sido contingente, casi por la fuerza, por ejemplo, el caso de Odebrecht, las autoridades no habrían colaborado de no ser porque las redes fueron delatadas y se mostró la estructura criminal —que estaba capturando al sector de la infraestructura y de la construcción—, además de la exposición pública que tuvo el caso. En ese proceso, se dieron cuenta de que la única manera de agilizarlo y generar los resultados que esperaban, tanto los medios de comunicación como la ciudadanía y otras autoridades externas, era mediante la colaboración. El segundo incentivo, es que no estamos ante un fenómeno de corrupción en América Latina, estamos ante un fenómeno de crimen organizado, es decir, son personas que de manera premeditada acuerdan cómo depredar al Estado y lo hacen de una manera elaborada, que incluso hace el cálculo sobre el castigo que podrían tener si son capturados, todo ese análisis entra en sus actuaciones y se organizan en red, los medios digitales les están facilitando esa posibilidad; de esa manera, la única forma de luchar contra eso es que el Estado funcione en

red, compartiendo información, coordinando las acciones que permitan de algún modo contrarrestar ese crimen organizado.

¿En qué consisten los convenios con entidades públicas, por qué son voluntarios, se trabaja en alguna plataforma compartida, o cada uno es independiente? Además, si trabajamos con el Servicio de Impuestos Internos, ¿qué datos sacamos de ahí? Nos puede dar una mirada general sobre los convenios que tenemos actualmente en la Contraloría.

Respuesta del Contralor Jorge Bermúdez: en primer lugar hay que precisar que la Ley Orgánica de la Contraloría permite acceder a la información que tienen los organismos fiscalizados de la Administración del Estado, independientemente del formato donde ella estuviera. Entonces ¿para qué se necesita un convenio de colaboración?, básicamente para facilitar el trabajo, tanto para ellos como para este órgano de control. Con esta finalidad se llevará a cabo la captura de la información y, por eso, se le ha dado un carácter más bien voluntario, porque en el fondo da cuenta de la colaboración. De esta manera colaborativa se realiza el acceso a los datos, no de modo impositivo por medio de la norma o de la potestad de Contraloría, sino más bien ofrecemos apoyo a dichos organismos con la experiencia y la retroalimentación para mejorar sus procesos en las materias que maneja esta institución.

¿El sistema integrado de información que presentó, es de acceso público o un sistema interno de la Contraloría?

Respuesta del Contralor Jorge Bermúdez: es un sistema interno de la Contraloría, por cierto, es el repositorio de la Contraloría para poder realizar su labor, lo cual no significa que no pueda pedir cuenta la ciudadanía, no en el sentido de que cómo está conformado, qué bases de datos son, ¿cuánto nos estamos gastando en eso? Hay buena parte de información que ya está publicada, en todo caso, en el portal de transparencia proactiva.

¿Cómo se combate el manejo de datos de posibles riesgos asociados a la construcción de los algoritmos que sirven de base para el manejo de datos, hay un modelo, alguna política que estén usando en este ámbito?

Respuesta de Camilo Cetina: no, se están desarrollando generalmente los algoritmos se aprenden con base en la información que ya existe y que se ha generado a partir de transacciones. Un ejemplo, si el algoritmo busca detectar alguna persona natural involucrada en redes de corrupción, es muy probable que automáticamente elija hombres sobre mujeres, porque los datos históricos llevan a que son hombres quienes están más inmersos en este tipo de redes. Una manera de resolver esto, es generar datos sintéticos, es decir, crear datos artificiales para que el algoritmo aprenda, entonces dice una persona que se mete en una red criminal tiene este perfil, entonces normalmente está entre tal y tal edad, tiene este tipo de

formación, ingresa a los sistemas de información con estos patrones, no se contrata con el Estado por estos montos, no incorporas la información del género. Lo otro, es el tema de calidad de la información y de la calidad del dato si el Estado mismo resguarda esa información es lo suficientemente integral y precisa, obviamente se rompen ciertos riesgos que puedan tener los algoritmos para generar sus patrones o sus diagnósticos.

COMENTARIOS AL LIBRO «MÁS ALLÁ DE SANTIAGO: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE»

Jorge Bermúdez Soto¹

Editores: Isabel Aninat, Ignacio Irrázabal, Slaven Razmilic, Jorge Rodríguez.

Se trata de una publicación conjunta del Centro de Estudios Públicos y el Centro UC de Políticas Públicas.

1. Estructura del libro

El libro que se presenta tiene 221 páginas y se divide en cinco capítulos. El capítulo 1, sobre Contexto de la descentralización en Chile, aborda las bases conceptuales de la descentralización, como fórmula de traspaso del poder —elaborado por Isabel Aninat, Ignacio Casielles, Ignacio Irrázabal, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez—; el capítulo 2, Finanzas públicas regionales: propuestas presupuestarias e institucionales, es el centro del libro por los temas que aborda, por las propuestas que ahí se contienen y por su extensión —elaborado por Isabel Aninat, Ignacio Irrázabal, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez—; el capítulo 3 trata de la evidencia científica sobre las regiones mineras y descentralización en Chile —elaborado por Dusan Paredes—; el capítulo 4, Finanzas públicas de la descentralización en Valparaíso —elaborado por Patricio Aroca—; y el capítulo 5, Descentralización de la gestión presupuestaria: propuestas de futuro —elaborado por Egon Montecinos—.

El libro parte con el dato dado de la entrada en vigencia de las leyes N° 21.073 y N° 21.074, que implicarán la elección de los gobernadores regionales y el eventual traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales, e intenta responder a la cuestión central respecto de su financiamiento, es decir, si con la forma que tiene el actual financiamiento de los gobiernos regionales, estos serán capaces de llevar adelante sus funciones que, en definitiva, se deben traducir en alcanzar un desarrollo más equitativo entre las regiones.

No se trata de un libro meramente descriptivo de un problema, sino que lo más interesante del mismo y que se aprecia en todos los capítulos —salvo el primero que es de contexto de la descentralización— es la formulación de las propuestas

¹ Contralor General de la República, abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, máster en Derecho Comunitario Europeo de la Universidad Autónoma de Madrid, doctor en Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, posdoctorado en Derecho Ambiental de la Universidad de Giessen y de la Universidad de Heidelberg.

para las fuentes del financiamiento, la gestión presupuestaria y los desafíos institucionales; en particular, desde la perspectiva del control y de la rendición de cuentas. Son varias de estas propuestas las que deberían ser tomadas en cuenta a la hora de formular los proyectos de ley que necesariamente deberán dictarse para hacer posible este proceso de descentralización. Y es aquí donde se prevé un gran riesgo que me parece pertinente poner de manifiesto en esta ocasión. El proceso de descentralización política que se vivirá con la elección de los gobernadores regionales lleva implícita y explícitamente la promesa de que los beneficios económicos y sociales del desarrollo se distribuirán de una manera más equitativa entre las regiones y también al interior de ellas. Si dicha regulación no es dictada, o si tarda en demasía en que así ocurra, cosa que no sería raro que así fuese, nuevamente estaremos en una situación de expectativa no cumplida, lo que aumentará, si cabe, la desconfianza de la ciudadanía en la clase política.

Pues bien, con ocasión de la presentación de este libro, quisiera hacer una breve referencia general a algunos aspectos del proceso de descentralización política que viviremos próximamente, la mayoría de los cuales están tratados en aquel y, por tanto, no son mis ideas originales, pero me parece relevante plantearlos en este momento. A continuación, estas reflexiones las agrupo bajo tres preguntas: ¿para qué es necesaria la descentralización?; ¿cuáles son las condiciones de la descentralización?; y ¿qué riesgos tiene?

2. ¿Para qué es necesaria la descentralización?

Para comenzar quisiera intentar responder a la pregunta de para qué es necesaria la descentralización y para eso voy a recurrir a tres clases de argumentos, todos de alguna manera presentes en el texto.

2.1. Deber de promoción de la descentralización

El libro no es un libro jurídico, sino uno de políticas públicas y, en particular, de las fiscales, por lo mismo, es comprensible que la alusión a la normativa vigente sea muy acotada. Esto en realidad no es una crítica, sino una característica del libro, que permite una lectura ágil y que entusiasma. No obstante ello, desde mi perspectiva, creo que para responder esta pregunta, de para qué la descentralización, es necesario también hacer una referencia al mandato contenido en el artículo 3º de la Constitución. Dicha disposición en su inciso tercero contiene una declaración extraordinaria por su profundidad, pero también extraordinariamente pasada por alto, cuando señala que: «**Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional**».

Probablemente si pasásemos por el cedazo de esta norma: a la ley de presupuestos, a la reforma tributaria, a la normativa ambiental —entre otras— o a las decisiones de inversión pública, llegaríamos a la conclusión de que pocas veces se ha tenido en vista este deber de promoción del fortalecimiento de las regiones y mucho menos el deber de desarrollo equitativo de los territorios.

2.2. Nivel de desarrollo

Hay una segunda razón para responder afirmativamente esta pregunta y el libro lo hace en todos sus capítulos: el desarrollo de las regiones y, en definitiva, del país, se logra con un mayor nivel de descentralización. En este punto, el libro no cae en recetas mágicas o en una fe ciega en que la descentralización política sea la panacea del desarrollo, sin embargo, aporta evidencia suficiente como para apoyar este proceso, sin perjuicio de señalar claramente los riesgos, a los que me referiré más adelante. Sobre este punto me quedaré hasta aquí, recomendándoles que lean el libro.

2.3. Inercia centralizadora

Finalmente, en esta parte, me quiero referir a lo manifestado por Patricio Aroca respecto de los instrumentos necesarios para alcanzar la descentralización. Y citando al exministro de Hacienda Felipe Larraín, quien descartaba que solo el mercado pudiese favorecer el desarrollo de las regiones, señalando que existe una especie de «inercia centralizadora», la que lleva, diría yo, en particular, a jóvenes profesionales o técnicos a proyectar su carrera solo en Santiago. Santiago es Chile y si no estudias, trabajas o vives en la capital se hipotecarían tus posibilidades de desarrollo personal y profesional. En mi calidad de jefe de una institución que tiene oficinas en todas las regiones, puedo afirmar que esto es así. Cuesta demasiado convencer a los profesionales de trasladarse a ciertas regiones y, una vez que el funcionario llegó «al nivel central», es prácticamente imposible moverlo a una región. Lo anterior, visto desde una perspectiva económica resulta incomprensible, considerando que los sueldos se asignan por grados fijos.

3. ¿Cuáles son las condiciones de la descentralización?

En segundo término, quisiera referirme a las condiciones para la descentralización, respecto de las cuales se hace una referencia permanente a lo largo de esta obra. Estas me gustaría agruparlas en: capacidades institucionales, capacidades profesionales y bienes y servicios regionales.

3.1. Capacidades institucionales

Así como los conocemos, los gobiernos regionales no son capaces de asumir nuevas competencias y no es probable que lo hagan en el futuro, por mucho que

exista el interés político y se destinen recursos para ello. Lo que ocurre con los gobiernos regionales es lo mismo que ha sucedido a buena parte del Estado, pero agudizado en el nivel subnacional y que denomino como «la paradoja del maestro Cárdenas». Tal vez algunos de ustedes lo recordarán o habrán escuchado de él.

Es la historia de una persona que, de la noche a la mañana, por un golpe de suerte, se volvió millonario. Efectivamente, uno de los casos más recordados es el del maestro Cárdenas, quien en 1976 obtuvo un premio cercano al millón de dólares en un juego de azar, la Polla Gol. Luego de vivir la farra de su vida, dilapidó la inesperada fortuna, quedando más pobre de lo que era antes de recibir el premio. Este es el típico caso de una persona que repentinamente se encuentra con algo que no es capaz de gestionar.

Algo parecido nos puede estar ocurriendo en el Estado y de manera agravada en los gobiernos regionales. Tal como se señala en el libro, hoy en día los gobiernos regionales, con los intendentes a la cabeza, tienen una actitud más bien pasiva y obsecuente con el Gobierno en lo relativo al presupuesto. Pero si nada cambia, se transformarán *de facto* en actores relevantes en la discusión de la ley de presupuestos. En ese escenario, se producirá un constante aumento del gasto público, una sed insaciable por contar con más recursos. El problema es que, al igual que en el caso del fatídico maestro Cárdenas, si los gobiernos regionales no evolucionan —es decir, si no son apoyados y reforzados institucionalmente— serán incapaces de emplear los recursos de forma económica, eficaz y eficiente, por muchos que reciban. Existen demasiados ejemplos que dan cuenta de esa incapacidad.

Probablemente porque desde la Contraloría debemos lidiar día a día con las historias de fracaso de la gestión pública, es que nuestra mirada no es la del vaso medio lleno. Al revés, las fiscalizaciones llevadas a cabo en los últimos años por nosotros dan cuenta de una serie de males de los que adolece la Administración del Estado subnacional en el uso de los recursos. Sin ir más lejos, cabría preguntarse cómo han manejado algunos gobiernos regionales el programa de entrega de alimentos a propósito de la pandemia.

3.2. Capacidades profesionales

Cuesta mucho atraer capacidades profesionales a las regiones y esto no tiene tanto que ver con el nivel de sueldos, como con el nivel de los servicios de salud y de educación. En eso, todas las regiones pierden frente a la región Metropolitana. En varias partes del trabajo que se presenta, se hace alusión a la necesidad de contar con profesionales competentes y bien capacitados en las regiones. Asimismo, se señala la conveniencia de fortalecer la Academia Municipal que organiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Aquí me atrevo a proponer que el Estado debe realizar un esfuerzo de formalización y profundización de las iniciativas de formación de los funcionarios.

3.3. Bienes y servicios regionales

El desarrollo equitativo y solidario —a que se refiere el artículo 3º inciso tercero de la Constitución— se logrará, en primer término, a partir de bienes y servicios equiparables con el nivel metropolitano. Aquí falta una política de descentralización funcional y material que, de alguna manera, se equipare con lo que ocurre en otros Estados más desarrollados.

4. ¿Qué riesgos tiene?

Finalmente quisiera referirme a los **riesgos de la descentralización**, de los que se da cuenta en la obra y que, en mi opinión, es la principal preocupación de todos, comenzando por los editores y autores de la obra. Estos riesgos los podemos agrupar en la ineficiencia del gasto, la descoordinación entre las inversiones y, por último, y corolario de los dos anteriores, el riesgo de la corrupción.

El libro que se presenta da cuenta respecto de estos riesgos, de manera suficientemente extensa y profunda, y analiza el rol que deben cumplir los controles, en particular el de la Contraloría General. Sobre este punto, manifiesto mi acuerdo con la forma en que se aborda el tema, sin embargo, debo hacer presente que nuestro control corresponde solo al tercer nivel o línea de control del gasto público. El primero es el que debe tener el propio ejecutor de esos recursos, es decir, los gobernadores, apoyados por sus unidades de finanzas y jurídica. El segundo, está dado por la auditoría interna, la cual, en el Estado chileno, tiene muy poco desarrollo y todavía menor peso. Solo el tercer nivel es el de la Contraloría.

En definitiva, termino agradeciendo que me invitaran a presentar esta obra. Constituye un gran aporte a la discusión acerca de la descentralización fiscal en nuestro país. Si nada cambia, esto es, si no son escuchadas estas recomendaciones fundadas que el libro nos presenta, creo que sus autores en un par de años más, tendrán toda la autoridad moral para decirle, a quienes toman las decisiones en esta materia, el Gobierno y el Congreso Nacional: «se los dijimos», «les dijimos que esto iba a pasar». En lo personal espero sinceramente que no tengan que hacerlo.

Editorial

Artículos

Inostroza Castro, María Trinidad: Desafíos de los sistemas de compras públicas en tiempos de COVID-19.

Pliscoff Varas, Cristián y Lagos Machuca, Nicolás: Implementando los sistemas de integridad en el sector público chileno: Reflexiones a partir del Manual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre Integridad Pública.

Bijit Alfaro, Pamela: El sistema alternativo de solución de controversias en el derecho de acceso a la información pública, visiones sobre su legalidad y pertinencia.

Fernández Córdova, Manuel Ignacio: Diseño de un modelo piloto de evaluación de resultados de actividades de capacitación de la Contraloría a funcionarios públicos.

Castro Pedrero, Mauricio: Ética y pandemia. Decisiones complejas en épocas de escasez.

Ramírez Orrego, Ariel y Barría Traverso, Diego: Participación ciudadana en la Administración del Estado ¿Es la evaluación participativa una alternativa viable?

Análisis legislativo

Inostroza Lara, José; Donoso Palacios, Roxana; Del Campo Mullins, Rafael y San Martín Vergara, Macarena: Análisis y propuestas para la implementación de la ley Nº 21.180, sobre Transformación Digital del Estado.

Boletín Jurídico de la Contraloría General de la República

Primer semestre 2020.

Actualidad

Seminario web: NICSP - CGR Chile para el sector municipal.

Seminario web: Gestión de la información en la lucha contra la corrupción.

Recensiones bibliográficas

Bermúdez Soto, Jorge: Comentarios al libro «Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile».