



Centro de Estudios de la
Administración del Estado



POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

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, **Contraloría General de la República, Chile.**

Comité Editorial

Solange Garreaud de Mainvilliers Gerlach, **Dirección Nacional del Servicio Civil, Chile.**

Ph.D. Andrea Repetto Lisboa, **Universidad Adolfo Ibáñez, Chile.**

Ph.D. Stéphanie Alenda, **Universidad Andrés Bello, Chile.**

Ph.D. Juan Carlos Ferrada Bórquez, **Universidad de Valparaíso, Chile.**

Mg. José Inostroza Lara, **Universidad de Chile, Chile.**

Mg. Camilo Mirosevic Verdugo, **Contraloría General de la República, Chile.**

Ph.D. Nancy Barra Gallardo, **Contraloría General de la República, Chile.**

Ph.D. Cristián Pliscoff Varas, **Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.**

Mg. María Isabel Aninat Sahlj, **Universidad Adolfo Ibáñez, Chile.**

Daniel Martorell Correa, **Consejo Defensa del Estado, 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, **Secretaría de Redacción**

Claudia Sepúlveda Trejo, **Coordinadora General**

Alejandra Campo Díaz, **Coordinadora de Redacción**

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

Diagramación

Unidad de Servicios Gráficos, **Departamento de Comunicaciones y Relaciones Públicas**

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 revistacea@contraloria.cl

Selección de trabajos

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

La selección de artículos se realizará mediante arbitraje anónimo, consistente en la revisión de pares especialmente designados para estos efectos. Las pautas de evaluación serán informadas a 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 revistacea@contraloria.cl

La revista se encuentra disponible en su versión electrónica:

<http://www.ceacgr.cl/CEA/revista>

Registro de propiedad intelectual N° 5581

Santiago de Chile 2022



C O N T E N I D O

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

Artículos

Alcaraz Vergara, Alexandra Paola: Derecho de acceso a la información pública y secretos de defensa: análisis del caso Prenafeta Goic con Armada de Chile.	9
Murillo Huerta, Silvana & Murillo Huerta, Marcelo: Conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo.	33
Henríquez Miranda, Constanza: Estándares para el diseño de programas de cumplimiento para sociedades anónimas del Estado a la luz de la fiscalización de la Contraloría General de la República.	85

Artículos internacionales

Gómez Márquez, Carlos Miguel: Hacia la conformación de un modelo integral para fiscalizar los sistemas de compras públicas bajo los principios de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana.	119
--	-----

Análisis de jurisprudencia

Valenzuela Paravić, Paulina: Interpretación de la normativa que regula el otorgamiento de los permisos urbanísticos respecto de proyectos inmobiliarios que, a su vez, deben someterse a calificación ambiental. Comentario al dictamen N° E126162, de 2021, de la Contraloría.	139
--	-----

Boletines de la Contraloría General de la República

Boletín jurídico. Segundo semestre 2021.	147
Boletín financiero-contable. Segundo semestre 2021.	176

Actualidad

Seminario web de Control Ciudadano: La importancia del control público.	181
Conversatorio: Perspectivas para la función pública.	201

Recensión bibliográfica

Sepúlveda Moreno, Pablo: Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2021). «Integridad, probidad y transparencia en Chile. Tres décadas de avances y desafíos». Ministerio Secretaría General de la Presidencia.	213
--	-----

EDITORIAL

La ciudadanía demanda crecientemente mayor transparencia e integridad a quienes ejercen una función pública. Esto sienta sobre los hombros de cada una de las personas funcionarias una gran responsabilidad, ya que implica la realización de su trabajo con altos estándares de compromiso, competencia y calidad. Asimismo, obliga a que las decisiones y acciones que se adopten se apeguen irrestrictamente a la probidad y a la lucha contra el flagelo de la corrupción en todos los espacios y ámbitos de acción de quienes se desempeñan en la Administración.

La integridad se ha convertido en un eje esencial para el desarrollo de la función pública y en un elemento primordial para combatir las malas prácticas y la corrupción, incluso se ha planteado como una condición fundamental para que la esfera pública se transforme en un ambiente confiable. Un desempeño íntegro involucra aspectos legales –por ejemplo, ejercer apegados al principio de probidad–, éticos –en la incorporación de valores a nuestras decisiones– y estéticos –cuestionando cómo se ven nuestras acciones, procurando que no se generen dudas sobre la forma de proceder–. En este sentido, resuena la frase: «actuar de manera íntegra implica hacer lo correcto aun cuando nadie nos esté observando».

Lo anterior trae consigo que, ante las decisiones y acciones en el ejercicio de una función pública, se pueda distinguir qué es lo importante y qué es lo correcto en momentos determinados. Debido a esto, se hace necesaria la reflexión, para posteriormente pasar al desempeño y la acción. Dicha introspección genera conciencia de las acciones que se ejecutan y de que las personas que ocupan un cargo en la Administración no actúan solo por ellas, si no que obran también en nombre de la entidad pública a la cual representan.

Considerando lo anterior, es importante que se reconozca una corresponsabilidad por parte de las instituciones para estimular esta reflexión en quienes las componen. En efecto, por una parte, las personas funcionarias deben estar atentas y conscientes respecto de los riesgos de su accionar y no sucumbir ante tentaciones. Pero las organizaciones también deben hacer lo que esté a su alcance para promover las condiciones que incentiven un apego a un actuar íntegro: prevenir, detectar y responder de manera oportuna. Es así como los

sistemas de integridad son reconocidos como una herramienta efectiva para propiciar la generación de una cultura de probidad, ética y de lucha contra la corrupción.

Adicionalmente, la construcción de una cultura ética e íntegra en la función pública también surge desde el conocimiento, así se plantea en el estudio «Radiografía de la corrupción: ideas para fortalecer la probidad en Chile», el cual sostiene que la generación de conocimiento científico sobre el funcionamiento de la Administración pública, sus capacidades institucionales y el fenómeno de la corrupción permitirá atacar este problema, siendo la revista del Centro de Estudios de la Administración de Estado un aporte robusto a la consolidación de este relevante nexos.

El sexto número de la revista incorpora cuatro artículos, los cuales analizan distintas temáticas y retos actuales de la Administración pública: el derecho de acceso a la información pública; la conciliación de la vida personal y laboral de las personas funcionarias en tiempos de emergencia sanitaria; los estándares para el diseño de programas de cumplimiento para sociedades anónimas del Estado; y la fiscalización a los sistemas de compras públicas. Todas áreas y materias que son susceptibles de faltas e irregularidades y en cuyos procesos se puede atentar contra la integridad.

La reflexión sobre estos temas cimienta un camino hacía una acción íntegra. Permite cuestionar, pensar y examinar lo público, otorgando una mirada reflexiva sobre el quehacer institucional, teniendo siempre como una máxima el apego y la constante búsqueda de dar satisfacción y respuesta al interés general por sobre la obtención de beneficios personales.

Tamara Loyola Fuentes

Oficial de Integridad
de la Contraloría General de la República

DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA
Y SECRETOS DE DEFENSA.
ANÁLISIS DEL CASO PRENAFETA GOIĆ
CON ARMADA DE CHILE
RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC
INFORMATION AND DEFENSE SECRETS
CASE ANALYSIS OF PRENAFETA GOIĆ
VERSUS ARMADA DE CHILE

Alexandra Paola Alcaraz Vergara¹

Resumen

Este trabajo analiza el derecho de acceso a la información pública y la excepcionalidad del secreto a la luz de la controversia administrativa y judicial suscitada en el marco de la solicitud de acceso a un sumario administrativo militar considerado como secreto por la Armada de Chile y la concesión parcial de esta solicitud por parte del Consejo para la Transparencia. La autora analiza los argumentos invocados por la Armada de Chile y los efectos que tuvo la confirmación de la decisión del Consejo por parte de la Corte de Apelaciones de Santiago, la posterior revocación de la sentencia por la Corte Suprema de Chile y las implicancias del uso del recurso de queja. Finalmente, se reflexiona sobre la decisión final de denegación de acceso a la información y la importancia del aplicar correctamente el principio de proporcionalidad al momento de catalogar como secreta cierta información, con el objeto de resguardar el interés público.

Palabras clave: acceso a la información – información reservada o secreta – publicidad – secreto militar

¹ Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, funcionaria de la Contraloría General de la República.

Abstract

This paper analyzes the right of access to public information and the exceptional nature of its secrecy, taking into account the administrative and judicial controversy raised as a result of the request for access to a military summary considered secret by the Chilean Navy and the partial approval of this request by the Council for Transparency. The author analyzes the arguments alleged by the Chilean Navy and the effects of the confirmation of the Council's decision by the Court of Appeals of Santiago, the subsequent revocation of the judgment by Chile's Supreme Court and the implications of the use of the complaint appeal. Ultimately, the author reflects on the final decision to deny access to the requested information and the importance of correctly applying the principle of proportionality when classifying certain information as secret in order to safeguard the public interest.

Keywords: access to information – classified information – publicity – military classified

Introducción

La ley N° 20.285 consagró un sistema que resguarda el derecho de todo ciudadano a solicitar información que obra en poder de la Administración. Regula, de manera exhaustiva, el procedimiento administrativo y el régimen recursivo destinado a la obtención de información pública por parte de los administrados, fijando plazos y cargas procesales, tanto del requirente de información, como del órgano requerido, que permiten operativizar la normativa y dar efectividad práctica al derecho de acceso a la información pública.

Por su parte, el Consejo para la Transparencia –en adelante, el Consejo– ha sido el organismo público que ha liderado una ruta de acceso a la información pública. Sus decisiones han ido concretizando el contenido del derecho de acceso a la información y delimitando las abstractas y vagas causales de reserva y secreto que lo restringen (Contreras Vásquez & Pavón Mediano, 2012: 343).

En este contexto, el presente trabajo pretende analizar, tanto la decisión adoptada por el Consejo ante el amparo deducido por Carlos Prenafeta Goić, como por los tribunales ordinarios, frente a los recursos interpuestos por la Armada de Chile, incorporando antecedentes doctrinarios que coadyuven al estudio del caso, especialmente en lo referido a la procedencia de las causales de secreto o reserva vinculadas con la seguridad de la nación.

1. Antecedentes del caso (C-1.794, 2015; rol N° 13.673, 2015; rol N° 28.007, 2016)

El conflicto jurídico inicia con el requerimiento de información efectuado el 30 de junio de 2015 por Carlos Prenafeta Goic —en adelante el requirente— a la Armada de Chile, solicitando copia del sumario instruido por resolución del comandante de Operaciones Navales, vicealmirante José Romero Aguirre, según resolución reservada N° 1585/09/2624, del 29 de julio de 2013, por fallecimiento, entre otros, del teniente Miguel Casas-Cordero Menéndez.

Ingresado el requerimiento de información, la Armada de Chile responde denegando el acceso, mediante oficio N° 12900/354, invocando las causales de secreto contenidas en el artículo 21, N°s. 3 y 5, de la ley N° 20.285, a saber:

- 1) Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.
- 2) Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de *quorum* calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política —debido cumplimiento de las funciones del organismo, derechos de las personas, seguridad de la nación, o interés nacional— en relación al artículo 436 del Código de Justicia Militar, que describe la información que afecta la seguridad y defensa nacional, en los siguientes términos:

Se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la defensa nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas y entre otros:

- a) Los relativos a las plantas o dotaciones y a la seguridad de las instituciones de las Fuerzas Armadas o de Carabineros de Chile y de su personal.
- b) Los atinentes a planos o instalaciones de recintos militares o policiales y los planes de operación o de servicio de dichas instituciones con sus respectivos antecedentes de cualquier naturaleza, relativos a esta materia.
- c) Los concernientes a armas de fuego, partes y piezas de las mismas, municiones, explosivos, sustancias químicas y demás efectos a que se refiere la ley N° 17.798 usados por las Fuerzas Armadas o Carabineros de Chile.

d) Los que se refieran a equipos y pertrechos militares o policiales.

El requirente deduce amparo ante el Consejo, admitiéndose a tramitación y emitiendo la Armada de Chile los siguientes descargos para denegar el acceso a la información:

- 1) Que el expediente de dicha investigación contiene antecedentes que se refieren a planes de operación de ejercicios militares, seguridad del personal y de dichos ejercicios, sistemas de armas, equipos militares, estado y disponibilidad del material de guerra con que cuenta la institución, consecuentemente relativos a seguridad y defensa nacional.
- 2) Falta de legitimación activa del requirente, dado que quien presentó la solicitud no es apoderado del fallecido teniente Miguel Casas-Cordero Menéndez.
- 3) El carácter reservado y secreto de la investigación sumaria, constituyendo un delito la divulgación a personas no autorizadas, conforme al artículo 255 y siguientes del Código de Justicia Militar.

Como medida para mejor resolver, el Consejo ordena la remisión del expediente sumarial objeto del amparo, a fin de analizar la causal alegada por el órgano y efectuar el denominado test de daños. Sin embargo, la Armada de Chile deniega la información al Consejo argumentando principalmente:

- 1) Que para averiguar y establecer las causas, naturaleza, circunstancias y los responsables de un accidente en un ejercicio de características bélicas, necesariamente se deben realizar una serie de diligencias y aportar al expediente testimonios, peritajes, protocolos, planes de operación de ejercicios militares, seguridad del personal y de dichos ejercicios, sistemas de armas, equipos militares y el estado y disponibilidad del material de guerra con que cuenta la institución, y que son, justamente, para la seguridad y defensa nacional, cuyo conocimiento por parte de adversarios sin duda disminuye las capacidades de la mencionada defensa.
- 2) Por lo anterior, el expediente constituye en sí mismo información útil, vinculada a la potencialidad de la defensa de nuestro país.
- 3) El Consejo para la Transparencia no puede revisarlo, pues el ejercicio de la potestad para la obtención del expediente está limitado por el propio artículo 8° de la Constitución y no es pertinente solicitar la entrega y posterior examen de dicho expediente, para su resolución.

El Consejo resuelve a favor del requirente, otorgando acceso parcial a la información solicitada. Ante la decisión del Consejo, la Armada de Chile recurre de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, la que confirma por

unanimidad la decisión del Consejo y ordena el acceso parcial al expediente sumario. Agotadas las instancias, el requerido interpone un recurso de queja contra los ministros de la Corte de Apelaciones, por haber cometido «falta grave o abuso» en la dictación de la sentencia que rechazó la declaración de ilegalidad. Finalmente, la Corte Suprema si bien rechaza el recurso disciplinario, de oficio revoca la sentencia de la Corte de Apelaciones, denegando el acceso a la información respectiva.

2. Análisis de las consideraciones del Consejo y de la Corte de Apelaciones de Santiago (C-1.794, 2015; rol N° 13.673, 2015)

En este apartado se hará referencia en forma precisa y sistemática a los aspectos más importantes de la aplicación de la ley N° 20.285, a partir del análisis de las decisiones del Consejo y la Corte de Apelaciones de Santiago. No ahondaremos en las alegaciones de la Armada de Chile vinculadas con la falta de legitimación del requirente y el vicio de *citra petita*.

2.1. Presupuestos para limitar el derecho de acceso a la información pública

Si un órgano de la Administración pretende limitar el derecho de acceso a la información pública alegando alguna de las causales del artículo 21 de la ley N° 20.285, debe ser capaz de acreditar fehacientemente los presupuestos que configuran dicha causal y, en consecuencia, la afectación al bien jurídico protegido por esta. En este contexto, la doctrina (Contreras Vásquez & Pavón Mediano, 2012) desprende de la jurisprudencia del Consejo ciertos presupuestos necesarios para denegar el acceso a la información –que aplicaremos al caso expuesto supra– a saber:

- 1) Delimitación del contenido protegido del derecho de acceso a la información pública.
- 2) Subsunción de la información en la causal de reserva.
- 3) Reserva de ley de *quorum* calificado.
- 4) Test de daño.

2.1.1. Delimitación del contenido protegido del derecho de acceso a la información pública

Este presupuesto supone que la solicitud de información se encuentre protegida por el derecho de acceso a la información pública, es decir, que se cumplan las exigencias previstas por la ley N° 20.285 para que el órgano de la Administración deba acceder a la entrega de la información requerida (Contreras Vásquez & Pavón Mediano, 2012: 349).

En este caso, la muerte del teniente Miguel Casas-Cordero Menéndez en acto de servicio supuso la realización de un sumario administrativo, conforme al artículo 2° del decreto N° 277 del Ministerio de Defensa, el cual estuvo destinado a la verificación de los hechos ocurridos por parte de la autoridad competente. Consecuencialmente, el expediente —objeto de la solicitud de información— contiene las actuaciones y diligencias practicadas para averiguar y establecer las causas, naturaleza y circunstancias del accidente.

Si bien, conforme a lo alegado por la Armada de Chile, el artículo 14 del decreto N° 277 prescribe el carácter reservado de las actuaciones y diligencias de las investigaciones sumarias, el mismo precepto establece que, una vez terminada la investigación, es posible dar publicidad al expediente. De acuerdo con ello, el Consejo estimó que, teniendo el secreto sumarial por objeto asegurar el éxito de la investigación, una vez terminada esta, la justificación del secreto también acaba, lo que fue confirmado, en los mismos términos, por la Corte de Apelaciones de Santiago, al resolver el recurso de ilegalidad.

Además, esta postura es conteste con la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, la que ha sostenido que el fundamento del secreto del proceso sumarial es asegurar el éxito de la investigación —además del resguardo del debido proceso, la honra y respeto a la vida pública de los funcionarios quienes, eventualmente, podrían tener comprometida su responsabilidad en los hechos— la cual solo quedará a firme en el momento en que el sumario quede totalmente afinado (dictamen N° 59.798, 2008). Lo contrario, significaría aceptar la pertinencia de un prejuzgamiento, cuando aún penden instancias procesales y resoluciones por parte de la autoridad administrativa (dictamen N° 14.807, 2004).

Asimismo, la reserva, que en términos similares establece el artículo 137 del Estatuto Administrativo, ha sido precisada por el órgano contralor, en orden a reforzar la excepcionalidad del secreto, ya que, una vez afinado el referido sumario administrativo, este se encuentra sometido sin limitaciones al principio de publicidad, que constituye la regla general respecto de todos los actos de la Administración del Estado (dictamen N° 11.341, 2010).

En este sentido, el expediente sumarial es un documento amparado por el derecho de acceso a la información pública conforme al artículo 5° de la ley

Nº 20.285, que establece el carácter público de «toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha, clasificación o procesamiento»², pudiendo ser objeto de la solicitud de información del requirente, amparada en el artículo 10 de la ley Nº 20.285, según el cual, «[e]l acceso a la información comprende el derecho de acceder a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga».

Además, debemos entender que se cumple el primer presupuesto, si el órgano requerido no discute la admisibilidad de la solicitud, sino que alega su reserva o secreto en razón de la protección de un derecho fundamental –como la vida privada o los datos personales de un tercero– (Contreras Vásquez & Pavón Mediano, 2012: 348), «o de bienes colectivos de rango constitucional –como es el debido ejercicio de las funciones de un órgano, la seguridad de la nación o el interés nacional», como ocurre en el caso en cuestión– (García Pino & Contreras Vásquez, 2009, y Contreras Vásquez, 2010, como fueron citados en Contreras Vásquez & Pavón Mediano, 2012: 348).

2.1.2. Segundo presupuesto: reserva de ley de *quorum* calificado

Para cumplir con este requisito, como lo establece el artículo 8º de la Constitución, «la información solicitada debe haber sido declarada reservada o secreta por una ley de *quorum* calificado» (Contreras Vásquez & Pavón Mediano, 2012: 353).

Para efectuar dicho análisis, es necesario distinguir si la ley es posterior o anterior a la reforma del artículo 8º de la Constitución. En el primer caso, basta con analizar si ella tiene dicho carácter conforme al *quorum* requerido para su promulgación. En el segundo caso, corresponde aplicar la cuarta disposición transitoria de la Constitución que establece lo siguiente:

Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con *quorum* calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales (Constitución, cuarta disposición transitoria).

Este precepto, busca precaver las previsibles antinomias entre reformas constitucionales que elevan los *quorum* constitucionales y los preceptos legales dictados con anterioridad a dichas reformas (Contreras Vásquez & Pavón Mediano, 2012: 355).

2 Además, en conformidad con el principio de apertura o transparencia, toda información en poder de la Administración del Estado se presume pública (ley Nº 20.285, artículo 11, letra e).

En este sentido, la Contraloría ha esclarecido que el artículo 436 del Código de Justicia Militar está amparado por la ficción de la disposición cuarta transitoria de la carta fundamental y, por ende, no ha sido derogado por el artículo 8° de la Constitución, por lo que las autoridades institucionales pueden dictar, con el carácter de secretos, los actos en que inciden los documentos que menciona dicho artículo 436 (dictamen N° 48.302, 2007).

En el caso en comento, la Armada de Chile, argumentó que el sumario contenía información o datos que, de acuerdo al artículo 436 del Código de Justicia Militar, poseen carácter de reservados, ya que se relacionan directamente con la seguridad del Estado, la defensa nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas, por ejemplo, aquellos relativos a las plantas o dotaciones, planos o instalaciones de recintos militares, los planes de operación o de servicio de dichas instituciones con sus respectivos antecedentes, los concernientes a armas de fuego, partes y piezas de las mismas, municiones, explosivos, y los que se refieran a equipos y pertrechos militares o policiales.

Sin embargo, frente a este argumento, el Consejo estimó que no bastaba con la sola invocación del artículo 436 del Código de Justicia Militar, dado su carácter de *quorum* calificado para configurar la causal de reserva del artículo 21, N° 5, de la ley N° 20.285.

Así entonces, no resulta suficiente la reconducción formal, sino que debe también existir reconducción material, es decir, determinarse si la publicidad de la información de que se trata afecta o no alguno de los bienes jurídicos previstos en el artículo 8° de la Constitución, en este caso, la seguridad de la nación. Lo anterior, en atención a la claridad del vocablo «afectare» utilizado en el inciso segundo del precepto constitucional, por lo tanto, implica necesariamente la existencia de un perjuicio o daño al bien jurídico, para el caso de divulgarse la información (amparo A-45, 2009).

Este criterio ha sido sostenido por el Consejo y confirmado por la Corte de Apelaciones de Santiago, indicando que el vocablo «afectare» es claro en cuanto a que debe causarse un perjuicio o daño al bien jurídico en caso de divulgarse la información, de manera que no basta solo que aquella se «relacione» con este o que le resulte atingente para que el legislador pueda mantener tal información en secreto o reserva. Esta es la forma en que la aludida disposición del Código de Justicia Militar debe ser interpretada para obtener un resultado que sea conforme con el texto vigente de la Constitución³. Además, en este caso, la Corte de Apelaciones de Santiago estimó que:

3 Criterio establecido a partir de la decisión recaída en el amparo A-45, 2009, y reiterado, entre otras, en las decisiones C-137, 2013, y C-185, 2013.

resulta evidente a efectos de la configuración de la causal de reserva, que las meras aseveraciones o referencias efectuadas por la Armada de Chile en cuanto a que el sumario contendría información susceptible de ser considerada secreta o reservada, planteada en términos tan amplios que impiden ver de forma concreta cómo puede producirse una lesión o amenaza real y efectiva al bien jurídico en análisis (rol N° 13.673, 2015).

Creemos que el criterio expuesto fortalece el principio de transparencia y publicidad de los actos de la Administración, confirma la excepcionalidad del secreto y especifica el requisito de fondo contenido en la causal de reserva del artículo 21, N° 5.

Nos parece que la alegación de la Armada de Chile, según la cual el artículo 21, N° 5, establece una causal de naturaleza objetiva, de redacción diferente a las otras causales (rol N° 13.673, 2015), es contraria al régimen jurídico que regula el acceso a la información en Chile y al espíritu de la norma. De sostenerse dicha interpretación, en ciertos casos, podría impedirse el acceso a la información pública, sin la afectación del bien jurídico protegido por la causal de reserva, es decir, sin motivo alguno.

En conformidad con ello, el profesor Enrique Rajevic Mosler ha señalado:

En este punto el Consejo ha sido determinante: dado el carácter de derecho fundamental que tiene el acceso a la información pública y la condición de regla general que el artículo 8° de la Constitución otorga a la publicidad de los actos de la Administración, la carga de la prueba de las circunstancias de las que depende la concurrencia de una causal de secreto o reserva que levante o releve el deber de entregar la información corresponde a quien la alega, vale decir, al organismo público o al tercero que se opone a la entrega de la información, no bastando la mera invocación de las causales o la afirmación del daño para acreditar que exista un riesgo serio de afectación al interés general o particular que permita dar por acreditada la configuración de la causal de secreto o reserva (Rajevic Mosler, 2009: 43).

2.1.3. Tercer presupuesto: subsunción de la información en la causal de reserva

El tercer presupuesto corresponde a la subsunción de la información denegada en la causal de reserva o secreto establecida en la ley. Se trata de un proceso hermenéutico que primero efectúa la Administración y, eventualmente, es

controlado por el Consejo y por las cortes de apelaciones. Esto supone que, junto con alegar una regla legal de reserva o secreto, esta debe aplicarse a la información que se está solicitando (Contreras Vásquez & Pavón Mediano, 2012: 359).

La Armada de Chile —como se indicó *supra*— tanto al denegar el acceso a la solicitud de información del requirente, como al no evacuar la medida para mejor resolver del Consejo e interponer los recursos judiciales que franquea la ley, argumentó que la totalidad del expediente estaba afectada por las causales del artículo 21, N.ºs. 3 y 5, en relación con el 436 del Código de Justicia Militar. Lo anterior, porque el expediente constituiría en sí mismo, información útil vinculada a la potencialidad de defensa de nuestro país, de trascendencia innegable para el correcto y adecuado funcionamiento de la institución, en su rol de resguardar la defensa y seguridad nacional, cuya reserva y secreto pretende evitar que, mediante el acceso de terceros, se hagan públicos secretos militares, características o equipamiento, entre otros razonamientos afines (rol N.º 13.673, 2015).

Vista la argumentación expuesta, es dable concluir que la Armada de Chile no cumple con este presupuesto, puesto que no detalla cuáles son las partidas del sumario que contienen la información que, en forma cierta y específica, afectan la seguridad de la nación, sino que lo afirma en términos genéricos, lo que resulta insuficiente para satisfacer el estándar requerido para impedir el acceso a la información pública. Además, al no permitir que el Consejo examine la investigación administrativa, la Armada de Chile obsta a la correcta e imparcial aplicación de la causal de reserva en el caso concreto.

Teniendo presente las alegaciones del órgano requerido, el Consejo accede al amparo del requirente. Aplica el principio de divisibilidad, en virtud del cual, si un acto administrativo contiene información que puede ser conocida e información que debe denegarse en virtud de causa legal, se dará acceso a la primera y no a la segunda (ley N.º 20.285, artículo 11, letra e), y ordena que los siguientes datos fueran tarjados por la Armada de Chile, previa entrega de la copia del sumario administrativo:

- 1) Datos personales de contexto relativos a personas naturales, —domicilio particular, fecha de nacimiento, nacionalidad, estado civil, teléfonos, entre otros—, por estimarse que su revelación afectaría los derechos de los titulares.
- 2) Información sobre el tipo de municiones o explosivos que adquiere la institución así como sus especificaciones técnicas, dado que posee funcionalidad para el combate, lo que permitiría calificar la información

como relativa al equipamiento bélico y material de guerra, siguiendo la nomenclatura que utilizaba el artículo 34 de la ley N° 20.424⁴.

Al no tener acceso al expediente sumarial solicitado, el Consejo tuvo que señalar genéricamente la información que podría subsumirse en las causales del artículo 21, N°s. 3 y 5, de la ley N° 20.285. Este criterio nos parece lúcido, tanto por la correcta aplicación de las causales de secreto o reserva, respetando las alegaciones de la Armada de Chile y circunscribiéndolas al caso en cuestión, como por la decisión de exigir el cumplimiento de los presupuestos expuestos *supra* para efectos de denegar el acceso a la información requerida por Carlos Prenafeta Goić, lo que asegura la justa limitación del derecho de acceso a la información pública y la efectiva protección de los principios de transparencia y publicidad⁵.

Por su parte, en lo concerniente a la aplicación del principio de divisibilidad, la Corte de Apelaciones de Santiago, lo relaciona con el principio de máxima divulgación, que consagra el deber de los órganos del Estado de proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales, estimando que:

al no advertirse en la especie de qué forma la aplicación de dicho principio —de divisibilidad—, en cuanto dispone la revelación de parte de la información solicitada, en condiciones que fue dispuesta por el Consejo para la Transparencia, pueda ni siquiera potencialmente, de manera verosímil, producir la afectación del bien jurídico tutelado (rol N° 13.673, 2015).

4 Artículo 34. Los actos y resoluciones presupuestarios de la defensa nacional son públicos.

Los fundamentos de los actos y resoluciones presupuestarios de la defensa nacional, incluidos los que acompañan el proyecto de ley de presupuestos del sector público, serán secretos o reservados en todo lo relativo a:

- a) Planes de empleo de las Fuerzas Armadas.
- b) Estándares en los que operan las Fuerzas Armadas.
- c) Especificaciones técnicas y cantidades de equipamiento bélico y material de guerra.
- d) Estudios y proyectos de inversión institucionales o conjuntos referidos al desarrollo de capacidades estratégicas.

Asimismo, los gastos institucionales y conjuntos de las Fuerzas Armadas para los efectos de la ley N° 19.974 serán secretos.

Los registros de proveedores de los organismos e instituciones del sector serán públicos. Dichos registros deberán hallarse permanentemente actualizados, indicando aquellos hechos esenciales que atañen a la naturaleza y estructura de las personas jurídicas ahí señaladas, e identificando a las personas naturales que ejerzan las funciones de su representación en Chile. No podrá admitirse a tramitación ninguna gestión con proveedores que no cumplan con dichas exigencias. Un reglamento especial, aprobado por decreto supremo emitido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y firmado, además, por el ministro de Hacienda, fijará las normas reglamentarias de detalle para la plena aplicación de este inciso, considerando un régimen de inhabilidades, implicancias y recusaciones para la plena aplicación de las mismas.

5 Aquello se vincula directamente con las funciones y atribuciones encargadas a dicho órgano en el artículo 33 de la ley N° 20.285.

2.1.4. Cuarto presupuesto: test de daño

El último presupuesto para admitir la procedencia de una causal de reserva o secreto corresponde al denominado test de daño. Este estándar permite establecer el grado de afectación que generaría la publicidad de la información al bien jurídico que protege la causal de secreto o reserva (Contreras Vásquez & Pavón Mediano, 2012: 362). En este caso, implica analizar si la publicidad del sumario afecta, en definitiva, la seguridad de la nación —causales del artículo 21, N^os. 3 y 5—, y si el grado de afectación es suficiente para denegar el acceso.

Este criterio ha sido desarrollado por la doctrina comparada y adoptado por el Consejo, según la decisión de amparo A-45, 2009 —José Pedro de la Carrera Valdés a Carabineros de Chile—, que determinó que el test de daño consiste en: «realizar un balance entre el interés de retener la información y el interés de divulgarla para determinar si el beneficio público resultante de conocer la información solicitada es mayor que el daño que podría causar su revelación» (amparo A-45, 2009), expresando el Consejo que «así lo ha planteado la doctrina en el caso de Méjico, donde es conocido como “prueba de daño”» (amparo A-45, 2009).

En este sentido, no basta que un documento se refiera a datos vinculados, por ejemplo, con la seguridad de la nación, para que este pueda ser automáticamente reservado del conocimiento público. El órgano que pretende establecer la reserva, además, tiene que demostrar que la divulgación de ese documento genera o probablemente puede generar un daño específico al valor jurídicamente protegido. En otras palabras, se requiere de una ponderación de los valores en conflicto —en este caso publicidad contra seguridad— para poder determinar de manera cierta que la primera pone en riesgo a la segunda y que, por ello, procede una reserva temporal del documento (amparo A-45, 2009).

La labor ponderadora del Consejo es una forma de aplicación del principio de proporcionalidad, el cual obliga al operador jurídico a observar un conjunto de exigencias utilizadas para verificar si la restricción a uno o más derechos fundamentales —en este caso el derecho de acceso a la información— es justificada (Covarrubias Cuevas, 2012: 450).

El Consejo, siguiendo los requisitos establecidos por la doctrina, señala que el principio de proporcionalidad supone analizar lo siguiente:

- 1) Si la medida es eficaz.
- 2) Si no existe un medio más moderado para la consecución eficaz del propósito buscado —en este caso, cautelar el secreto—.
- 3) Si de la medida a adoptar —en este caso, el secreto absoluto— derivan más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (amparo A-45, 2009, considerando 10^o).

En este caso, de acuerdo con lo expuesto por la Corte de Apelaciones de Santiago, el principio de proporcionalidad supone ponderar entre los daños que la publicidad provocaría a algunos de los bienes jurídicos protegidos –seguridad de la nación o defensa nacional– y el perjuicio que el secreto causa al libre acceso a información, incorporando además la teoría general de límites de los derechos fundamentales, especialmente a efectos de velar por la tutela del bien jurídico protegido por medio del secreto o reserva, por lo que este principio debe ser interpretado restringidamente (rol N° 13.673, 2015).

Si bien, no existe alusión expresa en la ley N° 20.285 al test de daños, el Consejo cuenta con la facultad para solicitar la colaboración de los órganos de la Administración en ejercicio de sus atribuciones y de recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia (ley N° 20.285, artículos 34; 33, letra b), que dispone la función del Consejo de resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados, podría considerarse el sustento normativo de dicha atribución. En este caso, para resolver fundadamente el Consejo debe asir el procedimiento sumarial con el objeto de realizar un examen en concreto y determinar si materialmente la publicidad de la información de que tiene la capacidad de afectar la seguridad de la nación. De lo contrario, no es posible determinar la efectiva afectación del bien jurídico que la causal busca proteger.

Antes de la consagración constitucional del principio de transparencia y de la publicación de la ley N° 20.285, el artículo 11 bis de la ley N° 18.575⁶ establecía una diferencia entre denegación de la información y su reserva o secreto. En este sentido:

la reserva o secreto de la información era una causal de denegación de la información, existiendo otras cuatro de naturaleza diferente a ella. Esta distinción entre el secreto o reserva y el resto de las causales de denegación tiene su razón de ser en que la primera buscaba extraer del conocimiento público ciertas materias, las que de por sí debían estar fuera del ámbito de conocimiento de los administrados. Las otras cuatro causales respondían a una idea distinta: que, en cada caso, debía verificarse la procedencia de su denegación por alguno de los cuatro motivos indicados. En esta última situación, el ente al

6 Las únicas causales en cuya virtud se podrá denegar la entrega de los documentos o antecedentes requeridos son la reserva o secreto establecidos en disposiciones legales o reglamentarios; el que la publicidad impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido; la oposición deducida en tiempo y forma por los terceros a quienes se refiere o afecta la información contenida en los documentos requeridos; el que la divulgación o entrega de los documentos o antecedentes requeridos afecte sensiblemente los derechos o intereses de terceras personas, según calificación fundada efectuada por el jefe superior del órgano requerido, y el que la publicidad afecte la seguridad de la nación el interés nacional (ley N° 18.575, artículo 11 bis, inciso penúltimo).

que se le solicitaba la información era el llamado a ponderar en el caso concreto el acceso o la denegación —en otras palabras, la procedencia de la aplicación de la causal—. Respecto de la información fijada por la ley o el reglamento como secreta o reservada, tal reflexión por el órgano no era procedente, ya que ella se sustrajo del conocimiento público dada su naturaleza, existiendo una ponderación anterior a la solicitud por parte del legislador o la Administración —dependiendo si el secreto o reserva se disponían por ley o reglamento, respectivamente— (Aliaga Medina, 2012: 132).

Ni el artículo 8º de la Constitución, ni la ley Nº 20.285 hacen la distinción efectuada por el artículo 11 bis de la ley Nº 18.575, por ende, ya no es posible diferenciar entre secreto o reserva de la información y otras causales de denegación. «Así, se hace equivalente secreto o reserva y denegación de información, con lo que toda causal por la que se deniegue el acceso será un caso de secreto o reserva. Cuestión que, además, se desprende del encabezado del artículo 21, el que indica que las únicas causales de secreto o reserva en virtud de las cuales se podrá denegar el acceso a la información son las que este precepto señala, equiparando ambas expresiones» (Aliaga Medina, 2012: 134).

A nuestro juicio, tanto el constituyente como el legislador, al hacer equivalentes el secreto o reserva y la denegación de información, extienden al Consejo la potestad de ponderar si en concreto se afectan los bienes jurídicos protegidos por las casuales de secreto o reserva y establecer si la información requerida debe o no estar a resguardo del conocimiento público, cualquiera sea la causal invocada.

Así las cosas, es dable concluir que el artículo 21 de la ley Nº 20.285 no contempla supuestos de protección *per se* o causales objetivas de denegación de información. Por consiguiente, el test de daño es una herramienta legítima que habilita al Consejo para obtener los antecedentes objeto de la solicitud de información y para evaluar si, en el caso particular, procede denegar el acceso.

Por lo demás, esta práctica obliga al Consejo a mantener en reserva preventiva los antecedentes que reciba (ley Nº 20.285, artículo 26), cuestión que garantiza el correcto empleo del test de daños y lo legitima como herramienta al servicio de los principios de transparencia y publicidad.

En el caso en comento, la Corte de Apelaciones de Santiago estimó inadmisibles las alegaciones de la Armada de Chile, relativa a que, en su decisión amparo, el Consejo se habría excedido en sus competencias. Ello, en atención a que precisamente el test de daños forma parte de las obligaciones que le son propias: «debiendo verificar en la especie si dicho sumario administrativo contiene o no antecedentes o información que, potencialmente, en forma verosímil, pueda

afectar la seguridad y defensa nacional, siendo procedente el análisis» (rol N° 13.673, 2015).

La argumentación de la Armada de Chile destinada a justificar su negativa a evacuar la medida para mejor resolver, nos parece insuficiente. No existe el peligro alegado por la institución, esto es, que el expediente sumarial en manos «adversarias» disminuya las capacidades de defensa nacional, ya que quien solicita dicha información es un órgano del Estado de Chile, en ejercicio de sus funciones, dentro de su competencia, para el solo efecto de ponderar la afectación de los bienes jurídicos en cuestión –transparencia/seguridad de la nación– y resolver correctamente el asunto controvertido, es decir, ni siquiera potencialmente podría afectar el bien jurídico tutelado.

3. Análisis crítico del tratamiento dado por la Corte Suprema (rol N° 28.007, 2016)

3.1 Antecedentes del recurso

Ante la decisión del Consejo y el rechazo del reclamo de ilegalidad, la Armada de Chile, a través del Consejo de Defensa del Estado, deduce recurso de queja en contra de las ministras integrantes de la Primera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, en razón de haber incurrido en faltas o abusos graves, constituidos por errores u omisiones manifiestos e igualmente graves.

El requerido funda el recurso de queja principalmente en las siguientes faltas graves o abusos:

- 1) Falta de legitimación activa, toda vez que la institución alegó que si el señor Prenafeta hubiera solicitado acceso al expediente acompañando el mandato respectivo, sin duda se le hubiera dado conocimiento del mismo, sin embargo, actuó como persona natural. Consecuencialmente, habría una falsa apreciación de los hechos y una errónea interpretación del principio de no discriminación (ley N° 20.285, artículo 11).
- 2) En la especie no existe identidad de sujeto, puesto que quien solicitó la información ante la Armada de Chile fue el señor Prenafeta, por sí, sin invocar representación alguna, mientras que quien interpuso el amparo ante el Consejo para la Transparencia fue el señor Prenafeta, pero en representación de terceros. Esta interpretación contraría el texto de la norma, puesto que el artículo 24 de la ley N° 20.285 establece expresamente que es «el requirente» quien tiene derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia.

- 3) La causal del artículo 21, N° 5, de la ley N° 20.285 es una causal objetiva, cuyo tenor no permite realizar el análisis de «afectación», habiéndose extendido las potestades establecidas por la ley al Consejo para la Transparencia, atribuyéndose la de efectuar un test de daños respecto de normas cuya evaluación y ponderación ya realizó el legislador a través de la ley de *quorum* calificado.
- 4) Las sentenciadoras no resuelven acerca de las causales contenidas tanto en el artículo 34 de la ley N° 20.434 como en el artículo 436 del Código de Justicia Militar, pese a que no son contradictorias con las aceptadas, sino que, por el contrario, son igualmente aplicables y por los mismos motivos, con lo que incurrían en *citra petita* o *ex silentio* (rol N° 28.007, 2016).

Frente a las alegaciones del Consejo de Defensa del Estado, la Corte Suprema estimó que el mérito de los antecedentes no permite concluir que las recurridas hayan realizado alguna de las conductas que la ley reprueba y que sería necesario reprimir y enmendar mediante el ejercicio de atribuciones disciplinarias (rol N° 28.007, 2016).

Ello no significa que comparta la apreciación de los hechos y la aplicación del derecho efectuada, procediendo de oficio a dejar sin efecto la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, acogiendo la reclamación interpuesta por el Consejo de Defensa del Estado en contra de la decisión de amparo del Consejo para la Transparencia.

3.2. Aspectos relevantes de la sentencia

3.2.1. La afectación de la seguridad nacional con la publicidad de la información requerida

Para resolver el asunto, la Corte Suprema expresa que la Armada de Chile pertenece a las Fuerzas Armadas, las que «existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional» (Constitución, artículo 101; rol N° 28.007, 2016). Es decir, atiende a la especial relación que existe entre la actividad del organismo requerido de información y el bien jurídico protegido por la causal de secreto prevista en el artículo 21, N° 5, de la ley N° 20.285.

Enseguida, estima que el sumario instruido por la Armada de Chile —en el contexto del fallecimiento del teniente Miguel Casas-Cordero Menéndez— contiene información que duda que deba estar comprendida en el enunciado y en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 436 del Código de Justicia Militar, toda vez que:

- 1) El evento en que perdió la vida el referido oficial tuvo lugar con ocasión del desarrollo de un ejercicio de las Fuerzas Especiales de la Armada de Chile, en el que, sin duda alguna, se ha hecho uso de diversas armas de fuego,

así como de equipos y pertrechos militares (rol N° 28.007, 2016). Es decir, se configuraría lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 436, del Código de Justicia Militar.

- 2) Asimismo, dado el carácter profesional de dichas unidades bélicas y sus particulares funciones bélicas, es razonable suponer que ha incluido el despliegue de elementos explosivos en condiciones reales e implicado la utilización de material de guerra, cuya existencia carácter y cualidades no pueden sino ser mantenidos en reserva (rol N° 28.007, 2016). Lo anterior, configuraría lo establecido en el numeral 3 del artículo 436 del Código de Justicia Militar.
- 3) En la investigación administrativa, han de constar antecedentes vinculados directamente con los planes de operación o de servicio de la Armada de Chile; la forma en la que son planificadas las operaciones; de qué modo son desplegadas en condiciones que simulan las reales y cuáles son los métodos empleados para su transporte y desenvolvimiento en situaciones de combate; qué clase de operaciones en concreto preparan, etcétera, cuya revelación podría afectar la seguridad de la nación (rol N° 28.007, 2016). Es decir, se configuraría lo dispuesto en el numeral 2, del artículo 436 del Código de Justicia Militar.

La Corte Suprema considera que dicha información tiene directa relación con características críticas de la labor que la Armada de Chile lleva a cabo en el ámbito de la seguridad de la nación, de modo que su develación podría implicar el conocimiento de elementos vinculados con los materiales que emplea así como con el carácter y tipo de actividades bélicas que realiza y de la particular manera que las lleva a cabo para garantizar la defensa nacional (rol N° 28.007, 2016).

Concordamos con la sentencia, toda vez que los numerales 2, 3 y 4 del artículo 436 del Código de Justicia Militar señalan expresamente, despejando cualquier duda del interprete, que es secreta la información vinculada con los planes de operación o de servicio de las instituciones de las Fuerzas Armadas con sus respectivos antecedentes de cualquier naturaleza, relativos a esta materia, así como aquella concerniente a las armas de fuego, partes y piezas de las mismas que dichas instituciones emplean y, además, la relacionada con equipos y pertrechos militares (rol N° 28.007, 2016).

Sin embargo, consideramos que el análisis que efectúa la Corte Suprema en abstracto, es decir, sin haber examinado el expediente sumarial, supone presumir que dicho antecedente contiene la información a que se refiere el artículo 436, numerales 2, 3 y 4, sin que se haya acreditado. Asimismo, la sentencia emplea infinitivos como «podría» al referirse a la afectación de la seguridad nacional y no se pronuncia sobre cómo concretamente se produciría, cuestión que, a nuestro juicio, no satisface lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución Política de la República, en cuanto exige la afectación real y efectiva del bien jurídico.

Por último, la Armada de Chile debió formar la convicción de que la divulgación de la información pedida podría afectar la seguridad de la nación, no debió suponerlo la Corte Suprema. Le corresponde al organismo requerido justificar que la investigación administrativa contiene concretamente antecedentes calificados como secretos por los numerales 2, 3 y 4 del artículo 436 del Código de Justicia Militar y la consiguiente afectación de la seguridad de la nación que provocaría otorgar el acceso a esta.

3.2.2. Prevenciones de la ministra Egnem y del abogado integrante Gómez

Si bien, ambos magistrados concurren a la decisión de ejercer las facultades oficiosas de que se encuentra revestida de la Corte Suprema, para la ministra Rosa del Carmen Egnem Saldías el acceso a la información debe efectuarse tras la aplicación aún más intensa y rigurosa del principio de divisibilidad, siempre que no suponga entregar al interesado copias de lo obrado en el sumario administrativo e incluyendo las restricciones dispuestas en su oportunidad por el Consejo. Por su parte, el abogado integrante Rafael Gómez Balmaceda estima que debe entregarse la información de que se trata, pero excluyendo aquellos antecedentes que puedan afectar la seguridad nacional —a criterio de la Armada de Chile— y sin que, además, se entreguen copias de lo obrado al requirente (rol N° 28.007, 2016).

Nos parece poco plausible la postura que permite el acceso a la información requerida, pero impidiendo la entrega de copias del expediente, toda vez que es precisamente el antecedente solicitado. Asimismo, rechazamos la postura del abogado integrante Rafael Gómez Balmaceda, según la cual la Armada de Chile debe definir qué antecedentes afectan el bien jurídico protegido con la causal de reserva, pues para que el sistema destinado a proteger el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública sea efectivo, resulta fundamental que la entidad encargada de establecer qué información es secreta sea distinta de aquella requerida de información.

3.2.3. La facultad del Consejo para efectuar el test de daños

Es importante mencionar que la sentencia negó la facultad del Consejo de comprobar a través del test de daños, si en concreto se afectaba el bien jurídico protegido con la causal del artículo 21, N° 5, de la ley N° 20.285 —seguridad nacional—. Para la Corte Suprema, el legislador calificó previamente, mediante una ley de *quorum* calificado, la reserva de cierta información contenida en el artículo 436 Código de Justicia Militar. Luego, entendemos que, para configurar la causal de secreto, bastaría con vincular racionalmente de qué manera la información descrita en la ley de *quorum* calificado afecta al bien jurídico respectivo. Por añadidura, se trataría de un análisis en abstracto, pero en ningún caso de una causal objetiva, cuya sola invocación permite denegar el acceso a

la información; esa postura resulta contraria al sentido y función de la actividad resolutoria del Consejo.

Por otra parte, consideramos que el argumento de la Corte Suprema, según el cual toda clase de operaciones encubiertas tras líneas del oponente podría comprometer la defensa nacional (rol N° 28.007, 2016), no podría justificar la improcedencia del test de daños, pues su empleo supone que la información obre en poder de un órgano de la Administración del Estado —no de un oponente— con el objeto de ejercer una potestad pública, es decir, no tendría ni siquiera potencialmente la aptitud para afectar la defensa nacional.

3.3. El recurso de queja como «instancia» jurisdiccional

En conformidad a los datos contenidos en el sitio web del Conejo (Consejo para la Transparencia, 2021) relacionados con la judicialización de casos al 31 de mayo del 2021, la Corte Suprema ha conocido 20 recursos de queja que dicen relación con antecedentes requeridos a las Fuerzas Armadas. Al respecto, cabe señalar lo siguiente:

- 1) Existen 2 causas que se encuentran reservadas —roles N°s. 8.109, 2017; y 31.196, 2014—.
- 2) Solamente en 3 casos la Corte Suprema desechó el recurso de queja sin enmendar el fallo de oficio, declarando que dicha circunstancia no necesariamente significa compartir la apreciación de los hechos y la aplicación del derecho efectuada —roles N°s. 28.925, 2015; 87.863, 2016; y 2.670, 2018—. A nuestro juicio, en estos casos la corte obró observando la naturaleza, objeto y finalidad de este medio de impugnación.
- 3) En 5 casos la corte acoge la queja —roles N°s. 4.285, 18.728, 18.730, 26.393 y 26.843, 2018—, pero no dispone la remisión de los antecedentes al pleno, por tratarse de un asunto en que la inobservancia constatada no puede ser estimada como una falta que amerite disponer una medida de carácter disciplinario. Solamente en un caso acogió el recurso y ordenó remitir los antecedentes al pleno para los fines pertinentes —rol N° 24.118, 2014—.
- 4) En 10 casos la Corte Suprema desecha la queja y sin perjuicio de lo resuelto actúa de oficio resolviendo la reclamación —roles N°s. 24.118, 2014; 8.353, 2015; 28.007 y 17.518, 2016; 35.801, 35.800 y 34.414, 2017; 12.235 y 15.435, 2018—. En dos de estos casos señala que obra en virtud de la facultad que el confiere el artículo 541 del Código Orgánico de Tribunales —roles N°s. 8.353, 2015; y 17.518, 2016—; sin embargo, dicha norma supone reconocer la existencia de una sentencia dictada con falta o abuso, por lo que parece cuestionable desechar la queja, no remitir los antecedentes al pleno y fundamentar el ejercicio de esta facultad en tal regla.

- 5) Salvo en 3 casos que involucran al Ejército de Chile –roles N°s. 18.728, 18.730 y 26.843, 2018–, en todos los fallos en que la corte se pronuncia de oficio, resuelve denegar el acceso a la información requerida, revirtiendo lo decidido por el Consejo, a saber:
- a) 2 casos que involucran al Ejército de Chile –roles N°s. 8.353 y 37.908, 2017–,
 - b) 2 a la Armada de Chile –roles N°s. 28.007, 2016; y 37.908, 2017– y
 - c) 6 a la Fuerza Aérea –roles N°s. 24.118, 2014; 87.863. 2016; 34.414, 2017; 4.285, 12.235 y 26.393, 2018–.

Se excluyen aquellos en que ordena retrotraer el procedimiento –roles N°s. 8.353, 2015; 17.518, 2016; y 15.435, 2018–.

El artículo 30 de la ley N° 20.285 establece que contra la resolución de la Corte de Apelaciones no procederá recurso alguno. A pesar del tenor literal de esta disposición, el recurso de queja se ha transformado en el mecanismo jurídico utilizado por las partes, para obtener un pronunciamiento favorable de la Corte Suprema, una vez acogido el amparo ante el Consejo y rechazado el reclamo de ilegalidad tramitado ante la Corte de Apelaciones.

Nos parece que esta práctica desnaturaliza el recurso de queja, porque altera su objeto, esto es, corregir graves faltas o abusos ministeriales de parte del fallador que caigan dentro del ámbito de la jurisdicción disciplinaria del superior jerárquico para reparar el mal causado al recurrente. En la práctica, el justiciable se vale de este mecanismo para que la Corte Suprema tome conocimiento y falle, cuestiones de hecho y de derecho, ventiladas ante el Consejo y la Corte de Apelaciones respectiva, lo que no es de la esencia de la queja, toda vez que no constituye una instancia.

Si la voluntad del legislador fue contemplar como único control de las decisiones del Consejo el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, significa que este régimen de impugnación satisface la exigencia de control judicial de los actos de la Administración, ajustándose al Estado de derecho y excluyendo toda otra forma de reclamación, que tenga por finalidad el ejercicio de facultades jurisdiccionales de los tribunales de justicia. Aquello garantiza la debida autonomía e independencia del Consejo y robustece la eficacia de sus decisiones.

La exacerbada judicialización de asuntos cuya resolución fue entregada por el legislador al Consejo, como organismo especializado, dificulta el desarrollo y fortalecimiento del principio de transparencia y publicidad y la protección del derecho de acceso a la información pública, favoreciendo la incerteza jurídica, pues las decisiones de la Corte Suprema variarán dependiendo de la composición de la sala.

En efecto, tal como lo indica Cristóbal Tello, Marcelo Cerna y Andrés Pavón:

Si no se satisface este desafío, las resoluciones del Consejo no generarán la atención pública que una ley de estas características requiere, y sus decisiones estarán permanentemente sujetas a una revisión posterior. Las legislaciones de Inglaterra y Méjico han prevenido este posible inconveniente negando la posibilidad de apelar a resoluciones del órgano autónomo encargado de la fiscalización de la ley, como ocurre con las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en Méjico; o creando un órgano de apelación autónomo y especializado, como es el caso del Tribunal de Información inglés respecto de la Oficina del Comisionado de Información (Tello Escobar *et al.*, 2009: 199).

Conclusiones

A nuestro entender, la institucionalidad chilena, al denegar en último término el acceso al expediente requerido, no atiende en la medida apropiada, a la grave y manifiesta afectación del interés público que supone restringir el acceso a un procedimiento sumarial sustanciado por un órgano del Estado con el objeto de esclarecer las circunstancias que dieron lugar a la muerte de un soldado en ejercicios de combate.

Siguiendo el criterio contenido en el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Claude Reyes vs. Chile*, consideramos que las restricciones que se impongan al derecho de acceso a la información pública:

deben ser las necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho (Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006).

En la especie, existe una manifiesta desproporción entre la limitación del derecho de acceso a la información pública y el resguardo del bien jurídico protegido con la causal de reserva. Lo anterior, considerando que no ha quedado establecido en forma clara y fehaciente cómo el acceso a la información requerida podría

generar la afectación de la seguridad de la nación, máxime si, en virtud del principio de divisibilidad, podrían excluirse los antecedentes del expediente sumarial que se relacionen con los planes de operación o de servicios de la Armada de Chile, armas de fuego, equipos y pertrechos militares, cuya revelación pudiera dar a conocer el potencial bélico de la nación.

Esta apreciación menoscaba el contenido esencial del derecho de acceso a la información pública, en tanto mecanismo de acceso a la verdad, pues la publicidad de la investigación administrativa permitiría esclarecer las circunstancias que dieron lugar a la muerte de un funcionario público.

Asimismo, impide el control social respecto de la instrucción del procedimiento sumarial y de los fundamentos de la autoridad instructora en su resolución, cuestión que resulta especialmente relevante si consideramos que el procedimiento sumarial es el mecanismo establecido para imputar las correspondientes responsabilidades administrativas por los hechos acaecidos.

Finalmente, lo resuelto afecta el ejercicio de otros derechos, pues impide al requirente obtener un instrumento importantísimo —y quizás el único— que podría acreditar la eventual falta de servicio y, consecuentemente, la responsabilidad patrimonial de la Armada de Chile por la muerte del teniente Miguel Casas-Cordero Menéndez, esto es, el expediente sumarial. Sin la publicidad de este documento, no es posible controlar el actuar de la Armada de Chile, ni establecer si obró con la debida diligencia y de acuerdo con los estándares exigibles en dichas prácticas.

Referencias

- **Aliaga Medina, V. (2012).** *Acto administrativo, procedimiento administrativo, información pública y causales de secreto o reserva de la información. Criterios del Consejo para la Transparencia* [tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Chile]. http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/113807/de-aliaga_v.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- **Consejo para la Transparencia. (2021).** *Datos judicialización de casos*. <https://www.consejotransparencia.cl/tableau/datos-cortes/>
- **Covarrubias Cuevas, I. (2012).** La desproporción del test de proporcionalidad: aspectos problemáticos en su formulación y aplicación. *Revista Chilena de Derecho*, 39 (2), 447-480. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rchilder/v39n2/art09.pdf>
- **Contreras Vásquez, P. & Pavón Mediano, A. (2012).** La jurisprudencia del Consejo para la Transparencia sobre acceso a la información pública y

seguridad de la nación. *Revista Ius et Praxis*, 18 (2), 343-386. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v18n2/art13.pdf>

- **Rajevic Mosler, E. (2009).** La jurisprudencia inicial del Consejo para la Transparencia. *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, (22), 31-54. <https://www.cde.cl/estudiosybiblioteca/wp-content/uploads/sites/15/2016/05/22-REVISTA-DE-DERECHO.pdf>
- **Tello Escobar; C. Cerna Gómez, M. & Pavón Mediano, A. (2009).** Acceso a la información pública: los desafíos del Consejo de la Transparencia. *Anuario de Derechos Humanos*, (5), 193-204. <https://anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/11528>

Normativa

- **Ley N° 19.653, sobre Probidad Administrativa.** Diario Oficial de la República de Chile, 14 de diciembre de 1999. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=149264>
- **Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. Artículo primero: aprueba la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado.** Diario Oficial de la República de Chile, 20 de agosto de 2008. Última modificación 24 de febrero de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>
- **Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.** Diario Oficial de la República de Chile, 4 de febrero de 2010. Última modificación 26 de septiembre de 2019. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682> Ministerio de Defensa. (1974). Decreto N° 277, de 1974, Reglamento de investigación sumaria administrativa de las Fuerzas Armadas. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1016506>
- **Ministerio de Justicia (1944).** Decreto N° 2.226, de 1944, Código de Justicia Militar. Diario Oficial de la República de Chile, 19 de diciembre de 1944. Última modificación 16 de enero de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18914>
- **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, 17 de noviembre de 2001. Última modificación 15 de febrero de 2018. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191865&idParte=8562353>

Jurisprudencia

Consejo para la Transparencia. Amparos:

- A-45 (2009), sentencia del 28 de julio de 2009.
- C-512 (2009), sentencia del 15 de enero de 2010.
- C-1.794 (2015), sentencia del 1 de diciembre de 2015.

Contraloría General de la República. Dictámenes:

- N° 14.807 (2004).
- N° 48.302 (2007).
- N° 59.798 (2008).
- N° 11.341 (2010).

Corte de Apelaciones de Santiago. Causa rol:

- N° 13.673 (2015), *Armada de Chile con Consejo para la Transparencia*, sentencia del 5 de mayo de 2016.

Corte Suprema. Causas roles:

- N° 13.510 (2013), *Ministerio de Relaciones Exteriores con Consejo para la Transparencia*, sentencia del 13 de enero de 2014.
- N° 24.118 (2014), *Consejo de Defensa del Estado con ministros de la 8ª Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago*, sentencia del 30 de diciembre de 2014.
- N° 28.007 (2016), *Fisco de Chile con ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago*, sentencia del 3 de octubre de 2016.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Causa:

- *Claude Reyes y otros vs. Chile* (2006), sentencia del 19 de septiembre de 2006.

CONCILIACIÓN DE LA VIDA PERSONAL Y FAMILIAR CON EL TRABAJO: UNA NUEVA MIRADA AL DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN TIEMPOS DE COVID-19

RECONCILIATION OF WORK & PERSONAL AND FAMILY LIFE: A NEW PERSPECTIVE ON ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT IN TIMES OF COVID-19

Marcelo Murillo Huerta¹
Silvana Murillo Huerta²

Resumen

Este estudio tuvo por objetivo conocer la percepción de los funcionarios de los establecimientos dependientes del Servicio de Salud Metropolitano Occidente, sobre la temática de «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo». Con este propósito, indagó su nivel de conocimiento, acceso, conformidad y pertinencia de las medidas institucionales adoptadas, junto con reconocer las necesidades que la comunidad funcionaria identifica como beneficios o requerimientos que la institución debe instaurar a fin de generar condiciones laborales óptimas para el adecuado desarrollo laboral de los trabajadores que prestan servicios en la entidad, considerando el contexto de pandemia por SARS-CoV-2, COVID-19.

Para su ejecución se utiliza una metodología mixta, cuali-cuantitativa, que se enmarca dentro de la investigación de tipo exploratorio y explicativo, correlacional no experimental.

Palabras clave: calidad de vida laboral – Desarrollo Organizacional – conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo

1 Psicólogo de la Universidad UCINF; diplomado en: Psicodiagnóstico Laboral y Selección de Personal, Gestión de la Capacitación, Liderazgo Social, Promoción de una Convivencia Libre de Violencia; encargado de Desarrollo Organizacional en el Servicio de Salud Metropolitano Occidente. Autor principal.

2 Psicóloga de la Universidad UCINF; diplomada en: Liderazgo Social, Desarrollo de Personas y Organizaciones, Promoción de una Convivencia Libre de Violencia. Colaboradora.

Abstract

The objective of this study is to learn about the perspective of officials working on establishments dependent on the West Metropolitan Health Service, about the topic of "reconciliation of work & personal and family life". To do that, it inquired their level of awareness, access, compliance and pertinence, regarding the adopted institutional measures, while acknowledging the needs identified by the working community as benefits and/or requirements, which they think must be established by the institution in order to generate optimal working conditions for the adequate development of the manpower providing services for the organization, considering the context of the SARS-CoV-2, COVID 19 pandemic.

A mixed methodology –qualitative-quantitative methodology– is used for the execution of this study, which is framed as an exploratory and explanatory, correlational and non-experimental research study.

Keywords: quality of work life – organizational development – reconciliation of work & personal and family life

Introducción

La pandemia por SARS-CoV-2, COVID-19, ha sido un factor relevante en los cambios de conductas de las personas durante el último año, debido a las medidas de autocuidado, mutuo cuidado y cuidado organizacional que las personas y las empresas se han visto obligadas a adoptar a causa de los lineamientos estatales emanados desde el Ministerio de Salud, para hacer frente a la situación de pandemia, a fin de evitar un posible brote de contagio de COVID-19.

Referente al sector público de salud en Chile, tanto a nivel primario, secundario y terciario, al igual que en la gran mayoría de las organizaciones, se han implementado acciones de prevención, velando por el resguardo del personal, enfatizando los grupos de riesgo: los de mayor edad y aquellos con enfermedades declaradas, factores que podrían en mayor medida comprometer su salud en caso de contraer COVID-19. De igual forma, se han otorgado facilidades a los servidores que por diversas circunstancias la pandemia les ha dificultado o imposibilitado estar o llegar a sus puestos de trabajo, ya sea por resguardo de salud, motivos de transporte o cuidados de algún familiar dependiente –como es el caso de niños que han dejado de asistir a salas cunas, jardines infantiles o colegios, al igual que adultos no valentes que requieren de cuidados especiales–.

Es relevante considerar que los establecimientos de salud se caracterizan por mantener una dotación de personal mayoritariamente femenina, gran parte en unidades clínico-asistenciales, de tendencia un 70 % mujeres y un 30 % hombres. Lo anterior, debido a la inclinación en la formación y ocupación del campo laboral del rubro salud, los cuales se han caracterizados por ser utilizados preferentemente por mujeres, cargos tales como: enfermeras, matronas, nutricionistas, psicólogas, asistentes sociales, fonoaudiólogas, terapeutas ocupacionales, técnicas en enfermería, entre otros.

Motivo de lo anterior, se han identificado necesidades que, si bien son manifestaciones de inequidad de género, a nivel país son parte de nuestra realidad sociocultural que se ha mantenido en el tiempo, como son los casos del rol parental, las tareas ligadas a labores de alimentación, el rol de cuidado de familiares enfermos, roles delegados o asumidos, ya sea por obligación, acomodación o conveniencia, en la mayoría de los casos por mujeres, mermando o dificultando su función o desarrollo laboral, favoreciendo la doble presencial.

Ante el contexto, aún más se evidencia la necesidad de priorizar y agilizar las acciones que conlleven propiciar la «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo», la que debe ser entendida y guiada como una práctica de las Subdirecciones de Gestión y Desarrollo de las Personas, a fin de favorecer el «desarrollo organizacional», concibiendo las acciones como reactivos facilitadores de «retorno de la inversión social y cultural» de las instituciones públicas y no un asociativo a retorno o desarrollo económico, comprendiendo que el sector público de salud no es una entidad lucrativa, es un órgano del Estado que vela por la prevención y recuperabilidad de la salud de la ciudadanía y residentes en el país.

Desde lo expuesto, el Servicio de Salud Metropolitano Occidente ha realizado 2 diagnósticos de percepción en materia de «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo», aplicados en 2018 y 2020 respectivamente, en la red de atención secundaria y terciaria, identificando los requerimientos y las necesidades de los funcionarios, situaciones que afectan su desempeño laboral y calidad de vida personal o familiar, en algunos casos afectando la salud física o psicológica, disponiendo al presentismo o ausentismo laboral, impactando en los equipos de trabajo y en la organización en la cual presta servicios la persona.

La presente investigación pretende identificar, explicar y correlacionar fenómenos a partir de las precepciones manifestadas por la comunidad funcionaria en los diagnósticos realizados, en cuanto a los requisitos y las necesidades que los funcionarios del sector público de salud identifican en materia de conciliación, para así cumplir adecuadamente sus funciones, más aún en tiempos de pandemia por SARS-CoV-2, COVID-19.

1. Marco teórico

1.1. Conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo

Entenderemos «conciliación de la vida personal, familiar y laboral» como la búsqueda del equilibrio entre los ámbitos de la vida personal, familiar y laboral de mujeres y hombres, mediante medidas y acciones que buscan introducir igualdad de oportunidades en el empleo y cubrir necesidades personales de atención del funcionario y su familia.

Desde esta mirada, cuando se habla de conciliación se incluyen elementos de la vida pública y privada que complementan los elementos del mundo del trabajo y merecen ser considerados, como por ejemplo: los horarios de atención de los servicios, horarios escolares, tiempos de traslado, tiempo libre, entre otros.

Contar con prácticas y acciones conciliatorias en las instituciones públicas permite reconocer que existen distintas realidades individuales que se deben enfrentar y conciliar, para cumplir adecuadamente tanto el rol laboral como el personal o familiar, fomentando el respeto al funcionario y al rol que desempeña y, consecuentemente, generando mejores condiciones para un buen desempeño y el logro de los objetivos institucionales. En este sentido, las políticas y legislación que consideran la corresponsabilidad, contribuyen a la generación de un trabajo decente, a la reducción de las desigualdades socioeconómicas, a promover la equidad de género y a mejorar el desempeño de la fuerza de trabajo.

En la misma línea, las orientaciones emanadas desde la Dirección Nacional del Servicio Civil, entregadas en documento «Orientaciones para la elaboración de protocolos de conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo», comprende que los tiempos de las personas se distribuyen en 3 esferas a conciliar, las siguientes:

- 1) La esfera individual, que comprende el tiempo de libre disposición.
- 2) La esfera pública, que comprende el tiempo de trabajo.
- 3) La esfera privada, que comprende el tiempo de cuidado.

Cada una de las esferas da cuenta de un tiempo propio o específico, no reductible a los intereses de otro tiempo. Este es el motivo por el cual utilizamos el concepto de «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo» (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2018b: 7).

1.2. Desarrollo organizacional

El desarrollo organizacional busca transformar a las organizaciones mecanicistas en orgánicas, por medio del cambio organizacional, la modificación de la cultura

también organizacional y la posibilidad de compartir sus objetivos y los objetivos individuales de los participantes. Así, el desarrollo organizacional representa un esfuerzo integrado de cambio planeado que involucra al conjunto de la organización. El desarrollo organizacional implica un proceso de tres etapas: recopilación de datos, diagnóstico organizacional y acción de intervención. Entre las técnicas de intervención del desarrollo organizacional, las más importantes son:

- 1) la retroalimentación –*feedback*– de datos,
- 2) el desarrollo de equipos, las reuniones de confrontación,
- 3) el entrenamiento de la sensibilidad y
- 4) la consultoría de procedimientos.

Los objetivos del desarrollo organizacional son amplios y hacen que la organización camine del modelo XA en dirección al modelo YB (Chiavenato, 2007: 438).

Los principales objetivos del desarrollo organizacional son:

- 1) Aumentar el grado de confianza y apoyo entre los miembros de la organización.
- 2) Aumentar la confrontación de los problemas organizacionales, dentro y entre los grupos, en lugar de «barrerlos para ocultarlos debajo del tapete».
- 3) Crear un ambiente en el que la autoridad designada para esa función aumente su autoridad al basarse en el conocimiento y la habilidad social.
- 4) Incrementar la apertura de las comunicaciones laterales, verticales y diagonales.
- 5) Incrementar el nivel de entusiasmo y satisfacción personal en la organización.
- 6) Buscar soluciones sinérgicas para los problemas –estas son soluciones creativas en las que el total de la suma es mayor que sus partes, 2 + 2 es más que 4, las cuales permiten que las partes ganen más por medio de la cooperación que del conflicto–.
- 7) Incrementar el nivel de responsabilidad individual y grupal en el planteamiento y en la implementación (French, 1972: 23).

1.3. Calidad de vida laboral

El concepto de calidad de vida laboral está vinculado a las condiciones y ambientes laborales en que se desempeñan los trabajadores, y en ella intervienen variables objetivas y subjetivas como el entorno físico y social, la salud física y

mental, factores psicosociales y de conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo, entre otras, determinadas por las percepciones del propio individuo. Consecuentemente, el mejor desempeño de las personas en la organización se obtiene en mejores condiciones o mayor calidad de vida laboral (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2018a: 13).

La calidad de vida laboral abarca dos dimensiones:

- 1) **Objetiva:** hace referencia con las condiciones de las labores a desarrollar –ambientales, técnicas, salariales, de estabilidad, de seguridad e higiene, de diseño de puesto, etcétera–.
- 2) **Subjetiva:** relacionada a las percepciones y valoraciones sobre las condiciones laborales, el estrés laboral, el ambiente social –relaciones tanto con compañeros de trabajo como con superiores–, el clima organizacional, posibilidades de ascensos, etcétera.

1.4. Concepto de equidad de género

Luego de que el discurso académico y político fluyera hacia el feminismo de la igualdad y el feminismo de la diferencia, como posiciones antagónicas, surge el concepto de la equidad de género. Este concepto complejo y multidimensional, involucra la tensión entre la igualdad y la diferencia entre los géneros, así como la complementariedad de la justicia social con la justicia cultural. Es decir, la justicia de género tiene connotaciones culturales y económicas, aspectos que requieren políticas de reconocimiento de las diferencias y aspectos que tienen que ver con políticas de redistribución, en el sentido de igual de participación de los beneficios entre hombres y mujeres. Esto, en el marco de una concepción ampliada de la equidad, ligada a la consideración de todo tipo de desigualdades y diferencias, no solo a las diferencias de género, sino incorporando las diferencias de clase, etnia, raza, generación, sexualidad, región, ubicación en el orden mundial, etcétera. En este marco conceptual, el Servicio Nacional de la Mujer procura la eliminación de toda forma de discriminación en contra de las mujeres y se constituye, además, en garante de los derechos de las mismas, reconociendo la diversidad de las mujeres, su calidad de sujetos de derechos humanos y su autonomía (Lampert Grassi, 2014: 1).

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, la igualdad de género significa iguales derechos, beneficios, obligaciones, oportunidades, e igual valoración a pesar de diferencias y roles distintos. En este marco, la igualdad de género es la meta final y estado ideal. Mientras que la equidad de género implica imparcialidad y, por tanto, alude a un principio de justicia para corregir la ley. La equidad de género es un medio, un proceso, los programas dirigidos a lograr la igualdad (UNESCO, 2014).

2. Metodología de trabajo

2.1. Tipo y diseño de la investigación

El presente estudio utiliza una metodología mixta, cuali-cuantitativa, se enmarca dentro de la investigación de tipo de exploratorio y explicativo, correlacional no experimental.

2.2. Objetivos de investigación

2.2.1. Objetivo general

Conocer la percepción de los funcionarios de los establecimientos dependientes del Servicio de Salud Metropolitano Occidente, sobre la temática de «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo», identificando su nivel de conocimiento, acceso, conformidad y pertinencia de las medidas institucionales adoptadas, junto con reconocer las necesidades que la comunidad funcionaria identifica como beneficios o requerimiento que la institución debe instaurar a fin de generar condiciones laborales óptimas para el adecuado desarrollo laboral de los trabajadores que prestan servicios en la institución, considerando el contexto de pandemia por SARS-CoV-2, COVID-19.

2.2.2. Objetivos específicos

- 1) Identificar el conocimiento, acceso, conformidad y pertinencia de las medidas institucionales adoptadas en el Servicio de Salud Metropolitano Occidente, en relación a la temática de «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo».
- 2) Identificar las medidas institucionales que los funcionarios perciben como requerimientos que la entidad debe instaurar para generar condiciones laborales óptimas.
- 3) Identificar requerimientos de la comunidad funcionaria que han surgido o que se han visualizado, dado el contexto de pandemia.

2.3. Población de estudio

Las siguientes tablas detallan la dotación de los funcionarios año 2018 y año 2021 de los establecimientos de salud en donde se realizó toma de muestra.

Tabla 1

Dotación diciembre de 2018	GÉNERO				Total
	Femenino		Masculino		
Establecimiento					
Consultorio Andes	65	73,90 %	23	26,10 %	88
CRS Dr. Salvador Allende Gossens	208	72,20 %	80	27,80 %	288
Dirección Servicio Salud Occidente	346	64,70 %	189	35,30 %	535
Hospital de Curacaví	126	64,60 %	69	35,40 %	195
Hospital de Melipilla	448	67,10 %	220	32,90 %	668
Hospital de Peñaflores	220	71,70 %	87	28,30 %	307
Hospital de Talagante	383	71,70 %	151	28,30 %	534
Hospital Félix Bulnes Cerda	1312	71,60 %	520	28,40 %	1832
Hospital San Juan de Dios	1968	71,90 %	771	28,10 %	2739
Instituto Traumatológico	218	52,80 %	195	47,20 %	413
Total	5.294	69,70 %	2.305	30,30 %	7.599

Dotación febrero de 2021	GÉNERO				Total
	Femenino		Masculino		
Establecimiento					
Consultorio Andes	75	78,90 %	20	21,10 %	95
CRS Dr. Salvador Allende Gossens	248	74,50 %	85	25,50 %	333
Dirección Servicio Salud Occidente	394	63,10 %	230	36,90 %	624
Hospital de Curacaví	166	66,40 %	84	33,60 %	250
Hospital de Melipilla	553	68,40 %	255	31,60 %	808
Hospital de Peñaflores	302	72,60 %	114	27,40 %	416
Hospital de Talagante	597	72,60 %	225	27,40 %	822
Hospital Félix Bulnes Cerda	2.259	71,40 %	905	28,60 %	3.164
Hospital San Juan de Dios	2.302	70,70 %	953	29,30 %	3.255
Instituto Traumatológico	263	55,10 %	214	44,90 %	477
Total	7.159	70 %	3.085	30 %	10.244

2.4. Métodos de recolección de datos

A fin de obtener información idónea que contribuya en asistir a las necesidades manifestadas por la comunidad funcionaria, se identificó «personal clave»³ en las instituciones, solicitándoles participar en las etapas de recolección de datos.

A continuación, se describen ambos métodos de recolección de información, declarando los procedimientos y las herramientas utilizadas, los siguientes:

2.4.1. Método de recolección de datos cuantitativo

2.4.1.1. Procedimiento

2.4.1.1.1. 1ª Etapa. Construcción de instrumento

Esta etapa consistió en la construcción de una encuesta virtual. Sus reactivos fueron diseñados, expuesto a revisión y modificaciones por parte de la comisión del proyecto y validados de acuerdo a la siguiente estructura:

- a) Diseño por parte del comité de Calidad de Vida Laboral del Servicio de Salud Metropolitano Occidente.
- b) Revisión y modificaciones por parte de las asociaciones de funcionarios.
- c) Validación de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas de Servicio de Salud Metropolitano Occidente.

2.4.1.1.2. 2ª Etapa. Aplicación de prueba piloto

Esta etapa consistió en la aplicación de prueba piloto del instrumento. La encuesta y sus reactivos fueron expuestos a revisión, modificaciones y validación de acuerdo a la siguiente estructura:

- a) Aplicación de prueba piloto del instrumento a referentes de establecimientos dependientes.
- b) Revisión y modificación por parte del comité de Calidad de Vida Laboral del Servicio de Salud Metropolitano Occidente, de acuerdo a las sugerencias.
- c) Revisión y modificaciones por parte de las asociaciones de funcionarios.

3 Se denomina personal clave a las personas que, por la naturalidad de sus funciones, mantienen comunicación directa con los funcionarios, recepcionando y gestionando sus necesidades, tales como: subdirectores de gestión y desarrollo de las personas, representantes de las asociaciones de funcionarios, referente de género, referente de ausentismo, encargados desarrollo organizacional, calidad de vida laboral y bienestar del personal. Debido a las dinámicas internas de las instituciones, en cuanto a la dotación de personal y cargos, en algunos establecimientos la persona realiza más de un cargo/función.

- d) Validación de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas de Servicio de Salud Metropolitano Occidente.

Al finalizar el proceso de validación, la encuesta de 2018 quedó compuesta por 31 reactivos: 5 de segmentación, 12 preguntas de escala Likert, 13 preguntas de selección múltiple y 1 opcional de observaciones por parte de la encuestada o el encuestado.

Respecto a la encuesta de 2020, al finalizar el proceso de validación esta quedó compuesta por 43 reactivos: 7 de segmentación, 11 preguntas de escala Likert, 21 preguntas de selección múltiple, 3 preguntas de optativas –1 opcional de sugerencias, 2 opcionales de antecedentes de discapacidad–.

2.4.1.1.3. 3ª Etapa. Aplicación de instrumento

El tiempo destinado a la aplicación del instrumento en diagnóstico realizado en 2018 fue de 3 semanas, distribuido en 2 semanas para la aplicación formal y 1 semana para el personal clave que no pudo participar en el tiempo contemplado debido a motivos no laborales.

Respecto al diagnóstico realizado en 2020, el tiempo destinado a la aplicación del instrumento fue de 6 semanas, distribuido en 3 semanas para la aplicación formal y 3 semana para el personal clave que no pudo participar en el tiempo contemplado, ya sea por motivos de pandemia, sobrecarga laboral o por motivos no laborales.

2.4.2. Método de recolección de datos cualitativo

2.4.2.1. Procedimiento

2.4.2.1.1. 1ª Etapa. Diseño de instrumento

Esta etapa consistió en el diseño y la estructuración de grupos focales –focus group–, en modalidad presencial para el diagnóstico del año 2018 y en modalidad virtual –on-line– para el diagnóstico del año 2020. Sus reactivos fueron diseñados, expuesto a revisión y modificaciones por parte de la comisión del proyecto y validados de acuerdo a la siguiente estructura:

- a) Diseño por parte del comité de Calidad de Vida Laboral del Servicio de Salud Metropolitano Occidente.
- b) Revisión y modificaciones por parte de jefaturas integrantes de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas y asociación de funcionarios.
- c) Validación por parte de la jefa del Departamento Calidad de Vida Laboral Servicio de Salud Metropolitano Occidente.

Al finalizar el proceso de validación, el instrumento grupos focales del año 2018 quedó constituido por un formato semiestructurado de entrevista grupal de 7 premisas en las cuales profundizar. Las siguientes:

- 1) Políticas y prácticas de conciliación.
- 2) Sala cuna y centro escolar/*after school*.
- 3) Necesidad de capacitación y formación.
- 4) Autocuidado.
- 5) Personal a honorarios.
- 6) Compañerismo.
- 7) Reuniones de equipo y liderazgo.

Respecto al año 2020, al finalizar el proceso de validación, el instrumento grupos focales quedó constituido por un formato semiestructurado de entrevista grupal de 3 premisas en las cuales profundizar, las que se expresan como interrogativas. Las siguientes:

- 1) Respecto a la situación de pandemia, ¿cómo se ha visto afectada la conciliación vida, trabajo y familia?
- 2) De las acciones realizadas por mi institución, ¿qué acciones considera necesarias que el establecimiento implemente para favorecer la conciliación vida, trabajo, familia en tiempos de COVID-19?
- 3) Referente a la pregunta anterior, ¿qué iniciativas nos propone para el desarrollo de la vida personal?

2.4.2.1.2. 2ª Etapa. Aplicación de instrumento

El tiempo destinado a la aplicación del instrumento en diagnósticos realizados en año 2018 y año 2020 fue de 2 semanas, posterior a la aplicación del instrumento de método de recolección de datos cuantitativo. En esta instancia se concedió la facultad al personal clave o referentes calidad de vida laboral de poder invitar al personal del establecimiento que considerarán pertinente que participara en grupos focales, a fin de recabar mayor información cualitativa.

3. Evaluación de resultados

3.1. Muestra

Las siguientes tablas exponen el análisis muestral, en relación a la dotación de funcionarios de 2018 y de 2021, de los establecimientos de salud en donde se realizaron los diagnósticos.

Tabla 2
Tabla de participación / cobertura⁴

Año	Dotación	Participación	Cobertura
2018	7.599	74	1,0 %
2021	10.244	91	0,9 %

Para el análisis de los datos se consideraron 5 segmentaciones, las siguientes:

3.1.1. Género

Tabla 3

Año 2018

SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
Femenino	61	82,4 %
Masculino	13	17,6 %
TOTAL	74	100 %

Año 2021

SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
Femenino	63	69,2 %
Masculino	27	29,7 %
Otra opción	1	1,1 %
TOTAL	91	100 %

⁴ Se considera en cobertura a personal clave y funcionarios de los establecimientos, que han participado en procesos de toma de encuesta y participación en grupos focales.

3.1.2. Edad

En la tabla 3 se presenta la clasificación de las municipalidades de acuerdo al valor en escala que obtuvieron. En este sentido existen 121 ejercicios contables de municipalidades que se encuentran con una situación buena, mientras 15 se encuentran en una mala situación financiera.

Tabla 4

Año 2018		
SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
18 a 25	5	6,8 %
26 a 35	30	40,5 %
36 a 45	22	29,7 %
46 a 55	11	14,9 %
56 a 65	6	8,1 %
66 o más	0	0
TOTAL	74	100 %

Año 2021		
SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
18 a 25	2	2,2 %
26 a 35	39	42,9 %
36 a 45	28	30,8 %
46 a 55	16	17,6 %
56 a 65	4	4,4 %
66 o más	2	2,2 %
TOTAL	91	100 %

3.1.3. Estamento

Tabla 5

Año 2018

SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
Administrativo	19	25,7 %
Auxiliar	5	6,8 %
Profesional	27	36,5 %
Técnico	21	28,4 %
Ley N° 19.664	2	2,7 %
TOTAL	74	100 %

Año 2021

SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
Administrativo	10	11,0 %
Auxiliar	3	3,3 %
Profesional	59	64,8 %
Técnico	7	7,7 %
Ley N° 19.664	10	11,0 %
Directivo	2	2,2 %
TOTAL	91	100 %

3.1.4. Jornada

Tabla 6

Año 2018

SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sin turno	12	16,2 %
Con turno	62	83,8 %
TOTAL	74	100 %

Año 2021

SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
Diurna	76	83,5 %
Sistema de turno	15	16,5 %
TOTAL	91	100 %

3.1.5. Calidad jurídica

Tabla 7

Año 2018

SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
Titular	5	6,8 %
Contrata	61	82,4 %
Honorario	5	6,8 %
Externo	0	0 %
Otro	3	4,1 %
TOTAL	74	100 %

Año 2021

SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
Titular	20	22 %
Contrata	64	70,3 %
Honorario	5	5,5 %
Externo	1	1,1 %
Otro	1	1,1 %
TOTAL	91	100 %

Respecto a 2020, debido al contexto de pandemia, se han incorporados 2 segmentaciones a fin de conocer otro aspecto de la población, las siguientes:

3.1.6. Tenencia de hijos menores de edad

Tabla 8

SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
No	38	41,8 %
Sí	53	58,2 %
TOTAL	91	100 %

3.1.7. Modalidad de trabajo

Tabla 9

SEGMENTACIÓN	Nº RESPUESTAS	PORCENTAJE
Presencial permanente	70	76,9 %
Teletrabajo por turno	16	17,6 %
Teletrabajo permanente	5	5,5 %
TOTAL	91	100 %

4. Análisis cuantitativo

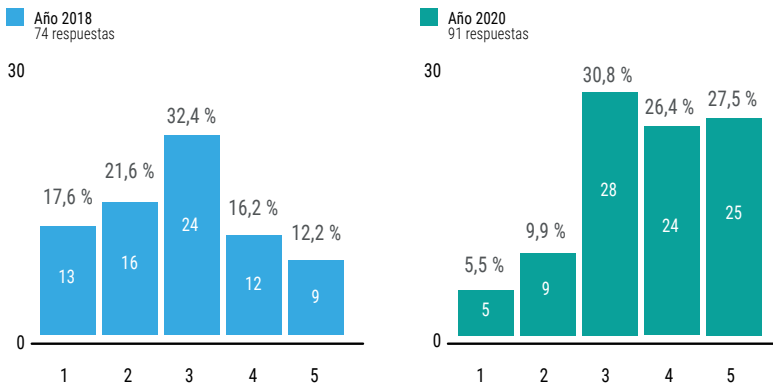
Los siguientes gráficos ilustran el análisis muestral de los reactivos⁵ de las encuestas de conciliación aplicadas al personal clave de los establecimientos de la Red Occidente en 2018 y 2020.

A modo de facilitar la exploración, explicación y correlación de los datos, estos se agrupan en 2 ámbitos: de frecuencia y de relevancia, ambos se exponen por reactivo y año de aplicación, por fila y columna respectivamente.

4.1. Ámbito 1. Frecuencia: de conocimiento general, ¿cuán frecuentemente sucede en el hospital o establecimiento?

Los reactivos del ámbito se presentaron a través de un formato tipo escalas Likert. La selección fue dispuesta de 1 a 5 puntos: 1 = infrecuente; 2 = menos frecuente; 3 = frecuencia normal; 4 = frecuente; 5 = muy frecuente.

Gráfico 1.
Existen jornadas de trabajo extensas que no dan tiempo a la vida personal o familiar. Considero las jornadas de trabajo extensas y que no dan tiempo a la vida personal o familiar



5 Un reactivo es una pregunta que hay que contestar, una afirmación que hay que valorar, un problema que hay que resolver, una característica que hay que cubrir o una acción que hay que realizar. Están siempre contenidos en un instrumento de evaluación específico; tienen la intención de provocar o identificar la manifestación de algún comportamiento, respuesta o cualidad.

En el diagnóstico 2020, algunos reactivos de la encuesta 2018 fueron modificados, a fin de obtener mayor comprensión por parte del encuestado. No obstante, mantienen la misma dimensión y ponderación en la encuesta.

Gráfico 2.
El cumplimiento es rígido en
horarios de inicio y fin de jornada

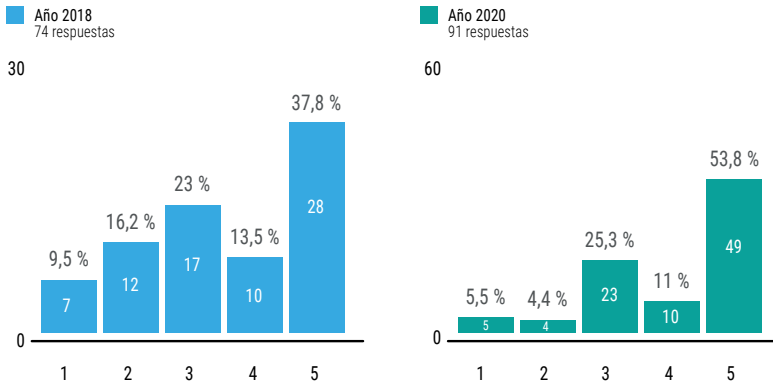


Gráfico 3.
Existen dificultades para hacer uso
de feriados legales/vacaciones

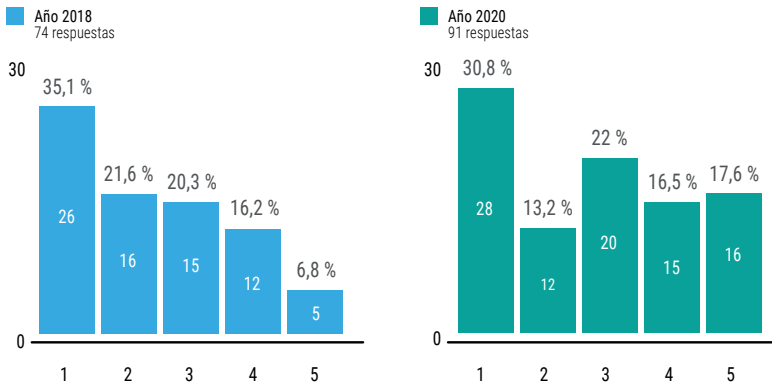


Gráfico 4.
Existen dificultades para hacer uso de permisos administrativos

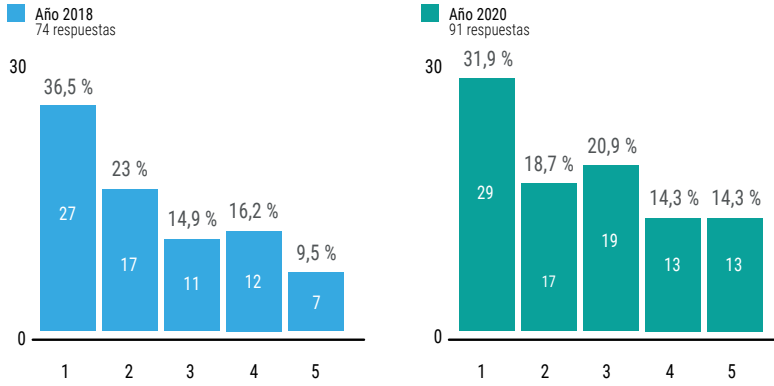


Gráfico 5.
Existen dificultades para hacer uso de descanso compensatorio

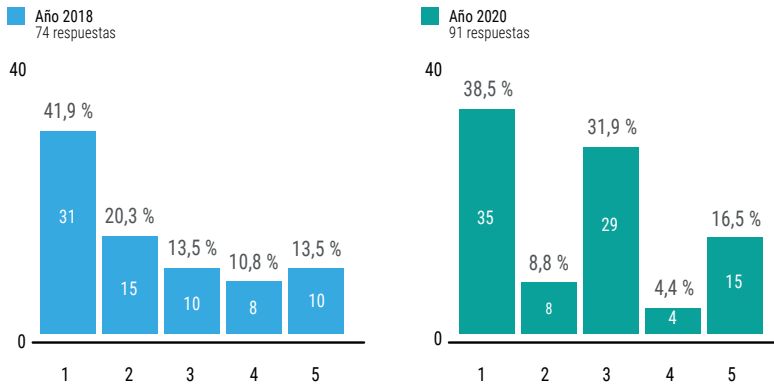


Gráfico 6.
Existen dificultades para hacer
uso de permiso sin goce de remuneraciones

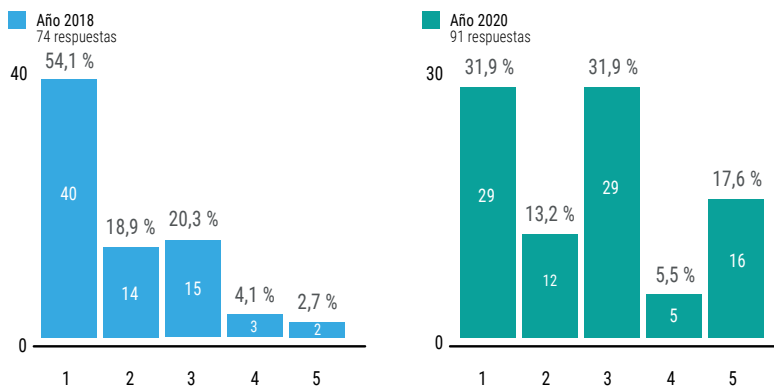


Gráfico 7.
Existen dificultades para hacer
uso de permisos de amamantamiento

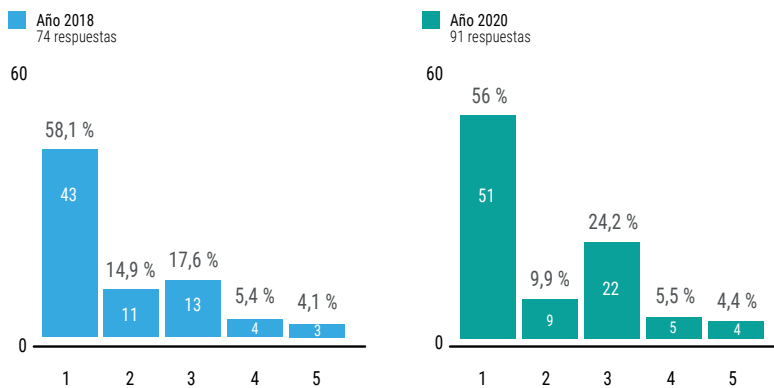


Gráfico 8.
Existen dificultades para
hacer uso del posnatal masculino

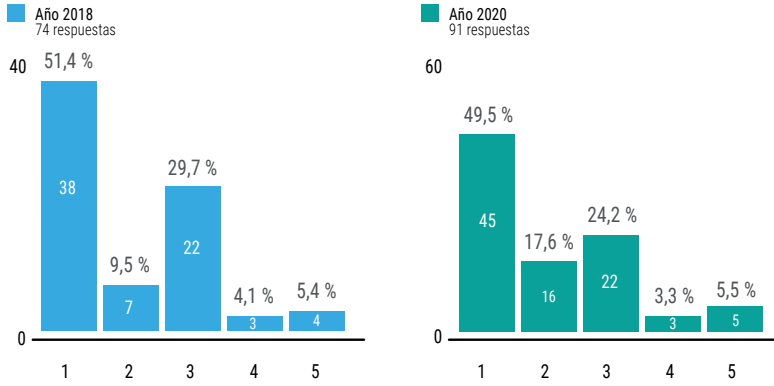


Gráfico 9.
Tenemos compañeros que tienen la
necesidad de cuidar a personas que han perdido su autonomía

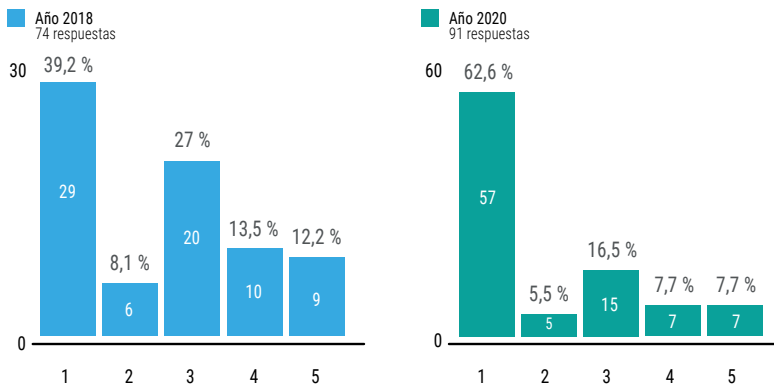


Gráfico 10.
El permiso
posnatal es insuficiente

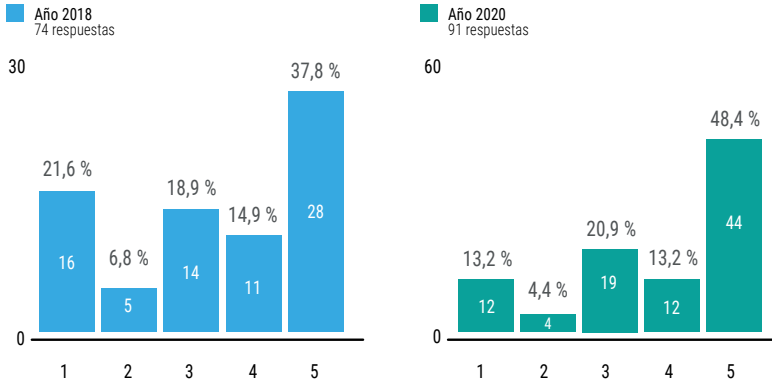


Gráfico 11.
Las actividades de capacitación
se realizan fuera de la jornada laboral

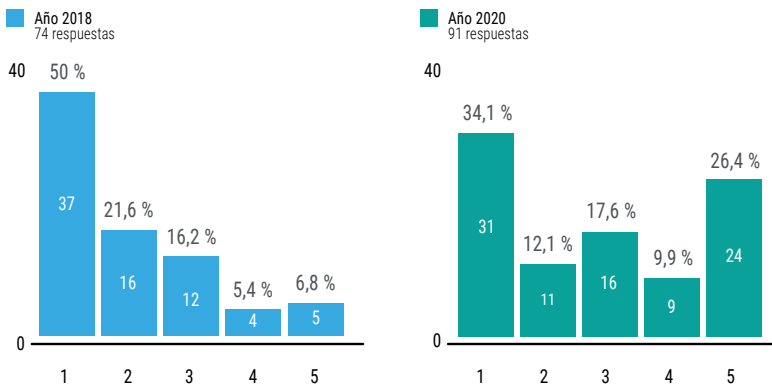
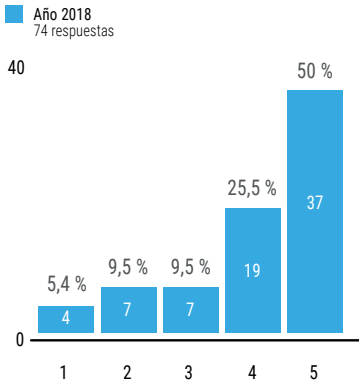


Gráfico 12.
Tenemos compañeros que tienen la necesidad de cuidar a hijos pequeños

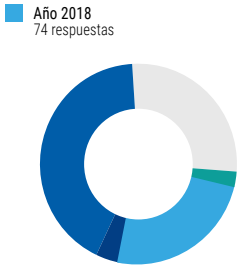


Para el diagnóstico de 2020 se omite el reactivo, visto que no entrega información concreta respecto a situación parental.

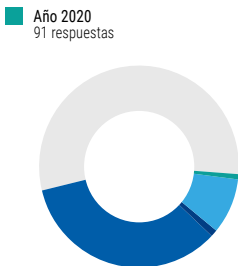
4.2. **Ámbito 2. Relevancia: ¿para mí es importante?**

Los reactivos del ámbito se presentaron a través de diversos formatos, los siguientes: dicotómico, opción múltiple y escala Likert.

Gráfico 13.
Considero que las jornadas de trabajo son extensas y que no dan tiempo a la vida personal o familiar



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● No me interesa, no lo he pensado	2	2,7 %
● Me ha importado de vez en cuando	18	24,3 %
● Me da igual	3	4,1 %
● Me interesa	31	41,9 %
● Es muy importante, pienso en ello frecuentemente	20	27 %
TOTAL	74	100 %



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● No me interesa, no lo he pensado	1	1,1 %
● Me ha importado de vez en cuando	8	8,8 %
● Me da igual	1	1,1 %
● Me interesa	31	34,1 %
● Es muy importante, pienso en ello frecuentemente	50	54,9 %
TOTAL	91	100 %

Gráfico 14. Me afecta lo rígido del cumplimiento de horarios de inicio y fin de jornada

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN

- No me interesa, no lo he pensado
- Me ha importado de vez en cuando
- Me da igual
- Me interesa
- Es muy importante, pienso en ello frecuentemente

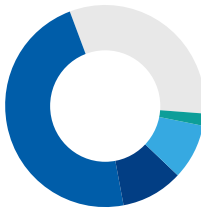
RESPUESTAS

7	9,5 %
17	23 %
8	10,8 %
27	36,5 %
15	20,3 %

PORCENTAJES

74	100 %
-----------	--------------

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN

- No me interesa, no lo he pensado
- Me ha importado de vez en cuando
- Me da igual
- Me interesa
- Es muy importante, pienso en ello frecuentemente

RESPUESTAS

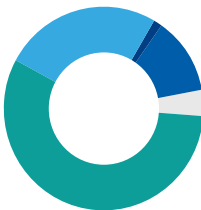
2	2,2 %
8	8,8 %
9	9,9 %
43	47,3 %
29	31,9 %

PORCENTAJES

91	100 %
-----------	--------------

Gráfico 15. He tenido dificultades para hacer uso de feriados legales/vacaciones

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN

- Nunca
- De vez en cuando
- Me da igual
- Muchas veces
- Siempre

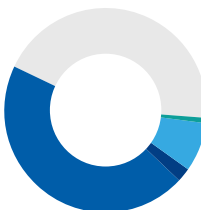
RESPUESTAS

42	56,8 %
19	25,7 %
1	1,4 %
9	12,2 %
3	4,1 %

PORCENTAJES

74	100 %
-----------	--------------

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN

- No me interesa, no lo he pensado
- Me ha importado de vez en cuando
- Me da igual
- Me interesa
- Es muy importante, pienso en ello frecuentemente

RESPUESTAS

1	1,1 %
7	7,7 %
2	2,2 %
41	45,1 %
40	44 %

PORCENTAJES

91	100 %
-----------	--------------

Gráfico 16. He tenido dificultades para hacer uso de permisos administrativos

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● Nunca	39	52,7 %
● De vez en cuando	23	31,1 %
● Me da igual	2	12,7 %
● Muchas veces	5	6,8 %
● Siempre	5	6,8 %
TOTAL	74	100 %

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● No me interesa, no lo he pensado	1	1,1 %
● Me ha importado de vez en cuando	7	7,7 %
● Me da igual	0	0 %
● Me interesa	51	56 %
● Es muy importante, pienso en ello frecuentemente	32	35,2 %
TOTAL	91	100 %

Gráfico 17. He tenido dificultades para hacer uso de descanso compensatorio

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● Nunca	40	52,7 %
● De vez en cuando	12	31,1 %
● Me da igual	11	12,7 %
● Muchas veces	5	6,8 %
● Siempre	6	6,8 %
TOTAL	74	100 %

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● No me interesa, no lo he pensado	15	1,1 %
● Me ha importado de vez en cuando	6	7,7 %
● Me da igual	9	0 %
● Me interesa	39	56 %
● Es muy importante, pienso en ello frecuentemente	22	35,2 %
TOTAL	91	100 %

Gráfico 18. He tenido dificultades para hacer uso de permiso sin goce de remuneraciones

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
Desconocía el derecho	13	17,6 %
Lo solicité y me lo otorgaron	10	13,5 %
Nunca lo he requerido	48	64,9 %
Si, algunas veces he tenido dificultades	1	1,4 %
Siempre he tenido dificultades	2	2,7 %
TOTAL	74	100 %

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
No me interesa, no lo he pensado	26	28,6 %
Me ha importado de vez en cuando	6	9,9 %
Me da igual	9	8,8 %
Me interesa	39	36,3 %
Es muy importante, pienso en ello frecuentemente	22	16,5 %
TOTAL	91	100 %

Gráfico 19. He tenido dificultades para hacer uso de permisos de amamantamiento

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
Desconocía el derecho	8	10,8 %
Lo solicité y me lo otorgaron	16	21,6 %
Nunca lo he requerido	44	59,5 %
Si, algunas veces he tenido dificultades	3	4,1 %
Siempre he tenido dificultades	3	4,1 %
TOTAL	74	100 %

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
No me interesa, no lo he pensado	24	26,4 %
Me ha importado de vez en cuando	5	5,5 %
Me da igual	9	9,9 %
Me interesa	33	36,3 %
Es muy importante, pienso en ello frecuentemente	20	22 %
TOTAL	91	100 %

Gráfico 20. He tenido dificultades para hacer uso del posnatal masculino

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN

- Desconocía el derecho
- Lo solicité y me lo otorgaron
- Nunca lo he requerido
- Sí, algunas veces he tenido dificultades
- Siempre he tenido dificultades

RESPUESTAS	PORCENTAJES
9	12,2 %
3	4,1 %
60	81,1 %
1	1,4 %
1	1,4 %
TOTAL	74

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN

- No me interesa, no lo he pensado
- Me ha importado de vez en cuando
- Me da igual
- Me interesa
- Es muy importante, pienso en ello frecuentemente

RESPUESTAS	PORCENTAJES
22	24,2 %
5	5,5 %
9	9,9 %
38	41,8 %
17	18,7 %
TOTAL	91

Gráfico 21. He tenido la necesidad de cuidar a un familiar que ha perdido su autonomía

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN

- No
- Algunas veces
- Sí

RESPUESTAS	PORCENTAJES
43	58,1 %
21	28,4 %
10	13,5 %
TOTAL	74

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN

- No
- Algunas veces
- Sí

RESPUESTAS	PORCENTAJES
58	63,7 %
23	25,3 %
10	11 %
TOTAL	91

Gráfico 22. Tengo a mi cuidado hijos en edad preescolar (igual o menor a 5 años)

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
No	34	45,9%
Algunas veces	8	10,8%
Sí	32	43,2%
TOTAL	74	100 %

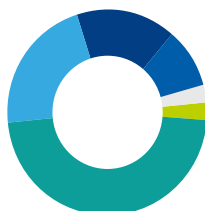
Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
No	62	68,1%
Sí	29	31,9%
TOTAL	91	100 %

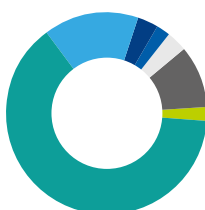
Gráfico 23. Cuando realizo jornada de turnos ¿cómo cubro el cuidado de mis hijos menores de 18 años?

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
No realizo turnos	35	47,3 %
No tengo hijos	16	21,6 %
Un familiar	12	16,2 %
Pago un servicio de cuidado	7	9,5 %
Debo llevarlo al trabajo	2	2,7 %
Se queda solo en casa	2	2,7 %
TOTAL	74	100 %

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
No se aplica (trabajo en jornada diurna)	58	63,7 %
No se aplica (no tengo hijos menores de 18 años)	14	8,8 %
El hermano mayor, pero menor de edad, cuida al hermano menor	3	3,3 %
Jardín/centro escolar de la institución	2	2,2 %
Pago un servicio de cuidado	3	3,3 %
Debo llevarlo al trabajo	0	0
Un familiar	9	9,9 %
Se queda solo en casa	2	2,2 %
TOTAL	91	100 %

Gráfico 24. Creo que es insuficiente el permiso posnatal, ya sea materno o paterno

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● No, lo considero adecuado	16	21,6 %
● Sí, siempre he pensado que es insuficiente	58	78,4 %
TOTAL	74	100 %

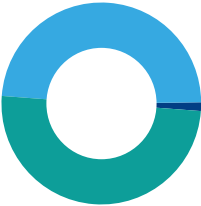
Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● No, lo considero adecuado	18	19,8 %
● Sí, siempre he pensado que es insuficiente	73	80,2 %
TOTAL	91	100 %

Gráfico 25. He participado en actividades de capacitación fuera de la jornada laboral

Año 2018
74 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● No	37	50 %
● Sí, algunas veces	36	48,6 %
● Sí, siempre se realizan fuera de horario	1	1,4 %
TOTAL	74	100 %

Año 2020
91 respuestas



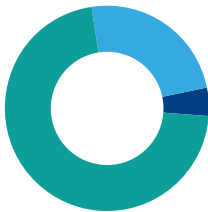
SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● No	29	31,9 %
● Sí, algunas veces	48	52,7 %
● Sí, siempre se realizan fuera de horario	14	15,4 %
TOTAL	91	100 %

Gráfico 26. Cuando realizo un curso *on-line* (virtual), ¿el tiempo me alcanza para realizarlo en mi horario de trabajo?

■ Año 2018

Para el diagnóstico de 2020, visto el aumento de capacitación en modalidad virtual, se incorpora reactivo N° 14.

■ Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● No	65	71,4 %
● Sí, algunas veces	22	24,2 %
● Sí, siempre me alcanza el tiempo	4	4,4 %
TOTAL	91	100 %

Respecto al diagnóstico de 2020, en atención al contexto de emergencia sanitaria, se incluyeron 2 apartados «dimensión, COVID-19» y «dimensión discapacidad e inclusión», los que incluyen el formato de preguntas de optativas que, para efecto del diagnóstico, fueron analizadas y codificadas.

4.3. Dimensión COVID-19

Gráfico 27. Respecto a la situación de pandemia, ¿cuánto se ha visto afectada su conciliación vida personal, vida familiar y trabajo?

■ Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● Demasiado	41	45,1 %
● Bastante	36	39,6 %
● No lo he notado	2	2,2 %
● Un poco	11	12,1 %
● Nada	1	1,1 %
TOTAL	91	100 %

Gráfico 28. Debido a la pandemia por COVID-19 a muchos de nuestros funcionarios se les ha facultado para realizar sus labores a través de manera «no presencial», comprendido como teletrabajo. ¿Ha realizado teletrabajo?

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● Sí, de manera permanente	7	7,7 %
● Sí, en modalidad turnos rotativos de teletrabajo	46	50,5 %
● No, por la naturaleza de mi trabajo me es imposible	27	29,7 %
● La autoridad solicitó no realizar teletrabajo	11	12,1 %
TOTAL	91	100 %

Gráfico 29. Si su respuesta anterior fue «sí», en su hogar o lugar donde realiza teletrabajo ¿las condiciones han sido aptas para la conciliación laboral, familiar y personal?

Año 2020
65 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● Sí, poseo condiciones óptimas que me permiten conciliar	28	43,1 %
● No, no cuento con escritorio, ni condiciones informáticas que me faciliten el trabajo	17	26,2 %
● No, realizo acciones parentales o domésticas, por lo cual me es difícil realizar teletrabajo	9	13,8 %
● Respuesta 2 y 3	11	16,9 %
TOTAL	65	100 %

Gráfico 30. ¿El teletrabajo ha afectado su vida personal? Comprendiendo la vida personal no como vida familiar, sino como tiempo que destinamos a nuestra recreación y objetivos personales –deporte, *hobbies*, etcétera–.

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● No, mi vida personal, recreación propia y <i>hobbies</i> se han mantenido sin verse afectados	38	41,8 %
● Sí, el teletrabajo ha mermado mi vida personal	53	58,2 %
TOTAL	91	100 %

Gráfico 31. En el contexto de COVID-19 ¿ha tenido que estar a cargo de algún familiar en grupo de riesgo o hijos en edad escolar

Año 2020
91 respuestas



SEGMENTACIÓN	RESPUESTAS	PORCENTAJES
● No	31	34,1 %
● Algunas veces	11	12,1 %
● Sí	49	53,8 %
TOTAL	91	100 %

4.3.1. Preguntas de optativas

4.3.1.1. De las acciones realizadas por mi empleador, ¿qué acciones considera necesarias que el establecimiento implemente para favorecer la conciliación vida, trabajo, familia en tiempos de COVID-19?

3.1.5. Calidad jurídica

ETIQUETAS DE FILA	CUENTA DE N°	ETIQUETAS DE FILA	CUENTA DE N°
Autocuidado	7	Autocuidado	7
Comunicación	2	Espacios de reflexión	3
COVID	2	Talleres	1
Cuidados infantiles	7	Tiempo de libre disposición	3
Holístico	1	Comunicación	2
Institucional	6	Informar	2
Jefes	9	COVID-19	2
Jornada laboral	17	Realización de PCR	1
No se aplica	6	Protocolos estructurados	1
Permisos	8	Cuidados infantiles	7
Sistema de turno	3	Permisos laborales	2
Teletrabajo	23	Posnatal extendido	1
TOTAL	91	Teletrabajo para cuidadores	1
		(en blanco)	3
		Holístico	1
		Actividades de relajación	1
		Institucional	6
		Salud mental - apoyo emocional	1
		Elementos de protección personal permanentes	1
		Apoyo social - seguimiento de casos	1

ETIQUETAS DE FILA	CUENTA DE N°
Vestidores - infraestructura - retiro de elementos de protección personal	1
No desvincular personal	1
Realizar mejoras a nivel de tecnología	1
Jefes	9
Adecuada distribución de carga laboral	2
Formar equipos de reserva	2
Adecuada gestión de turnos	1
Respetar días libres	1
Fomentar el trabajo de equipo	1
(en blanco)	2
Jornada laboral	17
Banco de horas	1
Disminuir jornada laboral	3
Flexibilidad horaria	13
No se aplica	6
(en blanco)	6
Permisos	8
Distribución de carga laboral - apoyo en tareas	1
Banco de horas	2
No obstaculizar permisos	3
(en blanco)	2
Sistema de turno	3
Nuevo turno 24 x 3	1
Turnos rotativos	2
Teletrabajo	23
Equitativo	2
Límite horario de teletrabajo	4
Recursos costo empresa	4
Turnos rotativos	5
VPN	2
(en blanco)	6
TOTAL	91

4.4. Dimensión discapacidad e inclusión

Para contribuir a una sociedad inclusiva y generar condiciones que propicien el cumplimiento de la ley N° 21.015⁶, en el diagnóstico de 2021 se incluyó la «dimensión discapacidad e inclusión».

⁶ La ley N° 21.015, de inclusión laboral, tiene por finalidad promover una inclusión laboral eficaz de las personas con discapacidad, tanto en el ámbito público como en el privado. Los organismos públicos y las empresas con 100 o más trabajadores deberán contratar al menos el 1 % de personas con discapacidad.

Los reactivos en esta dimensión se presentaron de un formato dicotómico. La selección son 2 –«sí» de ser respuesta afirmativa; «no» de ser respuesta negativa–.

De igual forma, incluye el formato de preguntas de optativas, las que son dependientes de cada reactivo dicotómico.

Gráfico 32. ¿Usted mantiene algún grado de discapacidad?



Gráfico 33. ¿Su discapacidad se encuentra reconocida por la COMPIN?



5. Análisis cualitativo

El presente apartado expone el análisis muestral de las conclusiones circunscritas al estudio de las percepciones manifestadas por los funcionarios que participaron en las instancias de recolección de datos de método cualitativo, a través de la herramienta «grupos focales», en los diagnósticos de conciliación realizados en 2018 y 2020.

5.1. Diagnóstico 2018

La consolidación de información de los procesos denota lo siguiente:

5.1.1. Políticas y prácticas de conciliación

- a) La generalidad de los participantes no conoce el concepto de «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo».
- b) Percepción de inexistencia de políticas en relación a la temática.
- c) Se asocia a beneficio de flexibilidad horaria y actividades institucionales, tales como: campeonatos de futbol, actividades de Navidad y salida de fin de año.

5.1.2. Sala cuna y centro escolar/*after school*

- a) Se requiere de salas cuna que funcionen las 24 horas, debido a los horarios del personal que trabaja en modalidad de turnos.
- b) Es conveniente habilitar «salas de lactancia» –espacios para madres que requieran extraerse leche materna– para facilitar que el proceso sea cómodo e higiénico.
- c) Se requiere que la entidad otorgue la posibilidad de que el funcionario pueda elegir la sala cuna, siendo la institución quien cubra el gasto.
- d) Se necesitan centros escolares/*after school* que apoyen el cuidado de las hijas e hijos posterior a la jornada escolar y que se encuentren disponibles en períodos de vacaciones escolares.
- e) Para la comunidad funcionaria es relevante que el personal que cuida a sus hijos esté compuesto por personas habilitadas y competentes para trabajar con niños.

5.1.3. Necesidad de formación y capacitación

- a) Se percibe bajo nivel de socialización de oferta de cursos.
- b) Se aprecia que el acceso a los cursos es de discrecionalidad de las jefaturas.
- c) Se precisa una modalidad especial de capacitación para los funcionarios que trabajan en turnos, puesto que sus horarios laborales les dificultan asistir a clases en un horario estándar.
- d) Respecto a los contenidos, se advierte falta de nivelación o adecuada inscripción de participantes en cursos, puesto que existen temáticas y contenidos que se reiteran constantemente en la oferta formativa.

- e) Se requiere formación de especialización –diplomado/magíster–. Se percibe baja ayuda, pocos cupos.

5.1.4. Autocuidado

Se detecta la necesidad de espacios protegidos para el autocuidado, que se considere destinación de infraestructura y tiempos de alivio. Es importante:

- a) Definir lugares, horarios y condiciones de uso de los espacios de autocuidado.
- b) Implementar espacios con elementos distractores, que propicien el descanso y la recreación, por ejemplo: sillones, mesa de ping pong, entre otros.

5.1.5. Personal a honorarios

Se notan desventajas de los trabajadores a honorarios en relación al personal titular o a contrata, en cuanto a beneficios institucionales, tales como:

- a) Cobertura del organismo administrador.
- b) Derecho a uso de licencias médicas, en cuanto a protección de la remuneración.
- c) Derecho a días administrativos.
- d) Derecho a feriados legales.
- e) Estabilidad laboral.

5.1.6. Compañerismo

- a) Se aprecia la buena disposición de los compañeros de trabajo al producirse algún inconveniente familiar por parte de algún miembro del equipo. Dependiendo de la unidad o del servicio, se cuenta con jefaturas que son flexibles frente a imprevistos.
- b) Se percibe la voluntad de algunas jefaturas en fomentar el compañerismo, a través de la celebración de efemérides y cumpleaños, lo cual permite interacción no laboral, contribuyendo a la cotidianeidad.

5.1.7. Reuniones de equipo y liderazgo

- a) Se detecta la falta reuniones, jefaturas que no lideran acción, en cuanto a periodicidad e instancias de diálogo, dentro de las mismas.
- b) Se identifica que algunos equipos no realizan reuniones de trabajo. También, en algunos no cuentan con la participación de toda la unidad.

- c) Existe la percepción de falta de reconocimiento por parte de las jefaturas y equipos de trabajo.

5.2. Diagnóstico 2021

La consolidación de información de los procesos denota lo siguiente:

5.2.1. Respecto a la situación de pandemia, ¿cómo se ha visto afectada la conciliación vida, trabajo y familia?

La percepción general es que la afectación que ha producido la pandemia en la mayoría de las temáticas que tienen correspondencia con acciones de conciliación se relacionan con la dificultad en el cuidado de hijos, principalmente del personal que realiza turnos, en particular familias monoparentales⁷, que en su mayoría son mujeres y jefas de hogar.

En razón de lo anterior, parte de la comunidad funcionaria se ha visto en la necesidad de utilizar sus permisos administrativos para apoyar a sus familias en temas relacionados a cuidados, tanto de hijos como de adultos dependientes. Asimismo, en algunos casos el personal afectado ha hecho uso de su feriado legal y, al no contar con días o al ser este negado/condicionado por el contexto de pandemia, minoritariamente han tenido que hacer uso de licencia médica.

Por otra parte, existe la percepción de una sobrecarga laboral sostenida y en constante incremento, dada el alza de los casos positivos de COVID-19, que afecta y entorpece los tiempos de descanso, horarios de alimentación e incluso los momentos para el uso de los servicios higiénicos.

Además, se ha generado un mayor desgaste emocional, debido a la necesidad de realizar distanciamiento físico que, por razones del quehacer laboral clínico, es difícil de mantener, lo que eleva los niveles de estrés y desgasta a los equipos de trabajo. Junto con esto, se suma el miedo de contagiar a los familiares más cercanos, al extremo de que varios funcionarios han evitado convivir o visitar a sus seres queridos durante períodos prolongados.

Los servidores dependientes perciben un bajo nivel de compromiso hacia el trabajo por parte de sus jefaturas, identificando casos que han sido las primeras personas en solicitar y realizar teletrabajo, sin definir ni otorgar lineamientos o sin contactarse con sus subalternos. En lo que respecta a situaciones del quehacer laboral, se mantiene la percepción de que algunas jefaturas han maltratado y hostigado a sus subordinados, justificando sus actos por razones de buen servicio.

⁷ Por familia monoparental se entiende aquella que está compuesta por un solo progenitor y uno o varios hijos. Ocasionalmente y cuando una familia monoparental está a cargo de una mujer se utiliza la expresión falsamente etimológica familia monomarental. También llamadas madres solteras o padres solteros (Wikipedia, s.f., familia monoparental).

5.2.2. De las acciones realizadas por mi institución, ¿qué acciones considera necesarias que el establecimiento implemente para favorecer la conciliación vida, trabajo, familia en tiempos de COVID-19?

- a) Proveer áreas de cuidados infantiles abiertas las 24 horas, por consideración al personal que trabaja en modalidad de turno, comprendiendo: sala cuna, jardín infantil y centro escolar/*after school*.
- b) Otorgar factibilidad de teletrabajo al personal clínico o administrativo, que por razones justificadas necesite trabajar desde su domicilio.
- c) Habilitar espacios protegidos para descanso, recreación o alimentación.
- d) Realizar reuniones y actividades presenciales en lugares físicos habilitados para la situación, en donde existan medidas de autocuidado y distanciamiento físico.
- e) Efectuar charlas informativas, respecto a COVID-19 e información organizacional relevante que la comunidad funcionaria deba interiorizar.
- f) Apoyar a los funcionarios que se han contagiado de COVID-19, sobre todo por causa laboral, realizando seguimiento de los casos y gestionando ayudas a sus familias.
- g) Habilitar banco de horas complementario a los permisos administrativos, a fin de que el funcionario pueda utilizar esas horas en asuntos personales, sin tener que ausentarse sin justificación del trabajo.
- h) Aumentar la dotación de personal, para no sobreexigir al ya contratado. También, incorporar trabajadores de reserva para los casos de licencias médicas o inasistencias.
- i) Realizar acciones de cuidado de los equipos y autocuidado.
- j) Ejecutar sanciones administrativas a causa de maltrato laboral, incluyendo sanciones para las jefaturas.
- k) Dotar de más infraestructura hospitalaria, puesto que existen niveles de hacinamiento anteriores a la pandemia que dificultan el distanciamiento físico.

5.2.3. Referente a la pregunta anterior, ¿qué iniciativas nos propone para el desarrollo de la vida personal?

- a) Actividades de recreación personal en modalidad virtual *—on line—*, de carácter no laboral, tales como: manualidades, actividades holísticas o deportivas guiadas por un tutor.

- b) Actividades para las familias en modalidad virtual *–on-line–*, que permitan compartir sin salir del hogar, tales como: teatro *on-line*, cine *on-line* o similares.
- c) Cursos a elección del funcionario, tanto atingentes al cargo como de interés personal *–no laboral–*.
- d) Actividades presenciales que permitan integrar a la familia con el plano laboral, manteniendo medidas de autocuidado y distanciamiento físico, por ejemplo: caminatas, excursiones, cicletadas, scout para hijos de los funcionarios, entre otras.

6. Conclusiones

Analizando los datos obtenidos de los diagnósticos realizados en 2018 y 2020, y considerando ambos métodos de recolección de información *–cuantitativo y cualitativo–*, es factible iniciar un proceso de triangulación, a fin de conjeturar⁸ percepciones comunicadas por el personal clave de la comunidad funcionaria del Servicio de Salud Metropolitano Occidente respecto a la temática de «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo».

Para responder a los objetivos de la investigación, este apartado realiza una exploración de la temática de conciliación, correlaciona fenómenos emergentes al contexto laboral, explicando las causales que dan origen a la percepción de necesidades de los funcionarios.

Respecto a lo anterior, se realiza identificación del conocimiento, acceso, conformidad y pertinencia de las medidas institucionales adoptadas, junto con reconocer las necesidades que la comunidad funcionaria percibe como beneficios o requerimientos para que la institución instaure, a fin de generar condiciones laborales óptimas para el adecuado desarrollo del trabajo del personal que presta servicios en los establecimientos de la Red Occidente, considerando el contexto de pandemia.

6.1. Objetivos específicos de la investigación

- 6.1.1. **Identificar el conocimiento, acceso, conformidad y pertinencia de las medidas institucionales adoptadas en el servicio de salud metropolitano occidente, en relación a la temática de «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo».**

⁸ Por conjetura se entiende el juicio que se forma de las cosas o sucesos por indicios y observaciones.

6.1.1.1. Conocimiento

A partir de la información obtenida en los grupos focales, se puede deducir que la mayoría de las personas que conforman la comunidad funcionaria ignora el concepto de «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo». Identifican las acciones en torno a la temática como actividades aisladas ejecutadas por los departamentos/unidades, como iniciativas personales de quienes reconocen como ejecutores y no como un lineamiento institucional. De igual forma, desconocen las políticas de conciliación del Servicio de Salud Metropolitano Occidente.

Respecto a las actividades, los funcionarios identifican las unidades de salud ocupacional y de calidad de vida laboral con acciones informativas y recreativas. El centro de salud de los funcionarios y el servicio de bienestar del personal son reconocidos por sus prestaciones, tales como: las atenciones médicas y los beneficios sociales –descuentos, reembolsos, préstamos y convenios empresariales–.

Respecto a cuidados infantiles, identifican la unidad de bienestar del personal con el acceso a la sala cuna, el jardín infantil y el centro escolar. Si bien son conocidos por la comunidad funcionaria, existe confusión si adhieren a un beneficio organizacional o si corresponden a la normativa legal vigente en relación a la protección de la maternidad, incluso tienen la duda las personas que hacen uso de los centros infantiles.

Respecto al acceso, conformidad y pertinencia de las medidas institucionales adoptadas, las percepciones varían, dependiendo de la prioridad o la relevancia que cada funcionario otorga a sus inconvenientes o requerimientos, al punto que mientras para algunas personas las medidas institucionales son adecuadas, para otras pueden ser insatisfactorias. Sin embargo, se pueden identificar generalidades en las percepciones, las siguientes:

6.1.1.2. Acceso

De los beneficios organizacionales, su obtención se percibe asociada a través de la incorporación al servicio de bienestar del personal de los establecimientos. La flexibilidad horaria y el teletrabajo se consideran como una condición laboral, destinada al personal administrativo y de acceso limitado. Por su parte, las actividades recreativas se estiman accesibles solo para quienes se desempeñan en modalidad diurna o que se encuentran realizando aquel turno, pues no se identifican actividades realizadas en horarios vespertinos.

6.1.1.3. Conformidad

De la satisfacción de las acciones organizacionales, los diversos reactivos de las encuestas de percepción han presentado la tendencia de conformidad a

las iniciativas institucionales. No obstante, en las instancias de grupos focales los funcionarios han manifestado la percepción de escasez de actividades, identificando la necesidad de acciones recreacionales, tanto dentro como fuera del horario laboral, así como al interior y al exterior del establecimiento. Respecto al horario de ejecución de las actividades, existe disconformidad por no considerar al personal que realiza turno o que presta servicios los fines de semana.

6.1.1.4. Pertinencia

Si bien las actividades extraprogramáticas se consideran escasas, también se estiman pertinentes y oportunas, como son los casos de conmemoración de efemérides, celebración de aniversario institucional u otras.

Sin desmedro de lo anterior, lo que se concibe como condición laboral, es decir teletrabajo y horario flexible, se considera a destiempo del contexto de pandemia. También, tardío en relación a condiciones laborales implementadas en el servicio privado.

6.1.2. Identificar las medidas institucionales que los funcionarios perciben como requerimientos que la entidad debe instaurar para generar condiciones laborales óptimas.

De igual forma que la percepción de acceso, conformidad y pertinencia, la concepción de «condiciones laborales óptimas» es una apreciación individual. Su aprobación depende de la compensación de las necesidades que cada servidor obtenga en su contexto laboral. No obstante, también es posible identificar generalidades en las percepciones, reconociendo requerimientos de la comunidad funcionaria, que los establecimientos de los cuales forman parte podrían o deben otorgar solución, los siguientes:

1) Cuidados infantiles

a) Sala cuna:

- Habilitar salas cuna abiertas las 24 horas.
- Cupos protegidos para hijos del personal que trabaja en modalidad de turnos.
- Acceso y disponibilidad de sala cuna para el personal que realiza turnos extraprogramáticos y horas extras.
- Habilitación de «salas de lactancia», espacios para madres que requieran extraerse leche materna, para que el proceso sea cómodo e higiénico, dentro del establecimiento en el cual trabajan.

- Factibilidad de elección de sala cuna, por parte del funcionario, siendo la institución quien cubra los costos.

b) Centro escolar/*after school*:

- Habilitar centros escolares/*after school* abiertos las 24 horas, inclusive en período de vacaciones escolares.
- Acceso de libre disposición. Que el ingreso de los niños no se encuentre condicionado por la incorporación de la madre o el padre al servicio de bienestar del personal.
- Mayor cobertura de la prestación. Que se asegure el ingreso de todo niño de la madre o el padre que solicite el beneficio, independiente de su calidad contractual –funcionarios o agentes públicos–.

c) Capacitación y formación:

- Mejorar la difusión de oferta de cursos.
- Inscripción a las actividades formativas como prerrogativa del funcionario, que no dependa de la discrecionalidad de la jefatura.
- Acceso a cursos de formación a elección del funcionario, para que así cada quien pueda potenciar su desarrollo profesional de acuerdo a sus intereses, incluso si no es atingente al cargo.
- Apoyo en formación de especialización. Becas de diplomado, magíster u otros.
- Instancias formativas en horarios laborales, de no ser factible, que se consideren como horas extra.

2) Espacios de autocuidado:

Habilitar espacios protegidos para realizar autocuidado. Que las instalaciones cuenten con recursos de descanso y de recreación que permitan realizar pausas laborales, que incorporen sillones e implementos distractores.

Es relevante distinguir entre los espacios protegidos de autocuidado y las zonas de fumadores. No se deben unificar.

De lo anterior, es relevante habilitar espacios protegidos para realizar autocuidado en razón de que existen temáticas del rubro de salud que afectan a los funcionarios, por lo que estos requieren de tiempos de recuperación en situaciones tales como:

- episodios clínicos de alto estrés,
- inconvenientes del personal con familiares de pacientes,
- fallecimientos de adultos, niños y neonatos,

- transporte de fallecidos, órganos o miembros del cuerpo para desecho, entre otras.

3) Dotación atingente al servicio:

- a) Se requiere que las unidades o servicios cuenten con dotación adecuada para las prestaciones que realizan, comprendiendo que si la actividad laboral se incrementa debe aumentar la dotación.
- b) Se solicita que las cargas laborales sean adecuadas a las funciones que realiza cada integrante de la comunidad funcionaria, existiendo personal de apoyo, un equipo de reserva preparado y disponible para cubrir turnos en casos de imprevistos, tales como: inasistencias, otorgamiento de permisos administrativos, feriados legales, entre otros.

4) Labor de las jefaturas:

- a) Que realicen una adecuada ejecución de sus funciones, tales como:
 - que distribuyan adecuadamente la carga laboral,
 - que administren los turnos,
 - que supervisen el trabajo de sus dependientes y
 - que efectúen seguimiento de los permisos otorgados.
- b) Que gestionen de manera adecuada la unidad/servicio.
- c) Instaurar políticas de reconocimiento y establecer lineamientos para las jefaturas y los equipos de trabajo.
- d) Capacitar y formar jefaturas respecto a temas relevantes para el adecuado funcionamiento del servicio, principalmente en relación a clima organizacional, puesto que se percibe a las jefaturas como agente promotor y facilitador de cambio.
- e) Se necesita que las unidades/servicios realicen reuniones de grupos de trabajo de forma constante. Se perciben escasas instancias de diálogo en los equipos y baja periodicidad de reuniones.
- f) Se solicita objetivar el proceso calificadorio, se percibe que algunas jefaturas no califican de acuerdo al desempeño laboral.

Aunque existen condiciones organizacionales y estructurales que rigen la cotidianidad del quehacer laboral de las jefaturas, los funcionarios perciben que la gestión de la unidad y el liderazgo hacia el personal dependiente influye directamente en las condiciones laborales de los servidores, favoreciendo o entorpeciendo la conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo.

Respecto a lo anterior, es importante hacer mención que existe la percepción y noción generalizada por parte de la comunidad funcionaria de que las jefaturas «a los funcionarios de buen desempeño se les castiga con más trabajo, mientras que a...los trabajadores con desempeño cuestionable se le favorece con permisividad». Para ilustrar la situación, el personal clave informa las siguientes acciones realizadas por las jefaturas que son percibidas como irregularidades que se deben corregir:

- a) Las jefaturas no otorgan funciones de responsabilidad al personal con alto nivel de ausentismo, siendo estas derivadas y asumidas por el trabajador de asistencia normal.
- b) A quienes constantemente eluden estar en su estación de trabajo –por realizar pausas para: fumar, comprar colaciones, atender temas personales o descansar–, se les baja el nivel de responsabilidad y la carga laboral, siendo su trabajo derivado por la jefatura al personal que no abandona su estación de trabajo.
- c) Respecto a derechos y beneficios organizacionales, por razones sexistas y una inadecuada comprensión del concepción equidad e igualdad de género, muchas jefaturas han otorgado o bien han favorecido al personal femenino con el uso de días administrativos, feriados legales –decisión de fechas–, acomodación o modificación de turnos, flexibilidad en horarios de ingreso y egreso, participación en actividades extraprogramáticas, entre otros, justificando la toma de decisión en razón de que el personal femenino tiene a su cargo hijos, invisibilizado e ignorando las necesidades parentales del personal masculino.

Asimismo, muchas jefaturas solicitan solo al personal masculino «ejecutar labores que no corresponden a sus cargos» solo por el hecho de ser hombre, manifestando de forma tácita o explícita que el personal femenino, por su condición de mujer, no debe o no puede ejecutar las siguientes acciones: transportar el material administrativo a bodega, ir en busca y realizar cambio de los galones de gas en el sector de distribución del establecimiento, despachar correspondencia pesada, cambiar muebles, ayudar en la carga y descarga de insumos, realizar labor de peoneta, entre otras.

- d) Acciones de favoritismo con el personal que es más cercano a las jefaturas, entendiéndose esto como «amiguismo»⁹.

⁹ Amiguismo es ser parcial para con los amigos en la concesión de empleos y otras ventajas a personas de confianza, sin importar si están calificados. Por lo tanto, el amiguismo es contrario en la práctica y en principio con la meritocracia (Wikipedia, s.f., amiguismo).

6.1.3. Identificar requerimientos de la comunidad funcionaria, que han surgido o que se han visualizado, dado el contexto de pandemia

En 2018, se identificaron medidas institucionales que los servidores perciben como requerimientos que la entidad debe instaurar para generar condiciones laborales óptimas.

En 2019, en un contexto de pandemia, la comunidad funcionaria se ha visto afectada por diversos hechos que influyen en su cotidianidad. Ello, toda vez que han surgido o se han incrementado condiciones –tanto laborales como sociales de cada individuo y su familia– que dificultan sobrellevar una adecuada «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo», aumentando las necesidades y, en consecuencia, los requerimientos hacia los establecimientos de la Red Occidente.

Es importante mencionar que, en un contexto de emergencia sanitaria, es el personal de salud quien está facultado para confrontar las dificultades de la recuperabilidad de la salud de la población en Chile que la pandemia ha causado. Por esta razón, la función que desempeña cada funcionario es un condicionante para la obtención de beneficios organizacionales.

Aunque todos los sujetos que componen la comunidad funcionaria se han visto afectados de menor o mayor manera, la necesidad de apoyo se encuentra ligada a la particularidad de cada persona y su entorno, por lo cual se evidencian diversas opiniones de satisfacción de las medidas institucionales adoptadas por cada establecimiento de la Red Occidente, dado que lo que para algunas personas es adecuado, para otras puede ser insatisfactorio.

Sin desmedro de lo anterior, es posible identificar que los funcionarios comparten percepciones en cuanto a requerimientos, necesidades de apoyo o de beneficios organizacionales que podrían ser solucionados por los establecimientos que ellos integran, con el objetivo de ayudarlos a afrontar la emergencia sanitaria. Entre ellos:

- 1) Modalidad de teletrabajo: en el contexto de la pandemia, se identifican las siguientes necesidades:
 - a) Establecer modalidad de teletrabajo en sistemas de turno, asegurando el aforo reducido en las oficinas.
 - b) Continuar con la toma de PCR antes del ingreso al turno e incorporar PCR de egreso.
- 2) Proporcionar las herramientas y condiciones para ejercer en modalidad de teletrabajo, tales como:

- a) Computadores: los funcionarios hacen uso de sus computadores personales para el teletrabajo. Es importante destacar que algunas familias cuentan solo con un computador, alternando el uso con sus hijos para que realicen sus estudios.

En los casos de mayor poder adquisitivo, el funcionario, vista la necesidad, ha comprado un computador, costo asumido por el trabajador.

- b) Internet: los funcionarios hacen uso de su servicio de internet, contratado y costeadado para el uso doméstico. Es digno de notar que algunas familias, debido a la conectividad de internet a través de celulares, no contaban con servicio de internet hogar y han debido incurrir en gastos de contratación para poder responder a sus funciones labores, costo asumido por el servidor.

- c) Acceso a intranet del trabajo –VPN–: la red de internet hogar y los computadores de los funcionarios no cuentan con el acceso a intranet o las herramientas para ejercer de manera óptima. Las dificultades informadas son las siguientes:

- inhabilidad de acceso a intranet,
- escasas VPN,
- dificultad de acceso o inexistencia de cuentas de correos electrónicos corporativos –el personal clínico, en su mayoría, no cuenta con correo electrónico corporativo–,
- aplicaciones o programas que solo se pueden instalar y utilizar en los computadores del establecimiento.

- d) Teléfono/celular: los funcionarios usan el servicio de telefonía contratado y costeadado por ellos mismos para fines domésticos.

Es digno de mención que algunas jefaturas se han tomado la atribución de utilizar los celulares del personal dependiente como herramientas laborales, otorgando instrucciones y directrices a través de llamados, mensajes de texto o de WhatsApp. Incluso se han tomado la facultad de compartir el número de teléfono con integrantes de la comunidad funcionaria. Además, muchas jefaturas incurrir en malas prácticas contactando a su personal en horarios y días no laborales –sábado, domingo y festivos–, solicitándoles trabajar «sin considerarlo horas extra».

Lo anterior ha sido situación de conflicto laboral, dado que muchas personas no han autorizado el uso de su propiedad como herramienta de trabajo. Asimismo, muchas jefaturas se han molestado e increpado a sus dependientes por no contestar mensajes o llamadas.

- e) Horarios estructurados: debido a las diversas condiciones del hogar de cada funcionario, junto con los de las jefaturas, los horarios de teletrabajo se han distorsionado. Ello se traduce en que existe personal que mantiene un horario estructurado de trabajo, al igual que en una jornada en las dependencias del establecimiento, mientras que otros servidores desarrollan horarios intermitentes de trabajo, extendiéndose del horario laboral, o bien solo pueden trabajar en horario vespertino, no compatible con las necesidades de la unidad/servicio en la cual trabajan.

3) Acciones recreacionales:

Según la percepción de los funcionarios, para favorecer la «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo en tiempos de COVID-19» es necesario realizar las siguientes acciones recreacionales:

- a) Talleres virtuales: principalmente ligados a realizar acciones recreativas y de utilidad cotidiana, tales como: pintura, historia, mecánica, tejido, mosaico, carpintería, edición, guitarra, actividades deportivas, manejo del estrés, cuidados infantiles, etcétera.

Respecto a las actividades holísticas, a percepción de los funcionarios existe una baja consideración de pertinencia, siendo reconocidas, pero de baja motivación en cuanto a su participación o adherencia.

- b) Charlas virtuales: se requiere ejecución de charlas no presenciales de diversas temáticas, tanto de temas laborales como de contingencia, por ejemplo: temas ligados a COVID-19, charlas motivacionales, lineamientos organizacionales, de desarrollo profesional, junto con otros temas de contingencia o de interés global.

4) Actividades presenciales de aforo reducido:

Principalmente actividades ligadas a cuidados infantiles y autocuidado. También, actividades formativas como capacitación mixta –virtual y presencial– o charlas de especialización.

5) Tiempo libre –flexibilidad horaria–:

En relación a temas personales, tales como: autocuidado, cumpleaños, aniversarios, festividades, conmemoraciones u otros, que la institución donde trabaja el funcionario le dé la opción de flexibilizar su horario, a través de un banco de horas o disminución de la jornada laboral para realizar sus actividades.

6) Espacios de autocuidado:

En el diagnóstico de 2018, la comunidad funcionaria manifestó la necesidad de que las instituciones dispongan de espacios protegidos para autocuidado.

En el diagnóstico de 2019, en un contexto de pandemia, contar con estas zonas es prioritario para mantener una adecuada prestación de sus servicios, puesto que estos espacios contribuirán al adecuado descanso, reposición y reflexión de los servidores, propiciando el cuidado de los equipos.

7) Cuidados infantiles:

Considerando los requerimientos ya integrados en el objetivo N° 2 de esta investigación respecto a la materia, en un contexto de pandemia, se dificulta la adecuada gestión organizacional de los cuidados infantiles, debido a la reducción de la cantidad de quienes trabajan presencialmente en los centros infantiles –considerados como grupos de riesgo– y la mantención de aforos reducidos, tanto del personal como de los menores.

Se debe considerar que las necesidades de la comunidad funcionaria respecto a la temática continúan en aumento, más aún del personal que no cuenta con redes de apoyo, identificándose los siguientes requerimientos:

- a) Modalidad de teletrabajo permanente.
- b) Extender posnatal.
- c) Facilitar autorización de permisos para cubrir necesidades familiares.
- d) Convenios institucionales: alianzas costeadas o subvencionadas por el empleador, tales como:
 - De cuidados: salas cuna, jardines infantiles y after school.
 - De recreación: Fantasilandia, Buin Zoo, Netflix, Disney Plus, Amazon Prime, otros.

8) Elementos de protección personal:

En un contexto de pandemia, la percepción de necesidad de elementos de protección personal por parte de la comunidad funcionaria ha aumentado, así como también su adherencia al uso y la conciencia de que estos elementos deben ser otorgados por el empleador. Si bien, en la mayoría de los casos son proporcionados al trabajador, se consideran escasos e insuficientes. Se precisa que las jefaturas identifiquen los requerimientos específicos del personal dependiente, cuando aquellos existan.

Referente a lo anterior, a fin de evitar la propagación del virus, se considera necesario habilitar infraestructura, lugares de cambio o retiro de elementos de protección personal .

Los elementos de protección personal de mayor requerimiento son:

- a) Mascarillas: se identifican 2 tipos de solicitudes:

- Mascarillas clínicas genéricas: pedidas por funcionarios con baja movilidad o baja interacción con otras personas.
 - Mascarillas KN95: exigidas por servidores con alta movilidad o alta interacción con otros individuos, ya sean usuarios o compañeros dentro del establecimiento.
- b) Vestimenta de trabajo: los trabajadores consideran idóneo contar con overoles o uniformes de trabajo. Es relevante que la institución en la cual prestan servicios se encargue del lavado o esterilización de la vestimenta.
- c) Protección visual: se requiere de antiparras o protectores faciales.
- d) Guantes: requeridos por personal del área clínica y del área administrativa. El insumo debe estar a disposición de quien lo precise para el ejercicio de sus funciones.
- e) Cubrecalzado desechable: se necesita de protección de calzado para el personal que realiza funciones vinculadas a COVID-19.
- f) Insumos higiénicos: según la percepción global de la comunidad funcionaria, es relevante contar con insumos higiénicos en la institución, ya que en la cotidianidad laboral tienden a escasear, tales como:
- alcohol gel,
 - papel higiénico,
 - toallas y servilletas de papel,
 - paños húmedos desinfectantes,
 - otros.
- 9) Apoyo emocional o salud mental:

Para la comunidad funcionaria es relevante que los establecimientos inicien medidas de apoyo emocional para los empleados y sus familias, ya que el contexto laboral de emergencia sanitaria y las situaciones acontecidas a los trabajadores en sus hogares ha ocasionado un desgaste físico y emocional importante en el personal de salud, que se ha extendido en el tiempo, donde la vocación de servicio se ha antepuesto a las necesidades personales y familiares.

Las problemáticas percibidas por la comunidad funcionaria que afectan la salud mental son las siguientes:

- a) Fallecimientos de usuarios.
- b) Fallecimiento de familiares a causa de COVID-19.
- c) Fallecimientos de funcionarios –compañeros de trabajo–.

- d) Exceso de trabajo o sobrecarga laboral.
- e) Rutinas laborales de estrés sostenido en el tiempo.
- f) Situaciones percibidas como maltrato laboral.
- g) Momentos de tensión con familiares de usuarios.
- h) Cambio de funciones a discrecionalidad de las jefaturas. Inclusive, cambio de unidad o de establecimiento.
- i) Alteraciones de turnos o imposición de turnos a discrecionalidad de la jefatura.
- j) Concepción de imagen personal como vector de contagio de COVID-19.
- k) Distanciamiento familiar por temas preventivos. A fin de evitar contacto estrecho.
- l) Lineamiento organizacional de prohibición de hacer uso de feriados legales, uso de días administrativos o compensación de horas.
- m) Dificultades personales que por motivos laborales –horarios, sistema de turno, turnos extras– se han dificultado subsanar, tales como:
 - Dificultades ligadas a temas de mantenimiento hogareño, por ejemplo: reparaciones del domicilio, recepción de servicios técnicos, compras de insumos básicos, pago de cuentas, entre otros.
 - Dificultades ligadas a temas de cuidado de hijos, por ejemplo: asistencia escolar presencial o virtual, apoyo en funciones de aprendizaje, organización de alimentación, salud integral, temas relativos a cuidado del menor por parte de un tercero, entre otros.
 - Dificultades ligadas a temas de cuidado de familiar dependiente, por ejemplo: suministro de fármacos, muda, cuidado de higiene, acciones de fisioterapia, entre otros.

En razón de lo anterior, la comunidad funcionaria percibe la necesidad de apoyo emocional o de salud mental. En algunos casos, apoyo psicosocial. Se manifiestan los siguientes requerimientos:

- a) Acciones de contención emocional, individual o grupal.
- b) Psicoterapia individual o grupal.
- c) Pausas laborales.
- d) Pausas de autocuidado.
- e) Talleres de expresión.

- f) Teléfonos de apoyo emocional de emergencia.
 - g) Contención psicología para funcionarios y sus familias. Apoyo psicológico o de salud.
 - h) Vías de descargo organizacional: medios anónimos para denunciar situaciones que no son atinentes a lo laboral, que no corresponden a situaciones de maltrato o acoso, pero sí se consideran como faltas o irregularidades realizadas por las jefaturas, los pares o la institución.
- 10) Nuevo sistema de turno 24 x 3: según la percepción de la comunidad funcionaria, por temas de contingencia sanitaria es necesario establecer un nuevo sistema de turno de trabajo. Esto se debe a las contingencias que dificultan a los trabajadores llegar a los establecimientos a ejercer sus funciones. En ese sentido, un sistema de turno 24 x 3 les sería más llevadero. Existen dos motivadores de la iniciativa:
- a) Temas ligados a dificultad en la movilidad. Para los funcionarios que trabajan en establecimientos rurales, llegar desde sus hogares a los establecimientos y viceversa es difícil, sea por problemas de locomoción o porque el cruce de las aduanas o cordones sanitarios les demora más de lo habitual –en ocasiones varias horas–.
 - b) Necesidad de estar más tiempo en el hogar para cubrir necesidades familiares.

11) Labor de las jefaturas:

Considerando los requerimientos ya integrados en el objetivo N° 2 de esta investigación respecto a la materia, en un contexto de pandemia, la comunidad funcionaria percibe conductas de las jefaturas que se han sostenido en el tiempo, las que dificultan el trabajo en las unidades/servicios. Estas situaciones influyen en la cotidianeidad, donde han surgido o se han incrementado condiciones percibidas como inapropiadas al contexto laboral, que dificultan la adecuada conciliación entre la vida personal y familiar con el trabajo.

Los requerimientos de mayor consideración, según la percepción de la comunidad funcionaria respecto a la temática son:

- a) Capacitar y formar a jefaturas en temas ligados a la administración del personal, de prioridad relacionados a clima laboral.
- b) Que las jefaturas realicen reuniones de equipo y charlas informativas con regularidad.
- c) Se exige claridad de las funciones. Se necesita que las jefaturas definan las labores que deba realizar cada integrante del equipo. Asimismo, se

requiere que las jefaturas realicen una adecuada distribución de la carga laboral, que administren los turnos, los permisos y que supervisen el trabajo de sus dependientes.

- d) Se requiere que la jefatura asigne reemplazo de su dependiente al hacer este uso de su feriado legal –vacaciones–, pues en la mayoría de los casos el personal al retomar funciones se encuentra con las labores del período pendiente, visto que la jefatura no cuenta con los recursos o las competencias para cubrir el trabajo.
- e) Es relevante que las jefaturas identifiquen los requerimientos del personal dependiente y que gestionen con los directivos del establecimiento las soluciones.
- f) Se exige que las jefaturas respeten los descansos de su personal dependiente. Hecho percibido como grave, ya que las dinámicas generadas a partir de la emergencia sanitaria han dificultado el adecuado descanso de los funcionarios, en particular de quienes componen las áreas clínicas.

6.2. Consideraciones finales

En 2018 la comunidad funcionaria percibía que la dotación era inadecuada e insuficiente para las prestaciones de cada unidad/servicio. Desde 2019, a causa de la emergencia sanitaria, se ha incrementado la percepción de escasez de personal, en correspondencia al aumento de la carga laboral, afectando la salud y la calidad de vida laboral de los funcionarios.

Respecto a las medidas COVID-19, las iniciativas institucionales adoptadas han sido percibidas por la comunidad funcionaria como adecuadas, aunque en su mayoría tardías o de baja cobertura. Además, los funcionarios de las áreas clínicas consideran que ha sido escasa la difusión de información de los beneficios organizacionales en sus sectores de trabajo.

Si bien, el contexto de pandemia ha afectado de mayor o menor medida la cotidianidad de las personas a nivel nacional, es importante visibilizar que los funcionarios del sector público de salud han ingresado en dinámicas laborales que les dificultan realizar una adecuada «conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo», afectando la relación con sus familias y el entorno social, principalmente desde un ámbito recreacional y del rol de cuidado. En razón de esto, es vital para sobrellevar la emergencia sanitaria que los directivos de establecimientos ejecuten, en la integridad del concepto, acciones de «cuidado de equipos», en el marco y con motivo del desarrollo organizacional.

Referencias

- **Chiavenato, I. (2007).** *Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones* (8ª ed.). Editorial Atlas.
- **Dirección Nacional del Servicio Civil. (2018a).** *Orientaciones en ambientes laborales y calidad de vida laboral.* <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2018-Orientaciones-en-Ambientes-Laborales-y-Calidad-de-Vida-Laboral.pdf>
- **Dirección Nacional del Servicio Civil. (2018b).** *Orientaciones para la elaboración de protocolos de conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo.* <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/02/Actualizaci%C3%B3n-2018-Orientaciones-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-Protocolos-de-Conciliaci%C3%B3n-de-la-vida-personal-y-familiar-con-el-trabajo.pdf>
- **French, W. (1972).** *Organization development: objectives, assumptions and strategies.* California Management Review. <https://edbatista.typepad.com/files/organization-development-objectives-assumptions-and-strategies-french.pdf>
- **Lampert Grassi, M. P. (2014).** *Asesorías parlamentarias. Análisis descriptivo y evaluativo, equidad de género.* https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=25139
- **UNESCO. (2014).** *Gender equality and development, gender equity.* <https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/gender-and-development/lang--en/index.htm#:~:text=%20Gender%20and%20development%20%201%20Equality%20of,fair%20to%20both%20women%20and%20men%20More>
- **Wikipedia. (s.f.).** *Amiguismo.* <https://es.wikipedia.org/wiki/Amiguismo>
- **Wikipedia. (s.f.).** *Familia monoparental.* https://es.wikipedia.org/wiki/Familia_monoparental

ESTÁNDARES PARA EL DISEÑO DE
PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO PARA
SOCIEDADES ANÓNIMAS DEL ESTADO
A LA LUZ DE LA FISCALIZACIÓN DE LA
CONTRALORÍA. Una mirada a las facultades
fiscalizadoras del artículo 16, inciso
segundo, de la ley N° 10.336, en clave de
*compliance*¹

STANDARDS TO THE DESIGN OF
COMPLIANCE PROGRAMS FOR
SOCIEDADES ANÓNIMAS OF THE STATE
FOR THE COMPTROLLER'S AUDIT. A
glance at the main supervision powers of
article 16, paragraph 2 of law No. 10,336,
regarding compliance

Constanza Isabel Henríquez Miranda²

Resumen

Para satisfacer necesidades públicas, el Estado puede constituir o participar en sociedades anónimas, entidades de derecho privado que se rigen por la legislación común y que no integran la Administración. Con todo, debido a la participación del Estado y al interés público que persiguen, se rigen, además, por normas de derecho público y se encuentran sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Lo anterior puede generar complicaciones en su gestión, responsabilidad de directores y gerentes, y daños reputacionales tras las acciones derivadas del ente contralor.

El presente trabajo tiene por objeto proponer a las sociedades anónimas del Estado el *compliance* como una herramienta eficiente y eficaz para enfrentar

1 Este trabajo fue presentado en Seminario de Grado para optar al grado de magíster en Derecho con mención en Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. La versión actual ha sido corregida y aumentada conforme al formato y objetivos de la revista.

2 Licenciada en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Católica de Valparaíso, magíster en Derecho mención Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, jefa del Departamento de Control Jurídico de la Contraloría de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

con éxito los procesos de fiscalización de la Contraloría y ofrecer estándares para la implementación de programas de cumplimiento diseñados a la luz de las facultades fiscalizadoras del inciso segundo del artículo 16 de la ley N° 10.336. De esta manera, la sociedad podrá someterse a la normativa para alcanzar su fin público y, en consecuencia, evitar observaciones y acciones derivadas del órgano contralor. Asimismo, permitirá a directores y gerentes prevenir la atribución de responsabilidad y consolidar una cultura de observancia de las reglas al interior de la empresa, conforme a los estándares de derecho administrativo que se imponen a estas instituciones de derecho privado.

Palabras clave: sociedades del Estado – sociedades anónimas – *compliance* – Contraloría – informes de auditoría

Abstract

In order to fulfill public needs, the state may constitute or participate in *sociedades anónimas* –entities governed by private law and that are not part of the public administration–. However, due to the state participation and the public interest they pursue, they are also regulated by public law rules and are under the control of the Office of the Comptroller General of the Republic. This can create several difficulties in its management, directors and managers' liabilities, and reputational damages arising from the measures taken by said controlling entity.

The purpose of this investigation is to propose to the *sociedades anónimas* of the state how to be comply with the law in a way that it is an efficient and effective tool to successfully face the supervision procedure made by the Comptroller's Office and to give standards for the implementation of compliance programs designed, considering said supervision powers of article 16, paragraph 2, of Law No. 10,336. Thus, the company can comply with the regulation in order to fulfill its public purpose and, consequently, avoid observations and measures taken by the controlling body. Likewise, it will allow directors and managers to prevent the attribution of liability and to consolidate an effective compliance culture within the company, in accordance with the standards imposed by administrative law on these private law institutions.

Keywords: state corporations – listed companies – compliance – Comptroller – audit reports

Introducción

El Estado –autorizado por una ley de *quorum* calificado– puede constituir o participar en sociedades anónimas para satisfacer necesidades públicas,

circunstancia que se enmarca en el fenómeno de la huida del derecho administrativo. Se trata de entidades de derecho privado que se sujetan a la legislación común y no integran la Administración. Con todo, debido a la participación del Estado y al interés público que persiguen, se rigen, además, por diversas normas de derecho público y se encuentran sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Pese a que este control se restringe a detectar errores u omisiones en el acatamiento normativo, las acciones derivadas del ente contralor pueden generar dificultades en su gestión, responsabilidad de directores y gerentes, y daños reputacionales.

Ante la situación planteada, se propondrá a las sociedades anónimas del Estado el *compliance* como una herramienta eficiente y eficaz para enfrentar con éxito los procesos de fiscalización de la Contraloría y se ofrecerán estándares para la implementación de programas de cumplimiento diseñados a la luz de las facultades fiscalizadoras del artículo 16, inciso segundo, de la ley N° 10.336. De esta manera, la sociedad se sujetará a la regulación para alcanzar su fin público, evitará observaciones, reparos, instrucciones, medidas correctivas, proposiciones y acciones derivadas por parte del ente contralor. Asimismo, permitirá a directores y gerentes prevenir la atribución de responsabilidad y consolidar una verdadera cultura de observancia de las reglas al interior de la empresa, conforme a los estándares de derecho administrativo que se imponen a estas instituciones de derecho privado.

El trabajo se desarrolla en tres apartados:

- 1) El primero trata sobre aspectos generales de las sociedades del Estado, para precisar a continuación qué se entiende por *compliance* y su relevancia, con especial atención a los elementos mínimos para la implementación de un modelo de cumplimiento.
- 2) El siguiente contiene un análisis de la fiscalización que realiza la Contraloría a las sociedades del Estado, conforme al inciso segundo del artículo 16 de la ley N° 10.336. Conjuntamente, se brinda un cuadro que sistematiza las principales observaciones emitidas en informes de auditoría, para identificar el criterio del ente contralor al ejercer su labor.
- 3) El último propone la elaboración de programas de cumplimiento para enfrentar los procesos de fiscalización de la institución contralora con éxito. Sobre la base de las observaciones sistematizadas de los informes de auditoría, se ofrecen estándares para la implementación de tales instrumentos diseñados a la luz de las atribuciones de la Contraloría, conforme al artículo 16, inciso segundo, de la ley N° 10.336.

Para la consecución del objetivo de la investigación, en lo relativo a las sociedades del Estado, al *compliance* y a las facultades fiscalizadoras de la Contraloría; se

utilizó la metodología dogmática, se recurrió a la normativa pertinente, doctrina nacional y jurisprudencia administrativa relevante. Asimismo, se siguió la metodología cualitativa e inductiva para analizar y sistematizar las observaciones contenidas en los últimos cinco informes finales de auditoría emitidos dentro de los últimos diez años –al 30 de junio de 2021– a las sociedades anónimas en que el Estado o sus instituciones tengan aporte de capital igual o superior al 50 % del capital social y que se encuentran insertas en el Sistema de Empresas Públicas, SEP. Estos informes permitieron identificar el criterio del ente contralor y ofrecer los estándares para el diseño de programas de cumplimiento conforme a sus facultades fiscalizadoras.

1. Aspectos generales

1.1 Sociedades del Estado

Una de las formas en que el Estado satisface las necesidades públicas es a través de su intervención en la actividad económica (Bermúdez Soto, 2014: 421)³. El Estado puede organizar su actividad empresarial mediante la creación de empresas denominadas «empresas del Estado» o «empresas públicas creadas por ley», las cuales cuentan con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. También puede recurrir a empresas que no crea directamente mediante una ley, sino que se constituyen en virtud de la autorización que otorga al efecto el legislador a uno o más órganos centralizados o descentralizados del Estado, incluyendo, entre ellos, a otra empresa del Estado, para que den nacimiento a un nuevo ente empresarial, denominadas «sociedades del Estado». Las primeras integran la Administración del Estado⁴ las segundas no⁵, sino que forman parte de la Administración invisible del Estado (Latorre Vivar, 2008: 223).

El presente trabajo centrará su estudio en las sociedades del Estado⁶; específicamente, en las sociedades anónimas en que el Estado o sus instituciones

3 Conforme al artículo 19, N° 21, inciso segundo de la Constitución Política de la República.

4 De acuerdo con lo previsto en el artículo 1°, inciso segundo, de la ley N° 18.575.

5 Conforme al artículo 6° de la ley N° 18.575.

6 Para los efectos de este trabajo, la expresión «sociedades del Estado» se emplea como sinónimo de «S.A. donde el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al 50 % del capital social y que se encuentran insertas en el sistema SEP».

tengan aporte de capital igual o superior al 50 % del capital social y que se encuentran insertas en el Sistema de Empresas Públicas, SEP⁷.

Toda sociedad del Estado puede ser definida como:

persona jurídica de derecho privado; creada por un órgano de la Administración del Estado que tiene facultades para ello; que cuenta con fondos provenientes del Estado, o que en sus organismos tengan aportes de capital, representación y participación; y que es creada a través de procedimientos de contratación de derecho privado (Bermúdez Soto, 2014: 427-428).

«No obstante su naturaleza jurídica, las sociedades estatales persiguen un fin público o de interés general, sin perjuicio de aquel que pueda motivar a los particulares que, en su caso, concurran a su formación» (Latorre Vivar, 2008: 239). Por su parte, «la sociedad anónima es una persona jurídica formada por la reunión de un fondo común, suministrado por accionistas responsables solo por sus respectivos aportes y administrada por un directorio integrado por miembros esencialmente revocables» (ley N° 18.046, artículo 1°, inciso primero). Su estructura se basa en el directorio, el gerente y la junta de accionistas. En relación con los socios, su persona o características personales no son relevantes, porque este tipo societario es despersonalizado. Sin embargo, el capital mayoritario de las sociedades objeto de estudio, pertenece al fisco y a la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO –en porcentajes variables– de modo que altera lo afirmado. En efecto:

Las instituciones que se han creado o que funcionan de acuerdo al derecho privado se encuentran sometidas al derecho público, en cuanto dependen en definitiva de otra institución inequívocamente pública, en todo aquello que se refiere al ámbito interno de las relaciones que unen a dichos entes con la

7 Las sociedades anónimas donde el Estado o sus instituciones tengan aporte de capital igual o superior al 50 % del capital social y se encuentran insertas en el Sistema de Empresas Públicas son:

- 1) Casa de Moneda de Chile S.A. –Casa de Moneda S.A. Estructura de propiedad: CORFO 99 % y fisco 1 %–;
- 2) Comercializadora de Trigo S.A. –Cotrisa S.A. Estructura de propiedad: CORFO 97,24 % y otros 2,76 %–;
- 3) Empresa Concesionaria de Servicios Sanitarios Econssa Chile S.A. –Econssa S.A. Estructura de propiedad: CORFO 99 % y fisco 1 %–;
- 4) Polla Chilena de Beneficencia S.A. –Polla S.A. Estructura de propiedad: CORFO 99 % y fisco 1 %–;
- 5) Zona Franca de Iquique S.A. –Zofri S.A. Estructura de propiedad: CORFO 71,28 %, otros 27,32 % y fisco 1,40 %–;
- 6) Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. –Metro S.A. Estructura de propiedad: fisco 35,53 % y CORFO 64,47 %–; y
- 7) Fondo de Infraestructura S.A. –Foinsa S.A. Estructura de propiedad: fisco 99 % y CORFO 1 %–. Información disponible en las páginas web de SEP y DIPRES.

Administración. Resulta entonces evidente que existe un ámbito propio del derecho público en el manejo de estas sociedades» (Pierry Arrau, 1985: 282-283).

Conforme a lo expuesto, las sociedades anónimas del Estado son instituciones de derecho privado que se rigen por la legislación común –como lo establece la Constitución–, principalmente la ley N° 18.046, su reglamento –decreto N° 702, 2012, del Ministerio de Hacienda– y su estatuto, bajo un control interno –auditoría interna–, externo –auditoría externa– e institucional de la Comisión para el Mercado Financiero.

Asimismo, están sometidas al derecho público en varios aspectos relacionados con:

- a) gobierno corporativo,
- b) planificación de actividades,
- c) presupuesto y control de la eficiencia del gasto,
- d) operaciones de crédito,
- e) contabilidad y auditoría,
- f) uso eficiente y resguardo de los recursos,
- g) información y transparencia.

A su respecto, lo más relevante es que se encuentran bajo la fiscalización de la Contraloría General. Otra particularidad de estas sociedades dice relación con su posible exposición a experimentar:

- a) influencias políticas,
- b) conflictos de interés,
- c) abuso de poder,
- d) corrupción,
- e) lavado de activos,

o que se utilicen para:

- a) desestabilizar el mercado,
- b) atentar contra la libre competencia,
- c) evadir la responsabilidad de quienes la dirigen.

Además, es posible que se empleen para beneficios del sector privado o de unos pocos, en circunstancias que, como es sabido, deben actuar en función del

interés público. Por tales motivos, la regulación de las prácticas corporativas ha sido fundamental tanto a nivel nacional como internacional.

Como es posible advertir, la responsabilidad del gobierno corporativo de una sociedad del Estado no se limita a la que comúnmente rige en la materia –sea civil, administrativa o penal–, sino que, además, existe responsabilidad ante la Administración del Estado. Ello implica que se encuentran obligadas a cumplir con estándares de derecho administrativo y principios propios de la Administración. Por ejemplo:

- a) probidad,
- b) eficiencia,
- c) eficacia,
- d) transparencia,
- e) estándares nacionales –impuestos por el Código SEP– y
- f) estándares internacionales –impuestos por las directrices de la OCDE–.

Se ha indicado que,

en efecto, en sus actuaciones concretas, la Administración tiene el deber de hacer cumplir el ordenamiento jurídico en su integridad, por lo que debe reprimir y sancionar los actos que violenten e infrinjan los principios sobre los cuales se construye el sistema normativo, especialmente cuando están en juego temas de buena fe, probidad y orden público (Cordero Quinzacara, 2020: 328).

Chile es miembro pleno⁸ de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, desde el 7 de mayo de 2010. Esta organización desarrolló en 2005⁹ las «Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas¹⁰», las cuales constituyen recomendaciones para los Estados sobre

8 La ley N° 20.382 introduce perfeccionamientos a la normativa que regula los gobiernos corporativos de las empresas –modifica leyes N° 18.045, N° 18.046 y el Código de Comercio– y se enmarca en el contexto del ingreso de Chile a la OCDE.

9 Se actualizaron en 2015.

10 Las directrices que establece la OCDE son las siguientes:

- 1) Razones que justifican la propiedad pública.
- 2) El papel del Estado como propietario.
- 3) Las empresas públicas en el mercado.
- 4) Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores.
- 5) Relaciones con actores interesados y responsabilidad empresarial.
- 6) Divulgación y transparencia.
- 7) Las obligaciones de los consejos de administración de las empresas públicas (OCDE, 2015).

cómo garantizar que estas empresas operen con eficiencia y transparencia, de modo que se les puedan exigir responsabilidades.

Por su parte, el Estado cuenta con el Sistema de Empresas Públicas para gestionar sus empresas. Este comité fue creado por CORFO, sin personalidad jurídica propia, con la finalidad de ser un organismo técnico asesor¹¹ con respecto a la evaluación de la gestión y del gobierno corporativo de las empresas del sector estatal¹².

Además, el Sistema de Empresas Públicas tiene la administración y representación de los derechos, acciones y cuotas que tenga o le correspondan a CORFO en estas sociedades, para lo cual puede, entre otras atribuciones, designar y remover a los representantes de CORFO en las juntas de accionistas y en las reuniones o asambleas de socios.

Con el fin de maximizar el beneficio para la sociedad, la gestión eficiente y la transparencia de las empresas del Estado, el Sistema de Empresas Públicas ha desarrollado instrumentos de planificación estratégica, de procesos presupuestarios, control de gestión y gobierno corporativo. Además, entrega orientaciones y lineamientos generales para el cumplimiento de los objetivos de cada una de ellas. En este ámbito, destaca el Reglamento de Gobierno Corporativo y el Código SEP¹³, este último es un conjunto de principios éticos y de buenas prácticas de gobierno corporativo, así como de normativas y políticas de gestión emanadas del Sistema de Empresas Públicas y de otras entidades (SEP, 2017: 5).

1.2 *Compliance* y modelos de cumplimiento

El *compliance* o cumplimiento normativo se ha difundido ampliamente en el mundo empresarial, con el objeto de establecer mecanismos que permitan a las empresas prevenir infracciones y consolidar una cultura de observancia de obligaciones legales¹⁴. Lo anterior, por medio de la creación de modelos de organización y de gestión cuyo objetivo es la evaluación e implementación de medidas necesarias para identificar los riesgos, administrarlos y minimizarlos, a fin de evitar que ocurran irregularidades en la empresa. Si se producen infracciones, se procura que estas sean investigadas y sancionadas.

El marco del *compliance* es amplio, abarca una serie de obligaciones que provienen de la reglamentación civil, penal, laboral, ética (Toso Milos, 2020: 25) y, por supuesto, administrativa. Tales programas se desarrollan principalmente para prevenir la comisión de delitos asociados a la corrupción, lavado de activos,

11 En los términos del artículo 6º, letra a), del decreto con fuerza de ley N° 211, de 1960.

12 El Sistema de Empresas Públicas participa en la Alianza Anticorrupción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, UNCAC.

13 Aprobado por el Consejo Directivo del Sistema de Empresas Públicas en diciembre de 2017.

14 «El cumplimiento normativo puede concebirse únicamente sobre la base de normas de derecho positivo —*hard law*— o bien, puede considerar además los principios, recomendaciones y pautas de actuación que no constituyen normas obligatorias —*soft law*—» (Toso Milos, 2020: 25-26).

financiamiento del terrorismo, libre competencia, derechos del consumidor y derechos humanos.

Entre los instrumentos internacionales más relevantes se cuentan, por una parte, instrumentos de *hard law* como:

- 1) la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, de 2003;
- 2) el Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, de 1997;
- 3) la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, de 1988;
- 4) el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 1997;
- 5) la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, de 2000;
- 6) la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 1994;
- 7) el Protocolo de Kioto, de 1997;
- 8) el Acuerdo de París, de 2015 (Toso Milos, 2020: 26).

Y, por otra parte, algunos instrumentos de *soft law* como:

- 1) los principios de gobierno corporativo de la OCDE, de 1999;
- 2) la «Guía de buenas prácticas sobre control interno, ética y cumplimiento normativo», de la OCDE;
- 3) las pautas del Committee of Sponsoring Organizations, COSO;
- 4) las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional, GAFI;
- 5) las normas ISO –Organización Internacional de Normalización–, dentro de las que destacan, especialmente:
 - a) la 19600, de 2014, que formula guías para mantener un sistema de gestión de cumplimiento;
 - b) la 31000, de 2009, sobre gestión de riesgos; y
 - c) la 37001, de 2016, que establece pautas para diseñar y llevar adelante un sistema de gestión contra el soborno (Toso Milos, 2020: 26).

En la normativa nacional, destacan la ley N° 19.913 –que crea la Unidad de Análisis Financiero– y la ley N° 20.393 –responsabilidad penal de las personas

jurídicas—. En relación con la ley N° 20.393, su dictación no solo tuvo el objetivo de cumplir con uno de los requisitos exigidos a Chile para ingresar a la OCDE, sino que, además, contiene los elementos mínimos que debe tener un modelo de prevención de delitos.

Conforme a esta última ley, las empresas pueden responder penalmente de los actos de sus empleados respecto de varios delitos señalados en su artículo 1° —cohecho, receptación, lavado de activos, financiamiento del terrorismo, apropiación indebida, soborno entre particulares, negociación incompatible, administración desleal, contaminación de aguas, infracción a normas sanitarias sobre cuarentenas, entre otros—.

La persona jurídica responderá si tales delitos fueron cometidos directa e inmediatamente en su interés o para su provecho y siempre que la comisión del delito fuere consecuencia del incumplimiento, por parte de esta, de los deberes de dirección y supervisión (ley N° 20.393, artículo 3°).

Asimismo, establece que se considerará que los deberes de dirección y supervisión se han cumplido cuando, con anterioridad a la comisión del delito, la persona jurídica hubiere adoptado e implementado un modelo de prevención de delitos.

Sobre el particular, exige incluir como mínimo los siguientes elementos:

- 1) designación de un encargado de prevención;
- 2) definición de medios y facultades del encargado de prevención;
- 3) establecimiento de un sistema de prevención de los delitos; y
- 4) supervisión y certificación del sistema de prevención de los delitos. Quienes realizan la mencionada certificación son empresas inscritas en el Registro de Entidades Certificadoras de Modelos de Prevención de Delitos de la Comisión para el Mercado Financiero.

En doctrina, Ángela Toso Milos (2020) sostiene que los elementos básicos que componen un modelo de cumplimiento normativo son los siguientes:

- 1) el compromiso explícito de la alta dirección de la empresa con el *compliance*;
- 2) crear la función de cumplimiento al interior de la empresa, lo que implica designar a un encargado de las tareas de *compliance*;
- 3) evaluar los riesgos a los que está expuesta la empresa, lo que permite detectar sus compromisos en esta materia y las dificultades que puede entrañar su ejecución efectiva;

- 4) establecer medidas y procedimientos que permitan gestionar los riesgos; y
- 5) contemplar mecanismos de supervisión que impliquen revisar continuamente el modelo, a fin de verificar su correcto funcionamiento –monitoreo de los riesgos– (páginas 36-40).

Precisado lo anterior, es posible sostener que un programa de cumplimiento específicamente diseñado en relación con las facultades de la Contraloría permitirá a las sociedades del Estado enfrentar con éxito los procesos de la fiscalización de este ente.

En el siguiente apartado, se analizará la fiscalización que realiza la Contraloría y se hará una revisión de las observaciones emitidas en informes de auditoría, con el objeto de identificar sus criterios y, de esa forma, extraer estándares para la implementación de los programas de cumplimiento normativo, los cuales serán propuestos en la parte final de este trabajo.

2. Fiscalización de la Contraloría a las sociedades del Estado

2.1 Facultades de fiscalización, según el artículo 16, inciso segundo, de la ley N° 10.336

Tras el análisis de las sociedades del Estado y el *compliance*, a continuación se revisa la labor fiscalizadora que realiza la Contraloría a las sociedades del Estado, conforme a su ley orgánica:

También quedarán sujetas a la fiscalización de la Contraloría General las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, para los efectos de cautelar el cumplimiento de los fines de estas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados, y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un balance nacional (ley N° 10.336, artículo 16, inciso segundo).

Es posible advertir que el control no recae sobre toda la actividad de la empresa, sino que se restringe a los ámbitos señalados bajo una enumeración taxativa.

Sin embargo, su redacción e interpretación por parte de la Contraloría¹⁵ permite concluir que esta facultad es mucho más amplia:

Como se aprecia de la disposición, la restricción del control está establecida en cuanto al fin de la acción fiscalizadora que ejerza la Contraloría, pero no respecto de las materias sobre las cuales puede recaer. Así, entonces, la fiscalización puede lícitamente llevarse a cabo sobre aspectos relacionados con el funcionamiento interno de la sociedad, como por ejemplo en materias de administración de personal y de bienes y recursos financieros, y también respecto del cumplimiento del giro y de toda la contratación que se haga con terceros, sean o no usuarios, ya que el control de toda esa actividad permitirá determinar si se están cumpliendo o no los fines societarios; si las operaciones son o no regulares y si existen responsabilidades que hacer efectivas» (Latorre Vivar, 2008: 237).

Lo anterior es sin perjuicio de la facultad dictaminante del órgano contralor.

En este orden de ideas y para velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa, la Contraloría realiza auditorías. De esta manera:

- a) evalúa los sistemas de control interno;
- b) fiscaliza la aplicación de las disposiciones sobre administración financiera del Estado, en especial las de ejecución de los estados financieros;
- c) comprueba la veracidad de la documentación sustentadora; y
- d) formula proposiciones para subsanar las irregularidades detectadas.

15 A esta entidad de control le compete cautelar el cumplimiento de sus fines, la regularidad de sus operaciones y hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un balance nacional. En virtud de tal fiscalización, esta Contraloría puede realizar auditorías y exámenes de cuentas en la referida entidad con el objeto de determinar la efectiva observancia de sus objetivos, la existencia de irregularidades y de eventuales responsabilidades de sus directivos o empleados. La facultad de realizar «examen de cuentas» involucra verificar la regularidad jurídico-financiera de las entradas y gastos del organismo fiscalizado y, por ende, pronunciarse integralmente sobre la juridicidad de la actividad administrativa relacionada con dichos ingresos y desembolsos, agregándose que, si bien es cierto, el examen de cuentas de que se trata, es por su naturaleza un control posterior, que tiene por objeto velar por la regularidad de las operaciones que realizan los entes públicos, ello no es obstáculo para que, frente a una consulta formulada en relación con un gasto específico que se pretende realizar por un organismo sometido a este régimen de fiscalización, se pueda emitir, en forma previa, un pronunciamiento sobre el particular, a fin de evitar que se incurra con posterioridad en un gasto que pudiese carecer de fundamento legal (dictamen N° 7.210, 2007).

Velar por el cumplimiento de la regularidad de las operaciones, por parte de las entidades a que se refiere el inciso segundo del artículo 16, ...importa comprobar que todo acto o contrato se efectúe o celebre en conformidad con el ordenamiento jurídico vigente (informe final Metro S.A. N° 966/2016, 2016).

El Contralor está facultado para fijar la forma, el plazo y modalidades de las auditorías (ley N° 10.336, artículo 21A). Ello se implementó por medio de la resolución N° 20, de 2015, posteriormente derogada por la resolución N° 10, de 2021, que establece normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría.

La metodología de la auditoría contempla tres etapas: planificación, ejecución y seguimiento. Al término de la etapa de ejecución, se emite un informe final en el que consta la normativa aplicable a la materia auditada, los antecedentes generales, el alcance de la auditoría, la metodología utilizada y los resultados. Podrá contener, además, observaciones y una conclusión clara y precisa que determine su nivel de complejidad y las instrucciones, medidas correctivas y proposiciones, su plazo de ejecución, la fecha en que el auditado deberá dar cuenta de su cumplimiento y las acciones derivadas, si procedieren. Las observaciones se califican como:

- 1) «altamente complejas/complejas (AC/C)» en aquellos casos que su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial y eventuales responsabilidades son considerados de especial relevancia, y
- 2) «medianamente complejas/levemente complejas (MC/LC)» en aquellos casos que tienen menor impacto en los criterios mencionados.

Las acciones que pueden derivar de la fiscalización de la Contraloría son:

- a) reparos,
- b) reintegros,
- c) solicitud de acreditación de gastos,
- d) denuncias,
- e) remisiones y
- f) procedimientos disciplinarios.

Conforme al resultado de la auditoría, la Contraloría:

- 1) pondrá en conocimiento del Ministerio Público aquellos de hechos que podrían revestir caracteres de delito,
- 2) remitirá el informe al Consejo de Defensa del Estado para los fines que estime pertinentes (informes finales Casa de Moneda N°s. 1.062/2018, 2020; 491/2017, 2018),
- 3) enviará ese documento al órgano del Estado competente (informe final Polla S.A. N° 591/2018, 2019) para conocer la materia de que se trata, según corresponda o

- 4) ordenará a la sociedad instruir investigaciones internas (informe final Casa de Moneda N° 1.062/2018, 2020) para hacer efectiva la responsabilidad.

De acuerdo con el orden de la exposición anunciada, se sigue a continuación con la revisión de informes de auditoría de la Contraloría.

2.2 Observaciones de la Contraloría a las sociedades del Estado en sus informes de auditoría

En párrafos precedentes, se ha señalado la forma en que se concreta la inspección que ejerce la Contraloría, conforme al artículo 16, inciso segundo, de la ley N° 10.336, institución que cuenta con amplias facultades para revisar prácticamente toda la actividad de la sociedad. Por tal motivo y con el objetivo de identificar el criterio del ente contralor en su labor, se revisaron los últimos cinco informes finales emitidos por la Contraloría y publicados en su portal web –que se llevaron a cabo dentro de los últimos diez años¹⁶ a las sociedades anónimas en que el Estado o sus instituciones tengan aporte de capital igual o superior al 50 % del capital social y que se encuentran insertas en el Sistema de Empresas Públicas¹⁷–. Se siguió la metodología cualitativa e inductiva para analizar y sistematizar las observaciones más relevantes y reiteradas –independiente de su calificación–, las cuales se presentan a través de un cuadro confeccionado para tal propósito, que las organiza bajo áreas comunes identificadas en el análisis efectuado.

Sobre la base de lo expuesto, en el siguiente apartado se indicarán los elementos mínimos que debe contener un programa de cumplimiento y se ofrecerán estándares para su diseño a la luz de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría, de modo que permitan enfrentar con éxito el proceso de control vía auditoría.

16 Ellos son:

- 1) Casa de Moneda S.A. (informes finales N°s. 1.062/2018, 2020; 491/2017, 2018; 238/2016, 2016; 49/2012, 2012; 186/2011, 2012).
- 2) Cotrisa S.A. (informes finales N°s. 221/2012, 2014; 247/2011, 2012; 88/10, 2010).
- 3) Econssa S.A. (informes finales N°s. 740/2019, 2020; 410/2017, 2018; 153/2014, 2015).
- 4) Polla S.A. (informes finales N°s. 591/2018, 2019; 183/2017, 2018; 220/2011, 2012; 246/2010, 2010).
- 5) Metro S.A. (informes finales N°s. 1.095/2017, 2019; 966/2016, 2016; 483/2016, 2016; 1.153/2015, 2016; 96/2014, 2015).

Se hace presente que el último informe publicado de Zofri S.A. es el N° 57/2009, 2009, razón por la cual, no se analizaron sus observaciones. Por su parte, Foinsa S.A. es una empresa constituida en 2018, que no cuenta con informes de auditoría publicados en el buscador de la página web de la Contraloría.

- 17 En la página web de Contraloría se encuentra disponible el buscador de informes de auditoría: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/informes-de-auditorias>.

PRINCIPALES OBSERVACIONES CONTENIDAS EN INFORMES DE AUDITORÍA

Contabilidad y auditoría

- Glosas insuficientes o erróneas en el sistema de información SAP¹⁸.
- Vulneración al principio contable devengado (informe final Casa de Moneda S.A. N° 186/2011, 2012).
- Falta de autorizaciones de instancias superiores en documentos contables y planes de auditoría (informe final Polla S.A. N° 183/2017, 2018; informe final Cotrisa S.A. N° 88/10, 2010).
- Discrepancias y descuadraturas de registro contables¹⁹.
- Omisión de análisis de cuentas contables y respaldo de operaciones²⁰.

Registro, respaldo y resguardo de información

- Carencia de sistema informático para registrar y controlar de forma automatizada la información²¹.
- Información no registrada en la plataforma web correspondiente²².
- Inexistencia de documentación de respaldo²³.

Funcionamiento interno

- Carece de una unidad de auditoría interna (informes finales Econssa S.A. N°s. 740/2019, 2020; 410/2017, 2018; informe final Cotrisa S.A. N° 247/2011, 2012).
- Falta de segregación de funciones²⁴.

18 Relativo a la información y número de serie de cheques (informes finales Casa de Moneda S.A. N°s. 186/2011, 2012; 1.062/2018, 2020) y movimientos transaccionales (informe final Polla S.A. N° 591/2018, 2019).

19 Incluyen:

- a) sobre altas y bajas de inversiones (informe final Econssa S.A. N° 740/2019, 2020);
- b) entre saldos informados en balance general; entre registros de cuentas y recaudación informada (informe final Polla S.A. N° 591/2018, 2019); y
- c) entre lo certificado por instituciones financieras y la información contable de la empresa (informe final Polla S.A. N° 220/2011, 2012).

20 Casos:

- a) informe final Casa de Moneda S.A. N° 1.062/2018, 2020;
- b) informes finales Polla S.A. N°s. 591/2018, 2019; 220/2011, 2012;
- c) cheques caducados sin reclasificación contable (informe final Cotrisa S.A. N° 221/2012, 2014); y
- d) letras de cambio no registradas (informe final Cotrisa S.A. N° 88/10, 2010).

21 Depósitos efectuados por agentes se ingresa de forma manual (informe final Polla S.A. N° 246/2010, 2010). Utilización de planillas Excel para:

- a) cálculo de inversión no remunerada INR (informe final Econssa S.A. N° 740/2019, 2020);
- b) remuneración de personal (informes finales Casa de Moneda S.A. N°s. 491/2017, 2018; 238/2016, 2016); y
- c) para validar el pago de contribuciones por terrenos entregados en comodato (informes finales Econssa S.A. N°s. 740/2019, 2020; 153/2014, 2015).

22 En plataforma web del Banco Integrado de Proyectos (informe final Metro S.A. N° 1.095/2017, 2019).

23 Incluyen:

- a) Que acredite compras y consumo de materias primas; despacho de productos; ventas o sus devoluciones por notas de crédito (informe final Casa de Moneda S.A. N° 1.062/2018, 2020; informe final Polla S.A. N° 591/2018, 2019; informe final Cotrisa S.A. N° 88/10, 2010);
- b) relativa a conciliaciones bancarias (informe final Cotrisa S.A. N° 221/2012, 2014); y
- c) las observaciones de visita, no son traspasadas al sistema (informe final Econssa S.A. N° 153/2014, 2015).

24 Incluyen:

- a) en el Departamento de Tesorería y Unidad de Auditoría (informes finales Casa de Moneda S.A. N°s. 1.062/2018, 2020; 491/2017, 2018);
- b) en el cargo de encargado de control de operaciones (informe final Cotrisa S.A. N° 247/2011, 2012);
- c) en el control de conciliaciones bancarias (informe final Cotrisa S.A. N° 88/10, 2010); y
- d) para realizar los aportes a cuerpos de bomberos de Chile (informe final Polla S.A. N° 220/2011, 2012).

- Riesgo de independencia de la Unidad de Auditoría Interna²⁵.
- Ausencia de procedimientos internos, instrucciones o protocolos²⁶.
- Falta de formalización de documentos²⁷.
- Recursos humanos insuficientes²⁸.

Control interno

- Ausencia de una estructura de control interno ordenada y eficaz respecto de proyectos (informes finales Casa de Moneda S.A. N°s. 491/2017, 2018; N° 49/2012; 2012).
- Falta de supervisión a las operaciones y obligaciones²⁹.
- Omisión de seguimiento para las observaciones calificadas de «riesgo alto» por la empresa (informe final Polla S.A. N° 591/2018, 2019).

Contratos y convenios

- Contratos suscritos con incumplimiento de procedimientos previos (informe final Polla S.A. N° 183/2017, 2018).
- Inexistencia de contratos³⁰.
- Omisión o insuficiencia de cláusulas contractuales relevantes³¹.

25 Depende del gerente de administración (informe final Casa de Moneda S.A. N° 186/2011, 2012).

26 Que aborde:

- a) los procesos de tesorería (informe final Cotrisa S.A. N° 221/2012, 2014);
- b) el período de reinversión de juego Loto (informe final Polla S.A. N° 591/2018, 2019);
- c) la acreditación de recepción de fondos (informe final Polla S.A. N° 183/2017, 2018);
- d) la duración de contratos, áreas de tesorería y contabilidad (informe final Polla S.A. N° 220/2011, 2012);
- e) directrices de preinversión (informe final Metro S.A. N° 1.095/2017, 2019);
- f) prácticas internacionales utilizadas en sus procesos, desarrollo y recepción de proyectos (informe final Metro S.A. N° 1.095/2017, 2019);
- g) políticas de obsolescencia (informe final Casa de Moneda S.A. N° 1.062/2018, 2020);
- h) procedimiento de control y protocolos de entrega de información (informe final Econssa S.A. N° 740/2019, 2020).

27 Manual «Perfiles de cargos» carece aprobación (informe final Cotrisa N° 221/2012, 2014).

28 No permiten dar cobertura a las inspecciones necesarias (informes finales Econssa S.A. N°s. 740/2019, 2020; 410/2017, 2018).

29 Comprenden:

- a) asociadas a los contratos suscritos, el cumplimiento de sus obligaciones y previo al pago de proveedores (informe final Casa de Moneda S.A. N° 491/2017, 2018);
- b) sobre las conciliaciones bancarias (informe final Casa de Moneda S.A. N° 1.062/2018, 2020);
- c) relativo a la información que deben proporcionar los operadores (informe final Econssa S.A. N° 153/2014, 2015);
- d) las anulaciones de ventas (informe final Polla S.A. N° 591/2018, 2019); y
- e) la recepción conforme de beneficiarios (informe final Polla S.A. N° 220/2011, 2012).

30 Incluyen:

- a) de la relación comercial con proveedores por la adquisición de bienes o servicios (informes finales Casa de Moneda S.A. N°s. 491/2017, 2018; N° 238/2016, 2016; 49/2012, 2012; 186/2011, 2012; informes finales Cotrisa S.A. N°s. 247/2011, 2012; N° 88/10, 2010);
- b) pago y erogaciones de servicios profesionales y asesorías sin contrato (informe final Polla S.A. N° 183/2017, 2018; informe final Casa de Moneda S.A. N° 186/2011, 2012).

31 Comprenden:

- a) para aplicación de sanciones o multas por el incumplimiento (informe final Casa de Moneda S.A. N° 238/2016, 2016; informe final Metro S.A. N° 1.153/2015, 2016; informe final Cotrisa N° 247/2011, 2012);
- b) de resguardo (informe final Cotrisa S.A. N° 221/2012, 2014);
- c) de renovación o término de contrato (informe final Casa de Moneda S.A. N° 186/2011, 2012).

- Incumplimiento contractual³².

Adquisiciones y gastos

- Omisión de licitación para adquirir bienes y servicios³³.
- No cuenta con procedimiento formal para el proceso de venta ni registro de proveedores (informes finales Cotrisa S.A. N°s. 247/2011, 2012; 88/10, 2010).

Resguardo del patrimonio

- Adquisición de productos y servicios que no fueron utilizados³⁴.
- Falencias en el resguardo del patrimonio de la empresa³⁵.
- Pérdidas en la ejecución de los contratos por pago de multas derivadas de incumplimientos en los plazos (informe final Casa de Moneda S.A. N° 238/2016, 2016)³⁶.
- Gastos imputados a proyectos que no tienen relación con él³⁷.
- Deficiencias en sistemas de cobro³⁸.
- Ejecución de obras que sobrepasa el presupuesto aprobado por la sociedad (informe final Polla S.A. N° 246/2010, 2010).
- Carece de seguros para funcionarios a cargo de especies de valor y documentos mercantiles (informe final Cotrisa S.A. N° 88/10, 2010).

Normativa interna de la sociedad invocada por Contraloría

Casa de Moneda S.A.: «Política y procedimiento de compras y contrataciones de bienes y servicios» (informe final N° 491/2017, 2018) y estatutos de la sociedad (informe final N° 186/2011, 2012).

Cotrisa S.A.: «Reglamento de adquisiciones, contrataciones y niveles de decisión» (informe final N° 88/10, 2010).

Econssa S.A.: «Manual de organización» (informes finales N°s. 740/2019, 2020; 410/2017, 2018); «Registro de bajas de propiedades, plantas y equipos» (informe final N° 740/2019, 2020); y «Diseño del servicio del control de contratos» (informe final N° 153/2014, 2015).

32 Incluyen:

- relativo a seguros (informe final Econssa S.A. N° 740/2019, 2020);
- incumplimientos que persisten en el tiempo (informe final Econssa S.A. N° 410/2017, 2018);
- frecuencia de servicios (informe final Metro S.A. N° 483/2016, 2016);
- plazos y suscripción de actas (informe final Metro S.A. N° 1.153/2015, 2016);
- visto bueno para ejecutar procesos (informe final Casa de Moneda S.A. N° 238/2016, 2016);
- omisión de garantías (informe final Econssa S.A. N° 153/2014, 2015);
- comunicación de término de obras (informe final Cotrisa S.A. N° 247/2011, 2012).

33 Equipos y desarrollo de *software* (informe final Casa de Moneda S.A. N° 491/2017, 2018); servicios de almacenaje (informe final Cotrisa S.A. N° 88/10, 2010).

34 Material, equipos y el desarrollo de un *software* (informe final Casa de Moneda S.A. N° 491/2017, 2018); por servicios de almacenaje (informe final Cotrisa S.A. N° 88/10, 2010).

35 Comprenden:

- falta de evaluación, mantenimiento y reparación de infraestructura (informe final Econssa S.A. N° 740/2019, 2020);
- inventarios sin movimiento (informe final Casa de Moneda S.A. N° 1.062/2018, 2020);
- falta de revisión y verificación de la recepción de maquinaria adquirida, doble cargo de sueldos (informe final Casa de Moneda S.A. N° 491/2017, 2018);
- inversiones no remuneradas (informe final Econssa S.A. N° 410/2017, 2018);
- sobrantes no registrados (informe final Cotrisa S.A. N° 247/2011, 2012).

36 Pérdidas en reprocesos por entrega de productos defectuosos (informe final Casa de Moneda S.A. N° 49/2012, 2012).

37 Gastos y aditivos a contratos suscritos (informe final Metro S.A. N° 1.095/2017, 2019).

38 Abarcan:

- montos por diferencia de conciliación (informe final Polla S.A. N° 591/2018, 2019);
- servicios y retención de garantías (informe final Casa de Moneda S.A. N° 49/2012, 2012);
- carencia de sistema tarifario (informes finales Cotrisa S.A. N°s. 221/2012, 2014; 88/10, 2010);
- no cobro a deudores (informe final Cotrisa S.A. N° 88/10, 2010).

Polla S.A.: «Manual de proceso de compra de PCHB S.A.»; y «Estatuto del Comité de Auditoría» (informe final N° 183/2017, 2018).

Metro S.A.: «Manual corporativo de procedimientos para formulación de marco y control de ejecución de inversiones»; y «Manual corporativo proceso generación cartera inversiones INV» (informe final N° 1.095/2017, 2019).

Normas de auditoría y control invocadas por la Contraloría

Modelo internacional de control interno COSO (informes finales Econssa S.A. N°s. 740/2019, 2020; 410/2017, 2018; informe final Polla S.A. N° 591/2018, 2019; informe final Metro S.A. N° 1.095/2017, 2019; informe final Casa de Moneda S.A. N° 1.062/2018, 2020; informe final Cotrisa S.A. N° 221/2012, 2014).

Normas de auditoría generalmente aceptadas, sección AU 315 (informe final Casa de Moneda S.A. N°s. 1.062/2018, 2020; informe final Polla S.A. 591/2018, 2019).

Código SEP invocado por la Contraloría

Econssa S.A. (informes finales N°s. 740/2019, 2020; 410/2017, 2018), Casa de Moneda S.A. (informes finales N°s. 1.062/2018, 2020; 238/2016, 2016), Metro S.A. (informes finales N°s. 1.095/2017, 2019; 966/2016, 2016) y Polla S.A. (informe final N° 591/2018, 2019).

Principios de derecho administrativo invocados por la Contraloría

- No siguió jurisprudencia administrativa, vinculante para los organismos sujetos a su fiscalización (informe final Casa de Moneda S.A. N° 491/2017, 2018).
- Principios de responsabilidad, eficiencia y eficacia de la ley N° 18.575, artículos 3° y 5° (informes finales Casa de Moneda S.A. N°s. 238/2016, 2016; 49/2012, 2012; 186/2011, 2012; informes finales Metro S.A. N°s. 966/2016, 2016; 483/2016, 2016; 1.153/2015, 2016; 96/2014, 2015; informe final Polla S.A. N° 220/2011, 2012).
- Principio de igualdad consignado en el artículo 9° de ley N° 18.575 (informe final Metro S.A. N° 966/2016, 2016; informe final Cotrisa S.A. N° 247/2011, 2012).
- Principio de estricta sujeción a las bases consignado en el artículo 10 de la ley N° 19.886 (informe final Metro S.A. N° 966/2016, 2016).
- Principio de legalidad del gasto (informe final Metro S.A. N° 966/2016, 2016).

3. Estándares para el diseño de programas de cumplimiento para sociedades del Estado a la luz de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría

Tras la revisión de los informes finales de auditoría, ha sido posible identificar el criterio del ente contralor al fiscalizar a las sociedades del Estado, mediante la sistematización de sus principales observaciones, bajo los siguientes ámbitos:

- a) contabilidad y auditoría;
- b) registro, respaldo y resguardo de la información;
- c) funcionamiento interno;
- d) control interno;

- e) contratos y convenios;
- f) adquisiciones y gastos; y
- g) resguardo del patrimonio.

Además, cuando invoca:

- a) la normativa interna de la sociedad;
- b) normas de auditoría y control;
- c) el Código SEP; y
- d) principios de derecho administrativo.

Las observaciones emitidas, reflejan el interés público que persiguen las sociedades del Estado y, particularmente, la sujeción y regulación conforme a los principios del derecho administrativo.

Como se ha señalado previamente, el presente trabajo propone a las sociedades anónimas del Estado el *compliance* como una herramienta eficiente y eficaz para enfrentar con éxito los procesos de fiscalización de la Contraloría. Asimismo, ofrece estándares para el diseño de programas de cumplimiento, a la luz de atribuciones del artículo 16, inciso segundo, de la ley N° 10.336. De esta manera la sociedad podrá consolidar una verdadera cultura de ética y de cumplimiento al interior de la empresa, conforme a los estándares de derecho administrativo que se le imponen para alcanzar su fin público. En consecuencia, evitará observaciones, reparos, instrucciones, medidas correctivas, proposiciones y acciones derivadas por parte del ente contralor. Además, permitirá a directores y gerentes prevenir la atribución de responsabilidad.

En buenas cuentas, el cumplimiento normativo no solo exige el respeto de la ley objetiva, sino también del contenido o sentido material que la sustenta, lo que se traduce en un actuar honesto y leal frente a la Administración y a los intereses generales que aquella debe garantizar, en el marco de la función constitucional que le ha sido asignada (Cordero Quinzacara, 2020: 331).

Para el diseño de ese instrumento, se ofrecen a continuación dichos estándares o criterios:

3.1 Realidad específica de cada empresa

En primer lugar, los «programas deben ajustarse a la realidad específica de cada empresa» (Toso Milos, 2020: 36). Ello implica asumir que se trata de sociedades anónimas que persiguen fines públicos y administran patrimonio

estatal, cuya posición de igualdad en el ámbito privado tiene por objeto proteger a los particulares de injerencias indebidas del Estado en el mercado. No obstante, al ser aquel su propietario, están sometidas al Estado de derecho, que las regula fuertemente, de manera que sus preceptos influyen y determinan el funcionamiento de ese tipo de persona jurídica. En ese orden de ideas, «los elementos que constituyen un modelo de cumplimiento en particular vienen determinados fundamentalmente por la normativa que rige a la organización» (Toso Milos, 2020: 36).

Como es posible advertir, las observaciones de la Contraloría sujetan a principios de derecho administrativo e invocan la regulación que los consagra, contenidos en cuerpos normativos cuyo ámbito de aplicación corresponde a la Administración del Estado³⁹ y no a las aludidas sociedades.

En efecto, las sociedades del Estado pertenecen a un género de organismos a través de los cuales aquel realiza indirectamente ciertas actividades vinculadas con la ejecución de sus funciones. Por lo tanto, en dichas instituciones está presente de un modo predominante el interés público, toda vez que, mediante la gestión de ellas, el Estado persigue satisfacer necesidades públicas y colectivas, motivo por el cual les rige ciertos principios básicos de gestión propios de derecho público, aun cuando, por regla general, se rijan por la preceptiva propia del sector privado (dictamen N° 7.535, de 2020).

Puesto que no forman parte de la Administración del Estado, esas sociedades no quedan sujetas a la ley N° 18.575. Sin embargo, los principios de eficiencia y eficacia —consagrados en sus artículos 3° y 5°—, no son exclusivos de la Administración pública y también inspiran la actividad empresarial del Estado (dictamen N° 21.147, 2019). Por esa razón, tales principios son los más reiterados en las observaciones de la entidad fiscalizadora⁴⁰.

En el ámbito administrativo, la eficiencia alude a la utilización de los medios idóneos, de forma racional y óptima para alcanzar el fin; en consecuencia, exige la obtención de los recursos en sus costos alternativos más bajos. La eficacia, por su parte, se vincula con el objetivo que se pretende alcanzar y corresponde al «logro de las metas —de carácter cuantitativo— definidas por la Administración» (Gardais Ordanza, 2002: 323).

Tales observaciones dicen relación con los siguientes aspectos:

- 1) Desempeño de sus directivos: quienes deben vigilar continuamente sus operaciones y adoptar inmediatamente las medidas oportunas ante

39 Cabe señalar que «solo constituyen Administración los entes que, teniendo personalidad jurídica de derecho público, se rigen por el derecho administrativo» (Bermúdez Soto, 2014: 25).

40 «Lo que, en términos simples, implica que las decisiones que adopte sean racionales y tiendan a la efectividad de la propia empresa» (dictamen N° 36.602, de 2017).

cualquier evidencia de irregularidad o de actuación contraria a los principios señalados (informe final Casa de Moneda S.A. N° 238/2016, 2016), incluso se refiere a ellos como «autoridades» y «funcionarios» que deben velar por el debido cumplimiento de la función pública» (informes finales Metro S.A. N°s. 966/2016, 2016; 483/2016, 2016; 96/2014, 2015).

- 2) Resguardo de los recursos y del interés público (informe final Casa de Moneda S.A. N° 186/2011, 2012): la entidad tiene el deber de observar dichos principios con el objeto de velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos (informe final Metro S.A. N° 1.153/2015, 2016) y de adoptar las medidas que resguarden el patrimonio de la entidad.
- 3) Fines de la entidad: transgrede los principios de responsabilidad, eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y los objetivos establecidos, contraviene asimismo, la misión de la empresa (informe final Casa de Moneda S.A. N° 49/2012, 2012).

La Contraloría, además, requiere atenerse a los principios generales de la contratación pública, en particular, la estricta sujeción a las bases de licitación y la igualdad de los proponentes (informes finales Metro S.A. N°s. 1.095/2017, 2019; 966/2016, 2016; informe final Cotrisa S.A. N° 247/2011, 2012), contenidos en el artículo 9° de la ley N° 18.575 y en el artículo 10 de la ley N° 19.886 (dictámenes N°s. 42.621, 2007; 49.508, 2016).

Por último, verifica la sujeción al principio de legalidad del gasto (decreto ley N° 1.263, 1975, artículo 44), en virtud del cual, los desembolsos que se autoricen solo pueden destinarse a los objetivos y situaciones expresamente previstos por la regulación presupuestaria (dictámenes N°s. 38.579, 2013⁴¹; 67.450, 2012; 14.880, 2010; 15.010, 2009; 50.611, 2009).

Asimismo, resulta relevante el reconocimiento, validación y preponderancia que la Contraloría otorga al Código SEP, a la normativa interna de la empresa y a las normas internacionales que la sociedad ha declarado aplicar o que inspiran al Sistema de Empresas Públicas. Por otra parte, el órgano contralor solicita a las sociedades que entreguen información clara y conforme a lo requerido para realizar su labor fiscalizadora sin dificultades (informe final Metro S.A. N° 1.095/2017, 2019). Recalca, además, que las sociedades del Estado deben seguir la jurisprudencia administrativa al momento de tomar decisiones, por cuanto resulta obligatoria y vinculante para los organismos sujetos a su fiscalización según lo disponen los artículos 9° y 19 de la ley N° 10.336 (dictámenes N°s. 7.777, 2017; 11.812, 2003)⁴².

41 Informe final Metro S.A. N° 966/2016, 2016.

42 Informe final Casa de Moneda S.A. N° 491/2017, 2018.

De lo expuesto, se evidencia que es esencial velar por el estricto cumplimiento de:

- a) el marco normativo de la sociedad;
- b) sus estatutos;
- c) la normativa interna;
- d) las normas establecidas por el Código SEP;
- e) el modelo internacional COSO;
- f) las normas de auditoría generalmente aceptadas.

Destaca, ante todo, la necesidad de interiorizar que todo su funcionamiento debe ajustarse a los principios de derecho administrativo —en especial a los de eficiencia, eficacia y legalidad del gasto— y a los principios generales de la contratación pública, los cuales inspiran la actividad empresarial del Estado.

3.2 Implementación del cumplimiento normativo

Para implementar el cumplimiento normativo se debe tener en cuenta:

- 1) El tamaño de la sociedad, sus matrices y filiales o coligadas, su estructura societaria y la composición de su órgano de administración en el cual se vienen a representar los derechos accionarios del fisco y de CORFO;
- 2) Las características organizacionales y de gobierno corporativo que se rigen principalmente por el Código SEP;
- 3) El tipo de negocio o actividad que desarrolla con el objeto de satisfacer necesidades públicas conforme a la ley que autoriza su creación, para cautelar el cumplimiento de sus fines;
- 4) El marco normativo que le resulta aplicable:
 - a) la legislación común,
 - b) sus leyes especiales,
 - c) normas específicas en diversos cuerpos normativos de derecho público,
 - d) estándares de derecho administrativo contenidos en la jurisprudencia administrativa e informes de auditoría,
 - e) directrices nacionales emanadas principalmente del Sistema de Empresas Públicas e internacionales de la OCDE.

- 5) Los productos y servicios que ofrece, los canales de comercialización y distribución, para resguardar la calidad y regularidad de sus operaciones (véase Toso Milos, 2020: 35).

3.3 Elementos para implementar el programa de cumplimiento propiamente tal

A la hora de implementar el programa de cumplimiento propiamente tal, debe contener los siguientes elementos:

- 1) La dirección de la sociedad, con un alto liderazgo, debe comprometerse con el cumplimiento normativo, reflejado en la formulación de políticas claras, como:
 - a) el resguardo de los recursos públicos;
 - b) el cumplimiento del fin público para el que sirve la sociedad; y
 - c) actuar conforme a las buenas prácticas de gobiernos corporativos.

En efecto, la norma ISO 19600⁴³ (2014) señala que un programa eficaz en este ámbito «permite que la organización demuestre su compromiso de cumplir con la normativa, incluyendo los requisitos legales, los códigos de la industria y los estándares de la organización, así como con los estándares de buen gobierno corporativo, las mejores prácticas, la ética y las expectativas de la comunidad en general» (Toso Milos, 2020: 28).

Además, debe otorgar facultades a funcionarios y destinar recursos para llevarlas a cabo.

- 2) Crear un departamento o designar un funcionario a cargo de las tareas de *compliance* —una u otra opción depende de los recursos destinados y del tamaño de la sociedad—. Tal unidad debe tener conocimientos en derecho administrativo, y actuar separadamente de la función jurídica⁴⁴ y de la de auditoría. Requiere contar con competencia para investigar posibles incumplimientos, para lo cual se debe velar por su independencia y autonomía, no obstante formar parte de la empresa. Sobre el particular, se sugiere contar con un departamento interno y no contratar una consultoría externa, con la finalidad de implementar el programa con pleno conocimiento del funcionamiento de la sociedad desde su interior.

43 El 13 de abril de 2021 se publicó la norma ISO 37301, la cual es una revisión de la ISO 19600 para implementar, auditar, mantener y mejorar un sistema de gestión de *compliance* eficaz y efectivo para cualquier tipo de organización.

44 Mientras el *compliance* tiene como misión la formulación de políticas y procedimientos para prevenir los incumplimientos normativos, la asesoría jurídica se refiere al conocimiento, estudio y delimitación del alcance de la ley aplicable a la organización y, eventualmente también, a su defensa en caso de que esta deba afrontar algún proceso judicial o administrativo (Toso Milos, 2020: 30).

- 3) Evaluar los riesgos de incumplimiento al interior de la sociedad y planificar las acciones para tratarlos, a través del diseño de una matriz de riesgo. Para ello, se recomienda revisar el marco normativo aplicable a las sociedades objeto de estudio, con especial atención a las normas de derecho público. Junto a lo anterior, se debe prestar atención a las observaciones que ha emitido la Contraloría en informes de auditoría a la sociedad, como también a otras empresas bajo el mismo régimen societario y control –como se ha sistematizado en el presente trabajo–. Esto último, con la finalidad de identificar el criterio de fiscalización del ente contralor y mantenerse actualizado en la jurisprudencia administrativa pertinente, además de considerar los hallazgos de auditorías e investigaciones internas.
- 4) Establecer medidas y procedimientos para gestionar integralmente los riesgos con miras a los estándares exigidos a las sociedades del Estado. Se sugiere:
 - a) la implementación y definición formal de una política, estructura, roles y responsabilidades;
 - b) redactar códigos de conducta en línea con los estándares de derecho público aludidos y con las normas del Código SEP;
 - c) realizar inducciones a los nuevos trabajadores;
 - d) jornadas de capacitación interna para todo el personal –sea directivo o no– e idealmente orientado a sus funciones específicas;
 - e) brindar un canal o buzón de denuncias internas y externas para investigar irregularidades;
 - f) establecer sistemas de incentivos y sanciones.
- 5) Supervisar periódicamente el modelo, su aplicación, actualización, distribución, seguimiento y cumplimiento. No debe ser una mera declaración de intenciones, se debe evaluar el desempeño del modelo y mejorarlo periódicamente, para lo cual, resulta fundamental:
 - a) estar al día con las modificaciones normativas y criterios jurisprudenciales,
 - b) tener en cuenta los compromisos externos de la sociedad,
 - c) controlar la renovación de personal y del directorio para verificar que se les haya capacitado adecuadamente y difundido protocolos y manuales correspondientes (véase Toso Milos, 2020: 36-40).

Mediante la sistematización de las principales observaciones emitidas por la Contraloría, se constató que los siguientes ámbitos son primordiales al momento de fiscalizar y sobre los cuales se ofrecen, además, los siguientes estándares:

3.3.1 Contabilidad y auditoría

Hay que mantener registros contables con sus respectivos análisis, de acuerdo con la normativa y verificar prolijamente la información, de modo que sea fiable, exacta e íntegra. Asimismo, es preciso utilizar correctamente el SAP, completar la información con claridad y en los momentos que corresponda, conforme al principio contable devengado⁴⁵.

3.3.2 Registro, respaldo y resguardo de información

Es necesario implementar sistemas informáticos que permitan controlar de forma automatizada la información y, así, evitar errores por carga manual de datos. Se debe registrar la información de forma segura —mediante el uso de claves—, utilizar las plataformas que existen para tal efecto y mantener la documentación de respaldo.

3.3.3 Funcionamiento interno

Resulta pertinente contar con recursos humanos suficientes en cantidad, capacidad y experiencia para el desarrollo de cada actividad. Para ello, hay que segregar funciones de los trabajadores para evitar el riesgo a cometer los errores que trae la concentración. En todos los procesos, es menester cumplir con las autorizaciones, controles o visación del funcionario a cargo e instancias superiores que corresponda y dejar constancia en las respectivas actas o documentos.

Hay que formalizar por medio de manuales sus políticas respecto de roles, funciones, actividades y responsabilidades. Se deben definir códigos de conducta que reflejen los valores de la empresa orientados a su fin y el resguardo de los recursos públicos.

3.3.4 Control interno

Es fundamental contar con unidades internas e independientes de auditoría dedicadas al control contable y unidades de control para supervisar las operaciones y el cabal cumplimiento de obligaciones.

Se requiere optimizar sus mecanismos de modo que sean serios, creíbles y efectivos, y realizar el seguimiento de las observaciones, tanto de las realizadas al interior de la empresa como de las emitidas por la Contraloría.

45 El principio contable devengado dice relación con que los hechos económicos y financieros se deben reconocer en el momento en que se generan, independiente de que estos hayan sido o no percibidos o pagados, con el objeto de conocer periódicamente y de forma fidedigna, los compromisos que ha ido adquiriendo y a los cuales deberá dar cumplimiento la entidad (informe final Casa de Moneda S.A. N° 186/2011, 2012).

3.3.5 Contratos y convenios

Es necesario cumplir con procedimientos previos a la contratación como estudios, informes de evaluación y autorizaciones de la autoridad pertinente, exigidos por la normativa. Resulta fundamental celebrar convenios y contratos –oportunamente– para resguardar los intereses de la empresa, el desarrollo y cumplimiento de las prestaciones asumidas por la sociedad y sus proveedores.

Además, hay que incluir cláusulas de resguardo, por ejemplo:

- a) de aplicación de sanciones o multas por incumplimiento;
- b) de renovación o término; y
- c) abstenerse de suscribir la obligación de pago a «todo evento».

En definitiva, se debe verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, recepción conforme y cierre.

3.3.6 Resguardo del patrimonio de la sociedad

Bajo el criterio rector de que se trata de recursos públicos, hay que velar por su uso eficiente, idónea administración y rentabilidad. Para adquirir bienes y servicios, se deben priorizar los procesos de licitación pública «por los beneficios que esta modalidad presenta, la cual[,] al incorporar mayor cantidad de oferentes, permitirá optar por proveedores con mayor experiencia y precios competitivos» (Contraloría, 2017: 158).

Hay que procurar el registro, mantenimiento, monitoreo permanente del estado los bienes de la sociedad, además de aplicar inventarios periódicos. Es preciso realizar las acciones de cobranza y establecer sus procedimientos –para evitar que la falta de cobranza o los plazos de prescripción disminuyan su patrimonio–, junto con hacer valer retenciones y garantías.

Al invertir en nuevos proyectos, hay que constatar el marco normativo que rige a la sociedad y la jurisprudencia administrativa relacionada, para comprobar que se pueda concretar el proyecto y que la adquisición de los productos o que la celebración de los contratos relacionados reporte un real beneficio y no generen pérdidas. Al ejecutar los proyectos, es necesario ajustarse al presupuesto y, en caso de superarlo, revisar los riesgos a tal exceso para evitarlo a futuro.

En relación con la responsabilidad de directores, gerentes y empleados, para el debido resguardo de los recursos públicos, la Contraloría sugiere la contratación de seguros no solo para gerentes, sino también para aquellos funcionarios encargados de la custodia de especies valoradas y documentos mercantiles.

Las sociedades objeto de estudio administran un patrimonio en que el Estado tiene una participación mayoritaria, razón por la cual aparece de toda conveniencia que adopte los resguardos necesarios que indican los principios básicos de una sana administración (informe final Cotrisa S.A. N° 88/10, 2010).

Finalmente, es posible tener en cuenta de modo preventivo el siguiente test para funcionarios y directivos a la hora de desarrollar las actividades de la sociedad: Lo que estoy decidiendo o ejecutando

- 1) ¿Se adecúa al fin público de la sociedad?
- 2) ¿Es coherente con los principios que inspiran la actividad empresarial del Estado?
- 3) ¿Es conforme a su marco normativo?
- 4) ¿Es algo de lo cual estaría dispuesto a ser responsabilizado?

Conclusiones

- 1) Pese a su enumeración taxativa en el artículo 16, inciso segundo, de la ley N° 10.336, las facultades fiscalizadoras de la Contraloría son amplias. En efecto, mediante auditorías, exámenes de cuentas y emisión de dictámenes, puede revisar prácticamente todo el funcionamiento interno de una sociedad del Estado para verificar la juridicidad de su actividad.

Las acciones derivadas del ente contralor, aun cuando son una fórmula para vislumbrar los errores u omisiones en el cumplimiento normativo, en la práctica pueden obstaculizar la gestión de la sociedad, generar daños reputacionales y acarrear responsabilidad para directores, ejecutivos y empleados.

- 2) Se considera que un programa de cumplimiento –diseñado a la luz de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría– facilitará a las sociedades del Estado alcanzar su objetivo de interés público, enfrentar con éxito los procesos de fiscalización y evitar observaciones y acciones derivadas que puedan dificultar su gestión y dañar su reputación.

Asimismo, directores y gerentes podrán prevenir la atribución de responsabilidad y consolidar una cultura de apego a las normas al interior de la empresa, ajustada a los estándares de derecho administrativo.

Por lo tanto, tal instrumento constituye un conjunto de estándares y procedimientos, que asegura que se observen las normas y principios

del derecho administrativo para alcanzar el fin público de las sociedades del Estado. En consecuencia, ayuda a evitar observaciones, reparos, instrucciones, medidas correctivas, proposiciones y acciones derivadas de la fiscalización que realiza la Contraloría en virtud de la ley N° 10.336.

- 3) De los informes finales de auditoría analizados, se extrajeron diversos estándares para implementar un programa de cumplimiento conforme a las observaciones de la Contraloría, los cuales revelaron su criterio de fiscalización.

El primer paso que debe ser considerado es la necesidad de ajustar el programa a la realidad de la sociedad, esto es, que se ha constituido para satisfacer necesidades públicas y administrar patrimonio estatal.

Al respecto, la Contraloría impone el acatamiento de estándares de derecho administrativo a estas entidades de derecho privado. En efecto, afirma que las sociedades del Estado pertenecen a un género de organismos a través de los cuales el Estado realiza indirectamente actividades vinculadas a sus funciones, que persiguen satisfacer necesidades públicas y colectivas, donde predomina el interés público, motivo por el cual les son aplicables ciertos principios básicos de gestión propios de derecho público, aun cuando, por regla general, se rijan por el derecho privado. Además, sostiene que, pese a que la ley N° 18.575 no se aplique a las sociedades del Estado, los principios que consagra no son exclusivos de la Administración pública y también inspiran la actividad empresarial del Estado.

- 4) De los informes revisados se pudo constatar, además, que el ente contralor fiscaliza principalmente el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia consagrados en los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575, en relación con el desempeño de sus directivos; el resguardo de los recursos y del interés público; y los fines de la entidad.

La Contraloría también requiere atenerse a los principios generales de la contratación pública, en particular, la estricta sujeción a las bases de licitación y la igualdad de los proponentes de los artículos 9° de la ley N° 18.575 y 10 de la ley N° 19.886 y verifica la sujeción al principio de legalidad del gasto del artículo 44 del decreto ley N° 1.263, de 1975.

- 5) Otro aspecto relevante que destaca en torno al criterio de fiscalización de la Contraloría dice relación con el reconocimiento que otorga al Código SEP, a la normativa interna de la empresa y a las normas internacionales. Por lo tanto, resulta necesario velar por su estricto cumplimiento. Recalca, además, que las sociedades del Estado deben seguir la jurisprudencia administrativa para tomar decisiones, por cuanto resulta obligatoria y vinculante para los organismos sujetos a su fiscalización, según lo disponen los artículos 9° y 19 de la ley N° 10.336.

- 6) Mediante la sistematización de las principales observaciones emitidas por la Contraloría, se constató que los siguientes ámbitos son primordiales al momento de fiscalizar y sobre los cuales la dirección debe prestar atención para incorporar en su modelo:
- a) contabilidad y auditoría;
 - b) registro, respaldo y resguardo de la información;
 - c) funcionamiento interno;
 - d) control interno;
 - e) contratos y convenios;
 - f) adquisiciones y gastos; y
 - g) resguardo del patrimonio.

El último de ellos es de gran importancia para la Contraloría, por cuanto la sociedad debe velar por el uso eficiente, la idónea administración y la rentabilidad de los recursos públicos. Asimismo, recomienda adquirir bienes y servicios prioritariamente en procesos de licitación.

Al invertir en nuevos proyectos, debe verificar el marco normativo que rige a la sociedad, la jurisprudencia administrativa relacionada y ajustarse al presupuesto.

Por último, en relación con la responsabilidad de directores, gerentes y empleados, la Contraloría recomienda la contratación de seguros para el debido resguardo de los recursos públicos.

- 7) Antes de la implementación del programa de cumplimiento, se debe tener en cuenta:
- a) El tamaño de la sociedad y su estructura societaria, donde se representan los derechos accionarios del fisco y de CORFO.
 - b) Las características organizacionales y de gobierno corporativo que se rigen por el Código SEP.
 - c) El tipo de actividad que realiza y satisface necesidades públicas, para cautelar la observancia de sus fines.
 - d) El marco normativo que resulta aplicable, con especial atención a las normas de derecho público, estándares de derecho administrativo contenidos en la jurisprudencia administrativa e informes de auditoría y directrices del Sistema de Empresas Públicas.

- e) Los productos y servicios que ofrece, para resguardar la calidad y regularidad de sus operaciones.
- 8) Finalmente, para implementar el programa de cumplimiento propiamente tal, se deben gestionar los riesgos, prever la contravención y evitar acciones derivadas, o la atribución de responsabilidad de sus directivos y empleados.

El programa debe contener los siguientes elementos:

- a) La dirección debe asumir con liderazgo un compromiso con el cumplimiento normativo; el resguardo de los recursos públicos; el cumplimiento del fin público; y las buenas prácticas de gobiernos corporativos.
- b) Crear un departamento o designar un funcionario a cargo de las tareas de *compliance* con conocimientos en derecho administrativo.
- c) Evaluar los riesgos de incumplimiento al interior de la sociedad y planificar las acciones para tratar los riesgos, considerando el marco normativo, las observaciones que ha emitido la Contraloría, la jurisprudencia administrativa pertinente y los hallazgos de auditorías e investigaciones internas.
- d) Establecer medidas y procedimientos para gestionar integralmente los riesgos con miras a los estándares exigidos a las sociedades del Estado.
- e) Supervisar periódicamente el modelo, su aplicación, actualización, distribución, seguimiento y cumplimiento.

Referencias

- **Bermúdez Soto, J. (2014).** *Derecho administrativo general*. Thomson Reuters.
- **Contraloría. (2017).** *Reporte sobre principales resultados de auditoría*. Contraloría. <https://www.contraloria.cl/documents/451102/14843316/Reporte/72dc0935-43e8-79e5-72f9-5c4f4978818b>
- **Cordero Quinzacara, E. (2020).** Cumplimiento normativo y el fraude de ley en el derecho administrativo. En E. Cordero Quinzacara, *Cumplimiento normativo y gestión de riesgos legales en la empresa*, 325-351. Tirant Lo Blanch.
- **Gardais Ordanza, G. (2002).** El control de la legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, (23), 323-342.

- **Latorre Vivar, P. (2008).** Las sociedades estatales en el ordenamiento jurídico chileno: naturaleza, límites y control de sus actividades. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 30 (1), 223-240.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2015).** *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*. OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/directrices-de-la-ocde-sobre-el-gobierno-corporativo-de-las-empresas-publicas-edicion-2015_9789264258167-es
- **Piery Arrau, P. (1985).** Algunos aspectos de la actividad empresarial del Estado. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (9), 263-287.
- **Sistema de Empresas Públicas [SEP]. (2017).** *Código SEP*. https://www.sepchile.cl/wp-content/uploads/2021/02/CODIGO_SEP_V2.pdf
- **Toso Milos, Á. (2020).** Modelos de cumplimiento normativo: análisis de algunos elementos clave para su implementación por parte de las empresas en Chile. En E. Cordero Quinzacara, *Cumplimiento normativo y gestión de riesgos legales en la empresa*, 21 48. Tirant Lo Blanch.

NORMATIVA

- **Contraloría General de la República (2015).** *Resolución N° 20, de 2015, fija normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República*. Diario Oficial de la República de Chile, 21 de marzo de 2015.
- **Contraloría General de la República (2021).** *Resolución N° 10, de 2021, establece normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República y deja sin efecto la resolución N° 20, de 2015, de este origen*. Diario Oficial de la República de Chile, 30 de junio de 2021.
- **Decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado.** Diario Oficial de la República de Chile, 28 de noviembre de 1975. Última modificación 2 de abril de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6536>
- **Ley N° 18.046, Ley sobre Sociedades Anónimas.** Diario Oficial de la República de Chile, 22 de octubre de 1981. Diario Oficial de la República de Chile, 13 de abril de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29473>
- **Ley N° 19.913, crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia a de lavado y blanqueo de activos.** Diario Oficial de la República de Chile, 18 de diciembre de 2003. Última modificación 13 de abril de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=219119>

- **Ley N° 20.393**, establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho que indica. Diario Oficial de la República de Chile, 2 de diciembre de 2009. Última modificación 20 de junio de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008668>
- **Ministerio de Hacienda (1960)**. Decreto con fuerza de ley N° 211, de 1960, fija normas por que se regirá la Corporación de Fomento de la Producción. Diario Oficial de la República de Chile, 6 de abril de 1960. Última modificación 18 de agosto de 2018. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5060>
- **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, 10 de julio de 1964. Última modificación 18 de diciembre de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18995>
- **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, 24 de septiembre de 2004. Última modificación 14 de octubre de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=230608>
- **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, 17 de noviembre de 2001. Última modificación 15 de febrero de 2018. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191865&idParte=8562353>
- **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, 22 de septiembre de 2005. Última modificación 11 de marzo de 2022. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- **Norma ISO 19600 (2014)**. Sistemas de gestión de compliance. <https://www.isotools.org/normas/riesgos-y-seguridad/iso-19600-compliance/>
- **Norma ISO 37301 (2021)**. Norma para sistemas de gestión de cumplimiento. <https://www.compliance-antisoborno.com/publicada-la-norma-iso-373012021-para-sistemas-de-gestion-de-cumplimiento/#:~:text=La%20norma%20ISO%2037301%3A2021%20especifica%20requisitos%20y%20proporciona%20una,receptivo%20dentro%20de%20una%20organización>

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Informes finales de auditoría

Casa de Moneda S.A.:

- N° 186/2011 (29 de mayo de 2012).
- N° 49/2012 (28 de septiembre de 2012).
- N° 238/2016 (26 de julio de 2016).
- N° 491/2017 (29 de octubre de 2018).
- N° 1.062/2018 (25 de junio de 2020).

Cotrisa S.A.:

- N° 88/10 (1 de septiembre de 2010).
- N° 247/2011 (10 de abril de 2012).
- N° 221/2012 (5 de febrero de 2014).

Econssa S.A.:

- N° 153/2014 (18 de marzo de 2015).
- N° 410/2017 (8 de febrero de 2018).
- N° 740/2019 (12 de noviembre de 2020).

Metro S.A.:

- N° 96/2014 (10 de agosto de 2015).
- N° 1.153/2015 (17 de febrero de 2016).
- N° 483/2016 (30 de diciembre de 2016).
- N° 966/2016 (30 de diciembre de 2016).
- N° 1.095/2017 (18 de enero de 2019).

Polla S.A.:

- N° 246/2010 (23 de diciembre de 2010).
- N° 220/2011 (7 de junio de 2012).

- N° 183/2017 (25 de enero de 2018).
- N° 591/2018 (27 de junio de 2019).

Dictámenes

- N° 11.812 (2003).
- N° 7.210 (2007).
- N° 42.621 (2007).
- N° 15.010 (2009).
- N° 50.611 (2009).
- N° 14.880 (2010).
- N° 44.462 (2010).
- N° 67.450 (2012).
- N° 38.579 (2013).
- N° 49.508 (2016).
- N° 7.777 (2017).
- N° 36.602 (2017).
- N° 21.147 (2019).
- N° 7.535 (2020).

HACIA LA CONFORMACIÓN DE UN MODELO INTEGRAL PARA FISCALIZAR LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS BAJO LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD, TRANSPARENCIA, COMPETENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TOWARDS THE FORMATION OF A COMPREHENSIVE MODEL TO OVERSEE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEMS UNDER THE PRINCIPLES OF INTEGRITY, TRANSPARENCY, COMPETITION AND CITIZEN PARTICIPATION

Carlos Miguel Gómez Márquez¹

Resumen

La investigación que se presenta a continuación analiza el marco internacional acordado por la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización Mundial del Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, para el establecimiento de los procedimientos de compras públicas y utiliza el enfoque de sistemas para desarrollar un modelo integral que permite identificar los principales elementos que componen a los sistemas de compras públicas: los principios, las normas, las entidades y los procesos definidos para adquirir bienes, servicios y obras.

Con base en este modelo, se sugiere llevar a cabo una auditoría coordinada con el objetivo de fiscalizar los sistemas de compras públicas de los países a los que pertenecen las entidades de fiscalización superiores de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a fin de evaluar que cuenten con mecanismos de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana que garanticen a los gobiernos nacionales las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio en la adquisición de bienes, servicios y obras.

¹ Vicepresidente de Investigación y Normatividad de la Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño; licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán; magister en Seguridad Alimentaria del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Palabras clave: contrataciones – adquisiciones – auditoría coordinada

Abstract

The research presented below analyzes the international framework agreed by the United Nations, the Organization of American States, the World Trade Organization and the Organisation for Economic Co-operation and Development, for the establishment of public procurement systems and uses the systems approach to develop a comprehensive model that allows identifying the main elements that make up the public procurement systems: the principles, standards, entities and processes defined to acquire goods, services and works.

Based on this model, it is suggested to carry out a coordinated audit with the objective of overseeing the public procurement systems of the countries of the Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions, in order to assess that they have mechanisms of integrity, transparency, competition and citizen participation that guarantee national governments the best conditions of quality, opportunity and price in the acquisition of goods, services and works.

Keywords: contracts – acquisitions – coordinated audit

Introducción

La revisión de las compras públicas es un asunto estratégico que debe formar parte de la agenda de las entidades fiscalizadoras superiores, a fin de que estas, por medio de su labor de auditoría, contribuyan a favorecer el cumplimiento de los principios de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana en la adquisición de bienes, servicios y obras, velando porque las compras garanticen al sector público las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio, y se cumpla con el objetivo principal de la contratación pública, relativo a asegurar la entrega de bienes y la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de públicas de una manera puntual, económica y eficiente. Ello cobra especial relevancia, debido a que en los procesos que integran a las compras públicas se pueden materializar riesgos de opacidad, así como faltas a la integridad y a la ley, como la colusión y el soborno, entre otras prácticas, en detrimento del adecuado ejercicio de los recursos públicos.

Las compras públicas consisten en el proceso formal por el que las entidades gubernamentales obtienen bienes y servicios, incluyendo servicios de

construcción u obras públicas. Este proceso abarca todos los procedimientos que corresponden a la adquisición de cualquier bien, servicio o construcción, incorporando:

- 1) la descripción de los requisitos,
- 2) la solicitud y selección de oferentes,
- 3) la evaluación de las ofertas,
- 4) la preparación y adjudicación de los contratos,
- 5) la disputa y resolución de impugnaciones, y
- 6) todas las fases de administración del contrato (Organización de los Estados Americanos, s.f., compras del sector público).

Las compras públicas se formalizan en contratos administrativos, los cuales se definen como acuerdos suscritos, por una parte por la Administración pública y[,] por la otra, por personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de interés general o particular, relacionadas con la ejecución de obra pública o la adquisición de bienes y servicios (Castrejón García, 2010: 361-362).

La compra de bienes, servicios y obras que realizan las entidades gubernamentales para el cumplimiento de sus fines, constituye un elemento esencial del funcionamiento del Estado, pues con estos insumos se proveen diversos servicios públicos, lo que tiene repercusiones de primer orden para la sociedad (Academia de Contratación Pública de México, 2015: 2).

Las compras públicas también son una actividad estratégica para el Estado que le permite generar buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en el empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo, ya que, por medio de su poder de compra, el Estado puede fomentar la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales, ambientales y económicos (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2014).

Si bien las compras públicas constituyen un ámbito clave de la actividad económica de las Administraciones públicas, estas se encuentran particularmente expuestas a la mala gestión y el fraude (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015a). De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos:

la contratación pública se ha identificado como la actividad gubernamental más vulnerable a la corrupción, debido a que en esta interactúan los sectores público y privado, lo que plantea diversas oportunidades para que tanto los agentes públicos como privados desvíen fondos públicos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2009: 3).

Entre los actos de corrupción que pueden ocurrir en las compras públicas se encuentran: el soborno, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito y la colusión.

Para evitar este tipo de situaciones, en la XIII Conferencia anual de Compras Gubernamentales, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales², RICG, identificó que es necesario atender los desafíos regionales siguientes:

- a) fortalecimiento de la integridad y la transparencia, y
- b) fortalecimiento institucional, mediante el trabajo conjunto con las contralorías y tribunales de cuentas (Red Interamericana de Compras Gubernamentales, 2017: 4).

En este contexto, para contribuir al establecimiento de mecanismos de control en los sistemas de compras públicas de América Latina y el Caribe, en la investigación que se presenta a continuación se desarrolla un modelo integral que permite identificar y analizar los principales elementos que conforman a estos sistemas. Con base en dicho modelo, se propone una auditoría coordinada para fiscalizar los sistemas de compras públicas de los países miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a fin de evaluar que cuenten con mecanismos de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana que garanticen a los gobiernos nacionales las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio en la adquisición de bienes, servicios y obras, y contribuir, con esta auditoría coordinada, al objetivo principal de la contratación gubernamental, relativo a asegurar la entrega de bienes y la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de públicas de una manera puntual, económica y eficiente.

2 Es un mecanismo de la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC, creado en 2004, que provee cooperación técnica horizontal de alto nivel para fortalecer vínculos entre sus miembros y promover el intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales, a fin de generar conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las compras públicas de los países de América Latina y el Caribe. Está integrada por las instituciones gubernamentales que tienen la máxima responsabilidad en materia de regulación, gestión y modernización de las compras públicas en 33 países.

1. Objetivo y alcance de la investigación

1.1. Objetivo

Desarrollar un modelo integral que permita identificar y analizar los principales elementos que conforman los sistemas de compras públicas y, con fundamento en este, proponer una auditoría coordinada para fiscalizar los sistemas de compras públicas de los países miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, con base en los principios de:

- a) integridad,
- b) transparencia,
- c) competencia y
- d) participación ciudadana.

1.2. Alcance

La investigación comprende:

- a) el análisis del marco internacional acordado para el establecimiento de los sistemas de compras públicas,
- b) el enfoque de sistemas para abordar las compras públicas y
- c) la propuesta de auditoría coordinada para la fiscalización integral de los sistemas de compras públicas, por parte de las instituciones miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

2. Marco internacional sobre integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana en las compras públicas

El marco internacional acordado por la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización Mundial del Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en materia de compras públicas se establece en los cuatro documentos siguientes:

- 1) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual entró

en vigor el 14 de diciembre de 2005 y actualmente se integra por 126 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas. En lo relativo a las compras públicas, dispone que cada Estado parte debe adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción (Organización de las Naciones Unidas, 2004: 12).

- 2) La Convención Interamericana contra la Corrupción, que entró en vigor el 6 de marzo de 1997 y fue adoptada por los 35 Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. Prescribe que los Estados partes deben aplicar medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas (Organización de los Estados Americanos, 1997).
- 3) El Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio, el cual fue suscrito en 1994 y revisado en 2014. Actualmente, 45 miembros de la Organización Mundial del Comercio conforman el Comité de Contratación Pública y son partes de este acuerdo³, que abarca la adquisición por el sector público de bienes, servicios y servicios de construcción para promover la apertura de los mercados, la transparencia y la integridad (Organización Mundial del Comercio, 2015: 3). En el acuerdo se reconoce que la integridad de los sistemas de contratación pública es parte integrante de la gestión eficiente de los recursos públicos, el desempeño de las economías y el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Además, se establece que las entidades contratantes deben realizar las compras públicas de manera transparente e imparcial para evitar conflictos de intereses, e impedir prácticas corruptas (Organización Mundial del Comercio, 2014).
- 4) En 2015, Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos emitió la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública para garantizar que las compras públicas se aborden desde un enfoque integral y estratégico. En este documento se sugiere a los Estados adherentes que:
 - a) conserven la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas por procesos de contratación;
 - b) aseguren un nivel adecuado de transparencia a lo largo de todas las fases del ciclo de la contratación pública;

3 En el caso de América Latina, seis países tienen calidad de observadores en el Comité de Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá.

- c) hagan accesibles las oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen; y
 - d) fomenten una participación transparente y efectiva de las partes interesadas, incluyendo a la sociedad civil (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015a).
- 5) Por último, en 2018, en el marco de la 8ª Cumbre de las Américas, se acordó el Compromiso de Lima, «Gobernabilidad democrática frente a la corrupción», con el que los jefes de Estado de las Américas se comprometieron a prevenir la corrupción en las obras públicas, las contrataciones y las compras públicas, a través de 7 medidas, entre las que destacan las siguientes:
- a) Promover la inclusión de cláusulas anticorrupción en todos los contratos del Estado y de asociaciones público-privadas, y establecer registros de personas naturales y jurídicas vinculadas con actos de corrupción y lavado de activos para evitar su contratación.
 - b) Fomentar la transparencia en la gestión de la infraestructura y de los recursos públicos destinados a garantizar la resiliencia frente a desastres, incluyendo la referida plataforma sobre infraestructura, con miras a mejorar la respuesta a emergencias y los proyectos de prevención, mitigación, recuperación y reconstrucción (Organización de los Estados Americanos, 2018).

Con base en el análisis del marco internacional antes expuesto, se identifica que los cuatro principios fundamentales que deben sustentar un adecuado sistema de compras públicas son:

- a) la integridad,
- b) la transparencia,
- c) la competencia,
- d) la participación ciudadana

Ellos constituyen los ejes rectores de la investigación a desarrollar.

3. Marco teórico: el enfoque de sistemas para abordar las compras públicas

Esta investigación se sustenta en el enfoque de sistemas. Bajo esta perspectiva, un sistema se concibe como un conjunto partes o elementos interrelacionados,

que forman un todo unificado que constituye algo más que la simple suma de sus partes (Gabay, 2016: 3). Cada una de las partes del sistema posee sus propias características y condiciones y, por lo mismo, puede ser considerada como subsistema (Valdés Hernández, 1999: 52).

El análisis de sistemas es el proceso por el que se identifican los elementos que constituyen a un sistema para comprender cómo se componen y se relacionan entre sí.

Dicho enfoque cobra especial relevancia para el estudio integral de las compras públicas debido a que, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el proceso de licitación ha sido tradicionalmente el centro de los esfuerzos internacionales; sin embargo, esto es solo la «punta del *iceberg*», la fase mejor regulada y más transparente del proceso de contratación. Entre las «zonas oscuras», que están menos sujetas a los requisitos de transparencia y son potencialmente vulnerables a la corrupción, se encuentran:





- a) las fases previa y posterior a la licitación, y
- b) las excepciones a los procedimientos competitivos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2009).

Desde este enfoque, el sistema de compras públicas consiste en el conjunto de principios, normas, entidades y procesos que rigen y que son utilizados por los organismos públicos para adquirir bienes y servicios, y contratar obras públicas (ley N° 340-06, artículo 1°).

Con base en esta definición, a continuación se desarrolla un modelo para abordar, integralmente, los principales elementos que conforman al sistema de compras públicas:

Principales elementos que conforman al sistema de compras públicas.



-  Principios internacionales que deben guiar el sistema de compras públicas.
-  Normativa general que regula el sistema de compras públicas.
-  Entidades gubernamentales que intervienen en el sistema de compras públicas.
-  Procesos o subsistemas que conforman el sistema de compras públicas.

Fuente: elaboración del autor.

De esta forma, los cuatro elementos constitutivos de un sistema de compras públicas, son los siguientes:

- a) Los principios internacionales que deben guiar el sistema: integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana en la supervisión de las compras.
- b) La normativa general que regula el sistema de compras públicas establecida en leyes, estatutos o decretos de carácter nacional.
- c) Las entidades gubernamentales responsables de: regular, gestionar y modernizar las compras públicas; garantizar su transparencia; y promover su competencia.
- d) Los procesos o subsistemas que conforman al sistema.

Al respecto, estos tres subsistemas que integran el sistema de compras públicas son:

- 1) La licitación abierta, la cual consiste en la convocatoria sin restricciones a todos aquellos interesados en proveer los bienes o servicios requeridos.
- 2) La contratación selectiva, donde se restringe la participación a determinadas empresas previamente seleccionadas.
- 3) La contratación directa, donde, bajo situaciones especiales, se adjudica un contrato a un proveedor sin ningún proceso de concurso.

Es relevante hacer referencia a estos subsistemas y distinguir sus particularidades, ya que operan de manera diferente y, por ello, no pueden ser auditados de la misma forma, por lo que en el subsistema de licitación abierta, se debe revisar si este permite una competencia efectiva e imparcial en la adjudicación de los contratos, en tanto que en los subsistemas de contratación selectiva y directa, la fiscalización debe consistir en verificar que existan mecanismos objetivos y libres de ambigüedades que justifiquen que determinadas compras públicas se lleven a cabo por medio de estos dos procesos.

La descripción detallada de cada uno de los tres subsistemas que integran al sistema de compras públicas se muestra a continuación:

Subsistemas que integran al sistema de compras públicas.

Subsistema	Principales características
a) Licitación abierta	<p>Comprende aquellos procedimientos competitivos de adquisiciones, en los que se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la obtención de bienes, obras o servicios, y se adjudican los contratos correspondientes a los licitadores que ofrecen las propuestas más ventajosas. La licitación abierta implica tres fases:</p> <p>La fase anterior a la licitación: en esta los funcionarios encargados de la contratación deben determinar los requisitos técnicos pertinentes para precisar lo que se requerirá del sector privado y en qué momento. La fase anterior a la licitación incluye la planeación del proceso de contratación para establecer: los plazos de la licitación; las etapas del proceso; las restricciones o excepciones a los procesos normalmente aplicables; y la disponibilidad de sistemas y oportunidades de comunicación transparentes entre la entidad encargada de la contratación y los licitadores. Esta fase también incluye la preparación del presupuesto requerido para la licitación.</p> <p>La fase de licitación: incluye la convocatoria a la licitación para la selección del licitante que pasará a ser la otra parte del contrato, mediante la evaluación de las ofertas de venta, así como la adjudicación del contrato, con base en las condiciones estipuladas sobre la forma en que han de proporcionarse los bienes, servicios u obras objeto de contratación.</p> <p>La fase posterior a la licitación: esta fase guarda relación con la administración del contrato, a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las condiciones establecidas. En el curso de la ejecución del contrato continúan existiendo interacciones entre el licitante al que se adjudicó el contrato y las entidades gubernamentales, por ejemplo con respecto a parámetros de referencia, cambios en los pedidos, plazos de pago, concesión de licencias y obtención de permisos, entre otros.</p>

Subsistema	Principales características
b) Contratación selectiva	Abarca los procedimientos en los que solo se permite presentar ofertas de venta a determinadas empresas preseleccionadas que reúnen las condiciones establecidas. Este tipo de procedimientos restringidos presentan ligeras variaciones de acuerdo con los distintos marcos normativos de cada país. Pueden incluir una restricción de las empresas que cumplieron con los requisitos previos tras un anuncio público y sobre la base de criterios de selección. También puede no ser necesario el anuncio público de una oportunidad de contratación, cuando el objeto de la contratación solo puede obtenerse de un número limitado de proveedores.
c) Contratación directa	Comprende los procedimientos con los que el Estado elige directamente al contratista sin concurrencia, puja u oposición de oferentes. En otras palabras, la autoridad adjudicadora contrata a un proveedor, sin previo concurso, no habiendo un procedimiento real de selección. Esta modalidad de aprovisionamiento se encuentra autorizada por las distintas legislaciones en determinados casos y situaciones especiales.

Fuente: elaboración del autor con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002) y la Organización de las Naciones Unidas (2014).

4. Propuesta de auditoría coordinada para la fiscalización integral de los sistemas de compras públicas

De acuerdo con el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2014), SELA, el análisis de los sistemas de compras públicas en la región de América Latina y el Caribe merece un estudio a nivel nacional del funcionamiento de los procesos de adquisiciones.

Para lograr dicho análisis, desde el ámbito de la fiscalización, es necesaria la cooperación entre las instituciones de fiscalización superiores, a fin de promover la evaluación comparativa y el desarrollo de las mejores prácticas en todas las entidades involucradas (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2016), lo que permitirá compartir lecciones aprendidas, conocimientos y metodologías, en cuanto a la revisión de las compras públicas se refiere.

Un aspecto clave de esta cooperación serán las auditorías coordinadas que se lleven a cabo para fiscalizar los sistemas de compras públicas. En este tipo de auditorías, cada una de las entidades de fiscalización superiores participante realiza una auditoría y produce su propio informe, pero en virtud de la existencia de objetivos compartidos, contribuye con su trabajo a la producción de un informe consolidado (Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y Asociados, 2014).

En el plano internacional, en la 64ª reunión del Comité Directivo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores y en el XXI Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de 2013, se

creó el Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Contratación Pública, WGPPA. Entre las tareas que este grupo de trabajo pretende llevar a cabo, está:

- 1) el análisis de prácticas internacionales y de las bases metodológicas que sustentan la auditoría de contratos públicos;
- 2) el desarrollo de normas para la auditoría de contratos públicos internacionales; y
- 3) la auditoría de contratos públicos de sectores específicos (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2018).

Cabe señalar que, en el caso de América Latina y el Caribe, a la fecha no se han practicado auditorías coordinadas sobre los sistemas de contrataciones públicas en el marco de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, ni se cuenta con un comité o grupo específico para la fiscalización de estos sistemas, lo que constituye un área de oportunidad aprovechable por parte de las instituciones de fiscalización superiores de la región.

Por ello, en esta investigación se sugiere el llevar a cabo una auditoría coordinada para fiscalizar los sistemas de compras públicas de los países a los que pertenecen las instituciones de fiscalización superiores de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, tomando como base los principios de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana, con la finalidad de contribuir, con esta auditoría, al objetivo principal de la contratación gubernamental, relativo a asegurar la entrega de bienes y la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de públicas de una manera puntual, económica y eficiente.

Es importante partir de estos cuatro principios ya que, en conjunto, están orientados a:

- a) garantizar las mejores condiciones al Estado en la adquisición de bienes, servicios y obras, en términos de calidad, oportunidad y precio;
- b) evitar y responder a la materialización de faltas a la integridad y a la ley en las compras; y
- c) detectar y responder a áreas de opacidad en los procesos de contratación.

El objetivo, el alcance y las mejores prácticas que hay que considerar en la auditoría coordinada se presentan a continuación:

Objetivo, alcance y mejores prácticas a considerar en la auditoría coordinada.

Propuesta para fiscalizar los sistemas de compras públicas

Objetivo de la auditoría coordinada	Evaluar, con base en las mejores prácticas internacionales, que los sistemas de compras gubernamentales cuenten con mecanismos de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana para garantizar a los gobiernos nacionales las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio en la adquisición de bienes, servicios y obras.
Alcance de la auditoría coordinada	<p>La auditoría coordinada que debe ser realizada en cada uno de los países que pertenecen a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores comprenderá lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Se analizará si la normativa general que regula las compras públicas establece mecanismos de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana. b) Se revisarán los instrumentos implementados por las entidades gubernamentales responsables de regular, gestionar y modernizar las compras públicas; asegurar su transparencia; y promover su competencia. Ello, con la finalidad de garantizar a los gobiernos las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio en la adquisición de bienes, servicios y obras. c) En el subsistema de licitación abierta, se revisará si este permite una competencia efectiva e imparcial en la adjudicación de los contratos. d) En los subsistemas de contratación selectiva y directa, se revisará que existan mecanismos objetivos y libres de ambigüedades que justifiquen que determinadas compras públicas se lleven a cabo por medio de estos dos procesos. e) Se identificarán áreas de opacidad en el sistema de compras públicas que puedan dar lugar a actos de corrupción: soborno de funcionarios públicos, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito y colusión.
Mejores prácticas internacionales que deben ser consideradas en la auditoría coordinada	<p>Metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.</p> <p>Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.</p>

Fuente: elaboración del autor.

De esta forma, los cuatro ejes que guiarían la auditoría coordinada son los principios de:

- a) integridad,
- b) transparencia,
- c) competencia y
- d) participación ciudadana.

A continuación, se presenta una descripción de cada uno de estos ejes.

4.1. Integridad en las compras públicas

El principio de integridad consiste en la observancia de valores y el deber de los servidores públicos de actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la primacía del interés general sobre el particular (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016: 9.). Es la debida actuación de los servidores públicos, de acuerdo con las normas que evitan la obtención de lucro y el abuso de superioridad que les concede la posición que ostentan (Gorrín Gago, 2016: 12).

En materia de compras públicas, el cumplimiento de las normas debe permitir conseguir las mejores condiciones para el Estado en la adquisición de bienes y servicios (Comisión Federal de Competencia Económica, 2018: 8).

Asimismo, en los procesos de contratación, los servidores públicos responsables deben de actuar de manera íntegra, con apego a los principios y los estándares establecidos en los códigos de ética y de conducta que rigen al servicio público, con objeto de evitar la materialización de riesgos de corrupción en las compras públicas, entre los que se pueden encontrar el soborno, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito y la colusión.

4.2. Transparencia en las compras públicas

La transparencia es una característica fundamental de un sistema de contratación apropiado y normalmente incluye lo siguiente:

- a) el anuncio de las oportunidades de contratación y la difusión de las normas conexas;
- b) la conducción de los procesos de contratación de forma pública y visible, de conformidad con las normas y los procedimientos; y
- c) el establecimiento de un sistema de supervisión y aplicación de la normativa aplicable, ya que los sistemas de contratación dependen de la transparencia para que las partes interesadas puedan supervisar el proceso de contratación (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014).

De acuerdo con la Alianza para las Contrataciones Abiertas⁴, para garantizar la transparencia en la adquisición de bienes, servicios y obras por parte de los gobiernos es necesario que en las contrataciones:

- a) La información, desde su planeación hasta su implementación y evaluación, sea pública, de manera oportuna.
- b) La información se encuentre disponible en datos abiertos para que cualquier ciudadano pueda reutilizarla de forma ágil y sencilla.
- c) Existan mecanismos y canales para que ciudadanos y empresas aporten ideas e información que conduzca a un mejor gasto y mejores servicios públicos (Alianza para las Contrataciones Abiertas, 2018).

4.3. Competencia en las compras públicas

La competencia en la contratación pública significa, por lo general, que dos o más participantes actúan independientemente y concursan para hacerse con el contrato propuesto por la entidad contratante ofreciendo las condiciones

4 Es una iniciativa mexicana conformada por representantes del gobierno, la sociedad civil y el sector privado que busca colaborar para la implementación efectiva del «estándar de datos de contrataciones abiertas en el país».

más favorables. La competencia es un factor decisivo para los gobiernos, a fin de lograr la mejor relación entre calidad y precio. En particular, tiene como resultado una reducción del precio y una mayor calidad de los bienes, servicios y obras adquiridas (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014).

La falta de competencia en los procedimientos de contratación pública está asociada con la utilización ineficiente de los recursos públicos, ya que podría resultar en la adquisición de productos o servicios más costosos de lo que podrían conseguirse con competencia, con especificaciones técnicas superfluas o excesivas, o en el extremo contrario, de calidad menor a la requerida, con defectos ocultos o inservibles (Comisión Federal de Competencia Económica, 2018: 10).

En el caso de que las entidades adjudicadoras recurran a un método de contratación distinto del de la licitación abierta, es necesario que estas argumenten las razones y circunstancias que hayan justificado su recurso a dicho método (Organización de las Naciones Unidas, 2014: 33).

4.4. Participación ciudadana en el análisis de la integridad de las compras públicas

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009) señala que, en la actualidad, los gobiernos hacen cada vez más partícipes a los miembros de la sociedad civil en el análisis de la integridad del proceso de contratación pública.

Un ejemplo, es la figura de los «testigos sociales», los cuales son terceros considerados como partes sin conflicto de intereses en los procedimientos de contratación. Su tarea consiste en observar el proceso de licitación con el fin de transparentarlo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015b).

Los testigos sociales son personas físicas u organizaciones que, a solicitud de las dependencias y entidades de la Administración pública, participan con derecho a voz en las contrataciones, emitiendo al término de su participación un testimonio sobre su desarrollo, el cual debe incluir sus observaciones y, en su caso, recomendaciones (Diario Oficial de la Federación, 2004).

Un ejemplo de ello es la Academia de Contratación Pública de México (2018), la cual tiene por objeto efectuar actividades de observación y testificación a los procedimientos de contratación que realizan las entidades de la Administración pública.

5. Mejores prácticas que hay que considerar en la fiscalización de los sistemas de compras públicas

Entre las mejores prácticas internacionales que se podrían tomar como referencia en la auditoría coordinada propuesta a los sistemas de compras públicas, se encuentran los dos documentos siguientes:

- 1) Mejores prácticas que hay que considerar en la auditoría coordinada a los sistemas de compras públicas.

Mejores prácticas	Elementos a que hay que considerar en la fiscalización
Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.	<p>Medidas sugeridas por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para el análisis de la contratación pública:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Difusión pública de información y formulación previa de las condiciones de participación. 2) Aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones. 3) Mecanismos eficaces de examen interno. 4) Responsabilidades del personal encargado de la contratación pública.
Metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.	<p>Pilares establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para evaluar los sistemas de compras públicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Pilar I. Marco legal, regulatorio y de políticas. 2) Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión. 3) Pilar III. Operaciones de adquisiciones públicas y prácticas de mercado. 4) Pilar IV. Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de compras públicas.

Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2014) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016).

Estas mejores prácticas desarrolladas por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos son pertinentes para definir los instrumentos marco que se utilizarían en la auditoría coordinada a los sistemas de compras públicas de los países que pertenecen a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Tales prácticas son: la matriz de planificación, el programa detallado de trabajo y la matriz de hallazgos.

Conclusión

El modelo desarrollado en esta investigación es de utilidad para que las entidades de fiscalización superiores de América Latina y el Caribe fiscalicen, de manera integral, los elementos que componen los sistemas de compras

públicas, a fin de evaluar si estos cuentan con mecanismos de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana para garantizar a los gobiernos nacionales las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio en la adquisición de bienes, servicios y obras, con la finalidad de lograr el objetivo principal de la contratación gubernamental, relativo a asegurar la entrega de bienes y la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de públicas de una manera puntual, económica y eficiente.

La propuesta de llevar a cabo una auditoría coordinada a los sistemas de compras públicas cobra especial relevancia en la región, debido a los indicios de sobornos detectados por la Sección de Fraude del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2016), la cual determinó que, en el período 2001-2016, el consorcio multinacional de construcción Odebrecht, mediante su División de Operaciones Estructuradas, pagó 788 millones de dólares a funcionarios públicos para asegurar una ventaja indebida con el fin de obtener y mantener contratos de obra pública en 12 países, de los cuales 9 pertenecen a la región —Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela—.

Cabe señalar que esta investigación se enfocó en los cuatro principios que deben cumplir los sistemas de compras públicas:

- a) integridad,
- b) transparencia,
- c) competencia y
- d) participación ciudadana.

Sin embargo, también existen otros cuatro aspectos que intervienen en estos sistemas y que se constituyen en nuevas y futuras líneas de investigación:

- 1) Los sistemas electrónicos de contratación pública.
- 2) Las compras públicas sostenibles en el marco de los «objetivos de desarrollo sostenible» que integran la Agenda 2030, para que los procesos de contratación no dejen de lado una visión de largo plazo y tomen en consideración los principios de equidad e inclusión.
- 3) Los resultados de las compras públicas como política de fomento a los sectores industrial, comercial y de servicios, en particular a las mipymes.
- 4) La incorporación de mecanismos en los sistemas de compras públicas, como la cláusula anticorrupción de la Cámara de Comercio Internacional para combatir este fenómeno en los procesos de contratación. El propósito de incluir dicha cláusula en los modelos de contratos es manifestar el verdadero compromiso y voluntad de tener un entorno de negocios abierto y transparente.

Referencias

- **Academia de Contratación Pública de México. (2018).** *Actividades, observación y testificación.* <http://www.contratacionpublica.mx/actividades/observacion-y-testificacion.html>
- **Alianza para las Contrataciones Abiertas. (2018).** *¿Qué distingue una contratación abierta de una cerrada?.* <https://www.contratacionesabiertas.mx>
- **Castrejón García, G. E. (2010).** *Derecho administrativo.* Cárdenas Velasco Editores.
- **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016).** *Carta iberoamericana de gobierno abierto.* Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/2-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf>
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002).** *Manual de licitaciones públicas.* <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5583-manual-licitaciones-publicas>
- **Comisión Federal de Competencia Económica. (2018).** *Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las contrataciones públicas.* <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/cpc-contratacionespublicas.pdf>
- **Departamento de Justicia de Estados Unidos. (2016).** *Informe del Departamento de Justicia de Estados Unidos sobre las coimas de Odebrecht.* <https://es.scribd.com/document/334822893/ACTA-Odebrecht-Departamento-de-Justicia-de-Estados- Unidos>
- **Diario Oficial de la Federación. (2004).** *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración pública federal.* http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=754043&fecha=16/12/2004
- **Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y asociados. (2014).** *Guía para la realización de auditorías coordinadas.* <https://efsur.org/wp-content/uploads/Gu%C3%ADa-metodologica-para-auditorias-coordinadas-v1.pdf>
- **Gabay, G. (2016).** *Teoría de los sistemas.* Universidad de Palermo.

- **Gorrín Gago, S. (2016).** *La integridad en los contratos del sector público: especial referencia al principio de transparencia.* Universidad de La Laguna. <http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/2569>
- **Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014).** *Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública y en la gestión de la hacienda pública. Buenas prácticas para lograr el cumplimiento del artículo 9º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.* https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/14-04933_ebook.pdf
- **Organización de las Naciones Unidas. (2004).** *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.* Aprobada por resolución 58/4, de 31 de octubre de 2003, de la Asamblea General. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- **Organización de las Naciones Unidas. (2014).** *Ley modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, sobre la Contratación Pública.* https://uncitral.un.org/es/texts/procurement/modellaw/public_procurement
- **Organización de los Estados Americanos. (s.f.).** *Sistema de información sobre comercio exterior de la Organización de los Estados Americanos, Diccionario de Términos de Comercio.* http://www.sice.oas.org/dictionary/gt_s.asp
- **Organización de los Estados Americanos. (1997).** *Convención Interamericana contra la Corrupción (B-58).* http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
- **Organización de los Estados Americanos. (2018).** *Compromiso de Lima «Gobernabilidad democrática frente a la corrupción».* http://www.sela.org/media/3205210/compromiso_lima_viii-cumbre-americas.pdf
- **Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2016).** *ISSAI draft 5800, Guide on Cooperative Audits.* https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2015/08/ISSAI-5800-final-draft_clean.pdf
- **Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2018).** *Grupo de trabajo sobre auditoría de contratación pública.*
- **Organización Mundial del Comercio. (2014).** *Acuerdo revisado sobre contratación pública.* https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.pdf
- **Organización Mundial del Comercio. (2015).** *Acuerdo sobre contratación pública, abrir mercados y promover la buena gobernanza.* https://www.wto.org/spanish/thewto_s/20y_s/gpa_brochure2015_s.pdf

- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009).** *Integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z.* https://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-integridad-en-la-contratacion-publica_9789264085084-es
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015a).** *Recomendación del Consejo sobre contratación pública.* <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015b).** *Combate a la colusión en los procesos de contratación pública en México.* <https://www.oecd.org/daf/competition/CombateColusiónContrataciónPública-México-InformeCFE-2015.pdf>
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016).** *Metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas (MAPS).* https://www.oecd.org/gov/public-procurement/ES_MAPS_Draft_consultation.pdf
- **Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2017).** *Informe de la XIII Conferencia Anual de Altas Autoridades.* http://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/archivos/Contenidos/es/663/Informe%20resumen%20XIII%20Conferencia%20Anual%20de%20Altas%20Autoridades%20RIGG.pdf
- **Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2014).** *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe.* <http://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/28495/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-america-latina-y-el-caribe-1>
- **Valdés Hernández, L. A. (1999).** El enfoque de análisis de sistemas y la administración para la calidad. *Revista Contaduría y Administración*, (195), 49-63. <http://www.ejournal.unam.mx/rca/195/RCA19505.pdf>

Normativa

- **Ley N° 340-06, sobre compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones.** Promulgada el 18 de agosto de 2006 por el presidente de la República Dominicana. <https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/Leyes%20de%20Instituciones%20y%20Fondos%20de%20Terceros/340-06.pdf>

INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA QUE REGULA EL OTORGAMIENTO DE LOS PERMISOS URBANÍSTICOS RESPECTO DE PROYECTOS INMOBILIARIOS QUE, A SU VEZ, DEBEN SOMETERSE A CALIFICACIÓN AMBIENTAL

INTERPRETATION OF THE REGULATIONS GOVERNING THE GRANTING OF URBAN DEVELOPMENT PERMITS FOR REAL ESTATE PROJECTS WHICH, IN TURN, MUST BE SUBMITTED TO ENVIRONMENTAL QUALIFICATION

Paulina Valenzuela Paravić¹

Resumen

Una importante jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República ha surgido de la interpretación de la normativa que regula el otorgamiento de los permisos urbanísticos respecto de proyectos inmobiliarios que, a su vez, deben someterse a calificación ambiental.

Para efectos de obtener la correspondiente resolución de calificación ambiental favorable, se puede hacer una solicitud de pertinencia o pedir su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

La Contraloría ha determinado de manera uniforme, a través del tiempo, el sentido y alcance de los preceptos que rigen tales proyectos, tanto en materia urbanística como ambiental. Es así como durante 2021 se emitió el dictamen N° E126162, que comentaremos a continuación.

Palabras clave: permisos urbanísticos – calificación ambiental –interpretación de normativa

¹ Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y funcionaria de la Contraloría Regional de Valparaíso.

Abstract

An important administrative jurisprudence of the Office of the Comptroller General of the Republic has arisen from the interpretation of the regulations governing the granting of urban development permits for real estate projects which, in turn, must be submitted to environmental qualification.

In order to obtain the related favorable environmental qualification resolution, it is possible to make a request for pertinence or ask for its entrance into the Environmental Impact Assessment System.

The Comptroller has uniformly determined, over time, the meaning and scope of the precepts that govern such projects, both in urban and environmental matters. Thus, during 2021, that office issued the opinion No. E126162, which we will comment on below.

Keywords: urban planning permits – environmental qualification – interpretation of rules and regulations

1. El dictamen N° E126162, de 2021

La emisión de este dictamen fue motivada por la presentación de un particular, que solicitó un pronunciamiento acerca de la juridicidad de la circular N° 411, de 2020 –DDU N°443– de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. El meollo del problema radicaba en que esa normativa no exigía una solicitud de pertinencia o una resolución de calificación ambiental favorable como requisito para otorgar permisos urbanísticos, lo que iría en contra del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, y del decreto N° 47, de 1992, ambos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Preocupaba al recurrente que, a los proyectos de envergadura, solo se les exigía la resolución de calificación ambiental al momento de la recepción de las obras y que no hubiese una instancia anterior. Ello, habida cuenta de que gran parte de los impactos ambientales se producen en la fase de construcción del proyecto y antes de su recepción definitiva, con lo cual se vulneraría el principio preventivo del artículo 8° de la ley N° 19.300.

Por ello, recomendaba que se identificase una instancia formal, al momento de solicitar la instalación de faenas o del inicio de las excavaciones, o que se dispusiese la apertura del libro de obras en que se harían tales exigencias, y se ordenase ajustar la referida circular en tal sentido.

Se solicitaron sus informes a la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo y al Servicio de Evaluación Ambiental. Aquella entidad ministerial señaló fundamentalmente que la circular emitida por la División de Desarrollo Urbano acoge el criterio de los dictámenes que han interpretado la materia. Por su parte, el servicio ambiental indicó que el único habilitado para requerir la pertinencia es el proponente o titular del proyecto, agregando que la solicitud de pronunciamiento sobre la pertinencia no constituye un requisito previo necesario para el otorgamiento de un permiso sectorial, como es el de edificación.

A continuación, el dictamen cita, como normativa sustentatoria, los siguientes artículos:

- a) 8º de la ley N° 19.300;
- b) 25 bis de la ley N° 19.300;
- c) 3º, letra i), del artículo segundo de la ley N° 20.417;
- d) 4º del decreto con fuerza de ley N° 458;
- e) 1.4.2 del decreto N° 47; y
- f) 5.1.3 del decreto N° 47.

También se consigna, como fundamento jurídico, que la jurisprudencia administrativa ha determinado, a propósito del sentido y alcance del artículo 25 bis de la ley N° 19.300, que:

tratándose de proyectos o actividades que han de ser sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, para efectos de otorgar la recepción definitiva, las municipalidades deben exigir que previamente se acredite la obtención de la concerniente resolución de calificación ambiental favorable (dictamen N° E126162, 2021).

En sustento de dicha jurisprudencia, menciona los dictámenes N°s. 90.563, de 2016, y 23.683, de 2017. El segundo de ellos vino a precisar los términos del dictamen N° 4.000, de 2016, en cuanto a que no todo proyecto o actividad a realizar en un área bajo protección oficial ingresa al Servicio de Evaluación Ambiental, solo aquellos cuyo impacto ambiental sea relevante. Además, cita el artículo 25 bis de la ley N° 19.300 para agregar que no es posible proceder a la recepción definitiva de las obras si no se acredita haber obtenido la resolución de calificación ambiental favorable y, para la entrega del permiso, no puede exigirse la pertinencia de ingreso al Servicio de Evaluación Ambiental (dictamen N° 23.683, 2017).

Luego, el dictamen N° 90.563 (2016), se refiere a un permiso de edificación por un tema de sombras y de su pertinente calificación ambiental. Al citar el aludido artículo 25 bis, señala la misma idea anterior y menciona al dictamen N° 78.159, de 2015. Este último consigna que «no hay impedimento para que las municipalidades puedan otorgar los correspondientes permisos antes de que –de ser necesario– la autoridad ambiental dicte la resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad en que inciden» (dictamen N° 78.159, 2015) y para ello se sustenta en el pronunciamiento contenido en el oficio N° 61.536, de 2012.

En el referido instrumento, se sostiene que no existe impedimento para que se otorgue el permiso de obra del equipamiento deportivo de que se trata en Lo Barnechea, antes de que se pronuncie el Servicio de Evaluación Ambiental acerca del proyecto (dictamen N° 61.536, 2012). Además se remite a un pronunciamiento que, a propósito de una corta de árboles en el sector precordillerano para ejecutar una obra respecto de la cual se había ingresado una solicitud de anteproyecto, señala que no corresponde suspender su tramitación mientras se obtiene la calificación ambiental (dictamen N° 31.251, 2010).

De lo anterior, se desprende la existencia de un criterio uniforme por parte de la jurisprudencia administrativa en esta materia durante más de doce años².

-
- 2 En cambio, la Corte Suprema no ha tenido un criterio uniforme en la materia. Un caso de gran repercusión ha sido el del Hotel Punta Piqueros (rol N° 3.918, 2012). Se trata de un permiso de edificación de un proyecto para la construcción de un hotel otorgado por la Dirección de Obras Municipales de Concón en un roquerío del camino costero Reñaca Concón, que no se sometió a calificación ambiental. Se resuelve en la causa que el permiso es ilegal al no haberse sometido el proyecto a calificación ambiental. Posteriormente, una vez que el proyecto de hotel obtiene una resolución de calificación ambiental, el municipio entiende que el fallo de la Corte Suprema había suspendido los efectos del permiso, de modo que, una vez que se obtiene dicha calificación ambiental, el permiso produce efectos y, por ende, en el proceso de invalidación que había iniciado el municipio en contra del permiso, no da lugar a su invalidación por tal motivo.

Sin embargo, en la causa 2.221-2018, la Corte Suprema zanja el asunto razonando del siguiente modo:

22°. Que, a fin de dilucidar el punto, corresponde, en primer lugar, analizar el tenor de la sentencia dictada en autos rol N° 3918-2012, en tanto ella falla el reclamo de ilegalidad deducido en contra del permiso de edificación N° 7 y, por tanto, razona precisamente en torno a aquello que es luego objeto de pronunciamiento por parte del decreto alcaldico no invalidado, esto es, los efectos del señalado permiso. Gravitante resulta a este respecto lo indicado en la sentencia de reemplazo, donde se expresa:

5°. Que[,] en el caso de autos, el proyecto que se anuncia es la construcción de un hotel compuesto de dos edificaciones de nueve y seis pisos, respectivamente, en el borde costero de la ciudad de Concón, específicamente en el roquerío de dicho litoral marítimo. Esta intervención incidirá evidentemente en la zona intermedia entre el medio marino y el terrestre, hábitat de especies bentónicas, las que constituyen el primer eslabón de la cadena de alimentación de especies fundamentales del ecosistema marino y terrestre asociado a él.

6°. Que es por ello relevante, necesario e imprescindible como medida de salvaguarda de nuestro ecosistema someter este proyecto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, con la única finalidad [de] que[,] a partir del estudio que de él se realice, puedan adoptarse las medidas o, en su caso, imponer las condiciones que garanticen el desarrollo sustentable de esa zona costera.

7°. Que[,] en atención a lo expuesto[,] solo cabe concluir que la conducta desplegada por la Municipalidad de Concón es ilegal, afectando la legitimidad, publicidad y transparencia que debe presidir los actos de la Administración del Estado, de la cual las municipalidades forman

Pero eso no es todo. El artículo 25 bis fue agregado por la ley N° 20.417 a la ley N° 19.300. Resulta oportuno mencionar, a propósito de esta modificación legal, «que el artículo 25 bis recoge la jurisprudencia administrativa expresada en los dictámenes N°s. 31.573, de 2000, y 30.408, de 2009» (dictamen N° 65.848, 2012). Me referiré al dictamen del año 2000, en el apartado siguiente.

Volviendo al dictamen N° E126162, es preciso expresar que en el mismo se concluye que no hay sustento normativo para establecer una instancia formal, es decir, exigirle al permiso de obras preliminares contar con una solicitud de pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o una resolución de calificación ambiental favorable (dictamen N° E126162, 2021).

Agrega dicho pronunciamiento que, con todo, dicho permiso no será suficiente para que el titular del proyecto inicie la ejecución del proyecto, si es de aquellos que deban someterse a calificación ambiental, pues, en tal caso, se requerirá una resolución de calificación ambiental favorable, es decir, no pueden iniciarse los trabajos preliminares sin haber obtenido previamente una resolución de calificación ambiental favorable (dictamen N° E126162, 2021).

Continúa el dictamen sosteniendo que si el director de obras municipales estima que el proyecto requiere someterse al Servicio de Evaluación Ambiental, corresponde que informe de tal situación a la Superintendencia del Medio Ambiente, remitiendo los antecedentes de la especie, a fin de que pondere el ejercicio de la facultad del citado artículo 3°, letra i), de la ley N° 20.417 (dictamen N° E126162, 2021). Lo interesante de esta parte es que aplica un

parte, al no haberse acatado la preceptiva concerniente a la evaluación ambiental a que debía someterse el proyecto Hotel Punta Piqueros, no obstante concurrir las hipótesis previstas en las [letras] d) y e) del artículo 11 de la ley N° 19.300...(rol N° 2.221, 2018, considerando 22°).

En concordancia con lo anterior, se resuelve: «se acoge el reclamo de ilegalidad planteado en lo principal de la presentación de fojas 58 y, por tanto, se deja sin efecto el permiso de edificación N° 007[.] de 10 de enero de 2011, mientras no se cumpla la evaluación ambiental del proyecto Hotel Punta Piqueros a través de correspondiente estudio de impacto ambiental» (rol N° 2.221, 2018, considerando 22°).

23°. Que[.] del tenor del señalado fallo, en la parte transcrita, resulta claro que se resolvió que la actuación de la Municipalidad de Concón, al emitir el permiso de edificación sin que el proyecto contara con las aprobaciones ambientales necesarias, es ilegal. Tal declaración de ilegalidad fluye de manera prístina en los razonamientos de esta corte, de modo que aquello expuesto en lo resolutivo, en orden a que tanto el permiso como el procedimiento que le dio origen son dejados sin efecto «mientras no se cumpla la evaluación ambiental del proyecto Hotel Punta Piqueros a través de correspondiente estudio de impacto ambiental», solo implicó poner énfasis en cuál era el trámite cuya omisión causa tal ilegalidad. En este sentido, no existe referencia alguna, expresa o tácita, a que la decisión hubiere sido una «suspensión» de los efectos del permiso, puesto que el fallo es claro en orden a que este es dejado sin efecto, esto es, se produce como necesaria consecuencia el volver al estado de cosas anterior a su dictación, como si este nunca se hubiese emitido (rol N° 2.221, 2018, considerando 23°).

En cambio, en otra causa de fecha más reciente, con ocasión de la emisión de un permiso de edificación de dos edificios de 11 pisos cada uno en el sector de la Población Hirmas, comuna de Renca, la Corte Suprema ha determinado que el proyecto no puede ejecutarse mientras no se cuente con una respuesta a la consulta de pertinencia que lo exima de someter las obras al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o, en su caso, con la resolución de calificación ambiental pertinente. No declara en este caso que el permiso de obra sea ilegal por no haberse sometido a calificación ambiental o la correspondiente pertinencia (rol N° 85.952, 2021).

criterio referido a una situación particular, como lo es la de un permiso de colocación de antena, de tal forma que extiende su aplicación a la generalidad de los permisos urbanísticos que emita la unidad de obras municipales (dictamen N° 11.759, 2017).

Finalmente, se concluye que la DDU 443 se ajusta a la normativa y a la jurisprudencia administrativa, tal como se había expresado por la subsecretaría en su informe a la Contraloría General de la República y, por ende, tampoco acoge el requerimiento de reconsiderar la antedicha jurisprudencia administrativa (dictamen N° E126162, 2021).

2. Otros dictámenes que se relacionan con la materia

2.1. El dictamen N° 31.573, de 2000

Con anterioridad, se mencionó este dictamen a propósito de la modificación del artículo 25 bis por la ley N° 20.471, que recogió la interpretación efectuada por ese pronunciamiento en relación con la calificación ambiental de los proyectos inmobiliarios que obtenían un permiso de edificación. En efecto, en el mismo se consigna que el permiso de obra no es ejecución material del proyecto, por tanto, no hay impedimento para que los municipios los otorguen antes de que se sometan a calificación ambiental, pero ello no habilita para dar inicio a la ejecución del proyecto y, de hacerlo, transgrede la normativa ambiental, en especial los artículos 8°, 9° y 40 de la ley N° 19.300 (dictamen N° 31.573, 2000).

En cuanto a la recepción municipal, no corresponde que los municipios procedan a la recepción municipal antes de la calificación ambiental. Esto último, fundado en los artículos 22, inciso final, y 24 de la ley 19.300, pues la resolución de calificación ambiental se comunica a los órganos involucrados y deben actuar en consecuencia (dictamen N° 31.573, 2000).

2.2. El dictamen N° 65.848, de 2012

Este pronunciamiento se refiere a las medidas de mitigación que pudieron haberse fijado en la respectiva resolución de calificación ambiental sobre un proyecto energético. Al respecto, determina que, de conformidad con los artículos 144 del decreto con fuerza de ley N° 458 y 1.4.2 del decreto N° 47, no se requiere presentar los certificados de cumplimiento de las medidas contenidas en la resolución de calificación ambiental para efectuar la recepción final de las obras por el director de obras municipales. Ni la ley N° 19.300 lo establece como exigencia, solo es necesaria la resolución de calificación ambiental favorable para la recepción definitiva de las obras (dictamen N° 65.848, 2012).

Tampoco corresponde al director de obras municipales verificar el cumplimiento de tales medidas ni procede que se abstenga de realizar la recepción definitiva (dictamen N° 65.848, 2012).

Señala que la fiscalización de ello le compete a la autoridad ambiental –hoy en día, la Superintendencia del Medio Ambiente–. Y si el director de obras municipales, al momento de la recepción definitiva, conoce de algún incumplimiento de tales medidas, debe remitir los antecedentes a la autoridad ambiental respectiva –la referida superintendencia– (dictamen N° 65.848, 2012).

2.3. El dictamen N° 30.408, de 2009

Con ocasión de la solicitud de un particular sobre un pronunciamiento respecto de la circular N° 515, de 2005 –DDU 1.569–, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se consignó que los artículos 116 y siguientes del decreto con fuerza de ley N° 458 y 5.1.1 y siguientes del decreto N° 47 regulan las facultades de las direcciones de obras municipales para otorgar permisos de construcción y, en su caso, ordenar la paralización de las obras (dictamen N° 30.408, 2009).

Conforme a ello y en la hipótesis en que el permiso de construcción de un proyecto que no cuenta con la resolución de calificación ambiental –que, de acuerdo con el ordenamiento, le resulta exigible y que no autoriza al interesado para comenzar la ejecución de las obras–, concluye que los directores de obras municipales cuentan con la facultad para ordenar, mediante resolución fundada, la correspondiente paralización de las obras, en caso de haberse iniciado su ejecución sin antes haber obtenido la resolución de calificación ambiental (dictamen N° 30.408, 2009).

Normativa

- **Ley N° 19.300, de Bases del Medio Ambiente.** Diario Oficial de la República de Chile, 9 de marzo de 1994. Última modificación 13 de agosto de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667>
- **Ley N° 20.417, crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.** Diario Oficial de la República de Chile, 26 de enero de 2010. Última modificación 13 de agosto de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459>
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1976).** *Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.* Diario Oficial de la República de Chile, 13 de abril de 1976. Última modificación 22 de abril de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>

- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1992).** *Decreto N° 47, de 1992, fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.* Diario Oficial de la República de Chile, 5 de junio de 1992. Última modificación 14 de septiembre de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201>

Jurisprudencia

Corte Suprema. Causas roles:

- N° 3.918 (2012) .
- N° 2.221 (2018).
- N° 85.952 (2021).

Contraloría General de la República. Dictámenes:

- N° 31.573 (2000).
- N° 30.408 (2009).
- N° 31.251 (2010).
- N° 61.536 (2012).
- N° 65.848 (2012).
- N° 78.159 (2015).
- N° 90.563 (2016).
- N° 11.759 (2017).
- N° 23.683 (2017).
- N° E126162 (2021).

BOLETÍN JURÍDICO

SEGUNDO SEMESTRE 2021

I. DICTÁMENES RELEVANTES

Nº	Materia	Submateria	Suma
E126154	Aplicación de tratados internacionales en relación con sector salud	Organización y atribuciones	Atención de urgencia de turistas argentinos, en hospitales de las Fuerzas Armadas. Alcance de convenio internacional de cooperación en materia de salud.
E152885	Áreas silvestres protegidas	Búsqueda de tesoro	No se advierten irregularidades en protocolo de acuerdo firmado por CONAF con particular que indica y apoyado por el Ministerio de Bienes Nacionales, relacionado con excavaciones y sondajes en el Parque Nacional Archipiélago Juan Fernández.
E125153	Atribuciones de la Contraloría General	Organización y atribuciones	No corresponde a esta Contraloría General intervenir respecto de las actuaciones de la Convención Constitucional y de los convencionales constituyentes.
E134545	Atribuciones de la Contraloría General	Organización y atribuciones	Contraloría General se abstiene de emitir pronunciamiento, pues la consulta incide en funciones que la Constitución Política ha radicado en la Convención Constitucional.
E110928	Atribuciones de la Contraloría General	Rendición de cuentas	Se ajustó a derecho el rechazo de la rendición de los gastos por servicios de aseo y mantención de Espacio Riesco que indica, por parte de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.
E114894	Atribuciones de la Contraloría General	Rendición de cuentas	Extiende la aplicación de la resolución N° 9, de 2020, de este origen, a las rendiciones de cuenta que debe presentar INTEGRAR a la Subsecretaría de Educación Parvularia, en atención a los fundamentos que indica.
E116602	Atribuciones de la Contraloría General	Rendición de cuentas	Autoriza procedimiento simplificado de rendición de cuentas del Programa de Apoyo al Transporte Regional, en los términos que indica.
E139145	Atribuciones de la Contraloría General	Rendición de cuentas	Procede aplicar el procedimiento establecido en la resolución N° 11, de 2021, de este origen.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E147666	Atribuciones de la Contraloría General	Rendición de cuentas	El uso de los recursos por parte de la Corporación CIAHN Atacama puede ser fiscalizado por este órgano de control, con independencia de su origen público o privado.
E157657	Atribuciones de la Contraloría General	Rendición de cuentas	Autoriza procedimiento simplificado de rendición de cuentas del programa ITS de la Subsecretaría de Salud Pública.
E116600	Becas	Beca de reparación	Disposiciones reglamentarias que regulan el traspaso de los beneficios educacionales de nivel superior que establece la ley N° 19.992, prevén que la beca cubre el valor del arancel y matrícula durante el período de duración de la carrera, excluyéndose de aquel lapso, por regla general, el proceso de titulación y las prácticas profesionales o laborales.
E147678	Bienes públicos	Aceptación de donación de inmueble ocupado	Corresponde al Servicio de Salud Arauco ponderar la aceptación o rechazo de la donación del inmueble en consulta.
E129443	Bienes públicos	Concesión onerosa de bien fiscal	No se advierte obligación legal que obligue, al Ministerio de Bienes Nacionales, a acceder a la nueva prórroga o a la modificación del proyecto original requeridas por las concesionarias de inmueble fiscal de que se trata. Solución de controversias corresponde al tribunal arbitral que indica.
E121877	Bienes públicos	Concesiones de acuicultura	Reconsidera oficio de abstención que indica, por haberse fallado la causa en tribunales antes de su emisión, sin existir pronunciamiento de fondo. Procede otorgar concesiones de acuicultura en reserva nacional en las condiciones que señala.
E139167	Bienes públicos	Organización y atribuciones	Ministerio y seremis de Salud tienen atribuciones para enajenar a título gratuito vehículos fiscales de emergencia dados de baja.
E149352	Bienes públicos	Vehículos estatales	Bitácoras de vehículos fiscales pueden utilizar un soporte digital en lugar de papel.

N°	Materia	Submateria	Suma
E129742	Carabineros de Chile	Asignación de casa y subarriendo de inmueble de mutualidad	Funcionarios de Carabineros de Chile, a quienes la Dirección de Bienestar les subarrendó una vivienda de propiedad de la Mutualidad de Carabineros, no tienen derecho a la asignación de casa. Por esta razón, se les debió haber descontado el cuatro por ciento de su sueldo base y trienios. Dictámenes de este organismo de control son imperativos y de aplicación general.
E117625	Carabineros de Chile	Fondo para Hospitales	Director de Salud de Carabineros de Chile carece de atribuciones para contratar y pagar remuneraciones, con cargo al patrimonio del Fondo para Hospitales de la institución, a trabajadores que realicen labores administrativas necesarias para su gestión.
E135037	Carabineros de Chile	Fondo para Hospitales	El artículo 14 de la ley N° 20.128, es aplicable a los contratos que se indican, y que celebre el Fondo para Hospitales de Carabineros de Chile.
E157569	Carabineros de Chile	Fondo Rotativo de Abastecimiento	Ingresos de Carabineros de Chile provenientes de sus actuaciones en materia de seguridad privada deben registrarse anualmente en el presupuesto institucional, según lo indicado.
E115751	Centros de formación técnica estatales	Organización y atribuciones	Directivos de los centros de formación técnica estatales, están afectos a la totalidad de las inhabilidades contenidas en el artículo 54 de la ley N° 18.575.
E120677	Centros de formación técnica estatales	Organización y atribuciones	Centro de formación técnica estatal que indica, se encuentra facultado para suspender el cobro de intereses a sus alumnos, dadas las excepcionales circunstancias provocadas por la pandemia de COVID-19. Facultad de condonar aranceles, intereses y otras deudas, debe ser atribuida expresamente por la ley.
E129341	Código del Trabajo	Subsidio ingreso mínimo garantizado	Los trabajadores que, cumpliendo los demás requisitos legales, perciban una remuneración bruta mensual inferior o igual a \$ 421.250, pueden acceder al subsidio para alcanzar un ingreso mínimo garantizado, creado por la ley N° 21.218.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E131676	Comisión Chilena de Energía Nuclear	Organización y atribuciones	Precisa alcance del artículo 45 del decreto ley N° 531, de 1974, sobre dominio exclusivo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear de los resultados e informes de trabajos que señala, en las situaciones que indica.
E119860	Comisión para el Mercado Financiero	Organización y atribuciones	Intervención de la Comisión para el Mercado Financiero en relación con las sociedades de garantía recíproca, se encuentra regulada en el título V de la ley N° 20.179, sin perjuicio de que tales entidades sean fiscalizadas de acuerdo al régimen normativo correspondiente a la forma en la que se encuentren constituidas.
E126213	Concesiones de acuicultura	Ampliación plazo de paralización	Rechaza la solicitud de reconsideración del dictamen N° 24.952, de 2019, por los motivos que indica.
E123816	Consejo de Defensa del Estado	Organización y atribuciones	Corresponde al Consejo de Defensa del Estado realizar mediación por daños ocasionados en prestación otorgada, en modalidad de libre elección, en un hospital público, sin perjuicio de que en aquella se deban considerar delimitaciones de responsabilidad previstas por el legislador.
E124522	Contratación pública	Caso fortuito por pandemia	Para que proceda el pago de las prestaciones que no se hayan podido realizar, debido a las medidas adoptadas por la autoridad para enfrentar la pandemia originada por COVID-19, deben cumplirse las exigencias que se indican.
E119541	Corporación Nacional Forestal	Aprobación de planes de manejo	A la Corporación Nacional Forestal le corresponde aprobar los planes de manejo, lo que comprende una revisión de la fundamentación técnica de los métodos de corta, de las áreas y especies afectadas e intervenidas por una obra civil y las medidas de mitigación, pero no involucra la fiscalización o evaluación del diseño y condiciones técnicas de la obra, sin perjuicio de las atribuciones de otros órganos de la Administración.
E137305	Crédito solidario universitario	Condonación deuda	El plazo para que opere la condonación de la deuda de crédito solidario universitario del peticionario, se cumple vencida la cuota del año 2023.

N°	Materia	Submateria	Suma
E118757	Delegado presidencial regional	Atribuciones	De acuerdo con el marco jurídico vigente, corresponde a los futuros delegados presidenciales regionales integrar y presidir las comisiones de evaluación que establece el artículo 86 de la ley N° 19.300.
E159358	Derechos del niño/ protección a la vida privada	Organización y atribuciones	No se ajustó a derecho visita efectuada por autoridad de salud que indica, junto a medios de comunicación social, a menor de edad hospitalizado, sin su consentimiento ni autorización previa de su representante legal.
E123178	Documentos electrónicos	Equivalencia firma electrónica y física	En nuestro ordenamiento jurídico rige, como regla general, la equivalencia entre la firma electrónica y la física.
E127445	Donación de órganos	Organización y atribuciones	Aclara dudas en relación con nuevos preceptos de la ley N° 19.451, sobre trasplante y donación de órganos, introducidos por la ley N° 21.145, con el objeto de precisar la voluntad del donante fallecido. Remite copia de informes que indica.
E147687	Educación superior	Gratuidad educación superior	La Subsecretaría de Educación Superior deberá adoptar las medidas que correspondan, para ajustar las resoluciones exentas que se indican a los criterios que se señalan, respecto del primer proceso de fijación de los valores regulados para la gratuidad.
E129741	Emergencia sanitaria	Beneficio de alimentación	Funcionarios de Gendarmería de Chile podrán continuar percibiendo el beneficio de alimentación previsto en el inciso segundo del artículo 21 del decreto ley N° 2.859, de 1979, aunque se encuentren ejerciendo sus labores de forma remota o a distancia, como consecuencia de la emergencia sanitaria que afecta al país.
E129740	Emergencia sanitaria	Donaciones COVID-19	Autoridad competente comunicó el ejercicio de sus facultades de control respecto de la elaboración de alcohol gel por parte de Seremi de Salud de la región de Los Ríos. No correspondió recibir donaciones de empresas con procedimientos sancionatorios en curso.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E126223	Emergencia sanitaria	Ejército de Chile	Ejército de Chile debe reembolsar los gastos médicos y de traslado en que incurrió el funcionario que se indica, con ocasión del aislamiento preventivo dispuesto por su superioridad.
E115703	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones	No se advierte ilegalidad en la medida dispuesta por el Ministerio de Salud, en orden a que la vacunación masiva en contra del SARS-CoV-2 la realicen también otros profesionales competentes de la salud distintos de enfermeros, de no existir disponibilidad de estos últimos.
E117405	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones	Microempresarios de ferias libres solo requieren contar con el permiso municipal al día para acceder al bono establecido en el artículo 1º de la ley Nº 21.354.
E125641	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones	No se advierte impedimento para que el Servicio de Impuestos Internos dé por cumplida la exigencia que indica, mediante la emisión del procedimiento simplificado que señala, respecto de los pescadores calificados como armadores artesanales.
E127443	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones	Ley Nº 21.342, que establece protocolo de seguridad sanitaria laboral para el retorno gradual y seguro al trabajo que indica, es aplicable a los trabajadores del sector privado. Respecto del sector público, corresponde al jefe de servicio adoptar las medidas internas de gestión necesarias para velar por la salud de su personal y la continuidad del servicio, debiendo tener en consideración las medidas mínimas exigidas para los protocolos de las empresas.
E127446	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones	Para que los contratos de trabajo suscritos en virtud de la facultad contenida en el artículo 10 del Código Sanitario se ajusten a derecho, es necesario que en ellos se indique el plazo de duración.
E142955	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones	Imparte instrucciones sobre medidas extraordinarias de teletrabajo, gestión interna, sala cuna y jardín infantil, con ocasión del término del estado de excepción constitucional de catástrofe.
E152889	Emergencia sanitaria	Organización y atribuciones	No se advierte irregularidad en el actuar del SII en el caso que se señala.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E133172	Empresas públicas	Empresa de los Ferrocarriles del Estado	Las decisiones que adopte la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, en cumplimiento de su objeto, deben ajustarse al marco jurídico vigente, propender a la realización efectiva de ese objeto, observar los principios de eficiencia, eficacia, control y probidad, y resguardar el patrimonio público.
E139177	Empresas públicas	Licencias médicas	Personal civil de los Astilleros y Maestranzas de la Armada –y de las demás empresas públicas que indica el inciso tercero del artículo 1º de la ley Nº 19.345– tiene derecho a gozar del total de sus remuneraciones durante el periodo de incapacidad laboral temporal derivado de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales que le afecte.
E119545	Estatuto general	Alta dirección pública	No corresponde computar el tiempo desempeñado como funcionario de hecho para el cálculo de la indemnización prevista en el inciso tercero del artículo quincuagésimo octavo de la ley Nº 19.882, ni para la percepción de la asignación de modernización que concede la ley Nº 19.553.
E139166	Estatuto general	Alta dirección pública	Procede disponer una anotación de demérito en contra de los funcionarios que tienen la calidad de altos directivos públicos, ya que las referidas anotaciones constituyen una manifestación de la potestad jerárquica que posee la superioridad, y su ámbito de aplicación excede el sistema calificadorio regulado en la ley Nº 18.834.
E127453	Estatuto general	Declaración de vacancia por salud incompatible	Licencias médicas por enfermedad de cáncer no son útiles para declarar la vacancia por salud incompatible con el desempeño del cargo.
E124192	Estatuto general	Licencias médicas	Servicio recurrente se encuentra en el imperativo de tramitar las licencias médicas que presenten sus funcionarios, aun cuando estos se encuentren haciendo uso de su feriado legal.
E156769	Estatuto general	Personal a contrata	Nuevo instructivo sobre confianza legítima en las contrataciones.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E159361	Estatuto general	Personal a honorarios	Atiende oficio N° 43.371, de 2019, del prosecretario de la Cámara de Diputados, sobre contratación a honorarios en el Ministerio Secretaría General de Gobierno.
E153671	Estatuto general y estatuto municipal	Provisión de cargos	Postulantes de un concurso pueden solicitar directamente a la autoridad la entrega de los antecedentes relativos al certamen, sin tener que recurrir al procedimiento para acceder a la información contemplado en la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.
E123185	Estatutos especiales	Asignaciones	Para efectos del pago de la asignación anual de mérito establecida en la ley N° 19.378, el municipio puede utilizar, de manera excepcional, la última calificación vigente, ante la falta de evaluación debida al caso fortuito que representa el brote de COVID-19.
E124188	Estatutos especiales	Asistentes de la educación	Asistente de la educación traspasada a un servicio local de educación pública tiene derecho a la indemnización que contempla el Código del Trabajo, al no haber procedido el término de sus funciones por declaración de salud irrecuperable.
E124189	Estatutos especiales	Asistentes de la educación	Resulta improcedente aplicar la ley N° 21.227, a los asistentes de la educación de los establecimientos educacionales administrados directamente por las municipalidades.
E120123	Estatutos especiales	Bonificación de retiro asistentes de la educación	Servicio local de educación pública debe pagar la bonificación por retiro voluntario de la ley N° 20.964, a aquellos asistentes de la educación que postularon a ella con anterioridad al traspaso pero cuyos recursos no hubiesen sido transferidos por el Ministerio de Educación, a la fecha de su materialización.
E116596	Estatutos especiales	Código del Trabajo	Procedimiento monitorio previsto en los artículos 496 y siguientes del Código del Trabajo no es aplicable al personal de Carabineros de Chile regido por la normativa que indica.

N°	Materia	Submateria	Suma
E150907	Estatutos especiales	Descuento en remuneraciones Código del Trabajo	En caso de reducción de licencia médica, no procede descontar de las remuneraciones de los funcionarios los días sábado, domingo y festivos, cuando su jornada es de lunes a viernes.
E126159	Estatutos especiales	Educación pública	Indemnización para funcionarios de los departamentos de administración de educación municipal no traspasados a servicios locales, es de cargo del municipio respectivo y se financia con recursos transferidos por la Dirección de Educación Pública.
E125326	Estatutos especiales	Estatuto docente	Para acceder al beneficio de la titularidad docente, es posible sumar las horas cronológicas desarrolladas para todos los sostenedores que tienen el mismo servicio local de educación pública como sucesor legal.
E125328	Estatutos especiales	Estatuto docente	El inciso segundo del artículo único de la ley N° 21.176 es una norma de carácter permanente, que permite adquirir la titularidad de las horas de extensión docente a contrata desde el momento en que se cumplen los requisitos para ello.
E139466	Estatutos especiales	Remuneraciones docentes	Para efectos del pago de la asignación que indica, es necesario distinguir entre los docentes que optaron por evaluarse en 2020, y aquellos que decidieron no someterse al proceso en ese año al amparo de la ley N° 21.272.
E121282	Exportaciones mineras	Organización y atribuciones	Resulta procedente que COCHILCO exija a empresas privadas el envío de los términos esenciales de los contratos que den origen a exportaciones de cobre y de sus subproductos al sistema de exportaciones mineras. Dicha comisión puede participar en la tramitación de los informes de variación del valor de los documentos únicos de salida, siendo el Servicio Nacional de Aduanas el encargado de aceptarlos o rechazarlos.
E147685	Extranjería y migración	Expulsión de extranjeros	Hipótesis del inciso segundo del artículo octavo transitorio de la ley N° 21.325, impide la aplicación de consecuencias desfavorables a los extranjeros expulsados por las autoridades competentes. Plazos fijados en dicho precepto son de días hábiles administrativos.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E154963	Extranjería y migración	Organización y atribuciones	No ha procedido suspender mediante un instructivo, la recepción de solicitudes de la ley Nº 20.430 en las gobernaciones provinciales, o actuales delegaciones presidenciales provinciales.
E152890	Extranjería y migración	Visa de responsabilidad democrática	Condiciones particulares del consulado de Chile en Venezuela no permitieron un normal funcionamiento para atender los trámites requeridos. Ministerio de Relaciones Exteriores debe revisar las actuaciones que indica.
E129738	Finanzas públicas	Atribuciones de la Junta Nacional de Jardines Infantiles	No se advierte reproche jurídico que formular a la resolución exenta Nº 619, de 2019, de la JUNJI, respecto al ingreso automático de los niños en una situación de inmigración irregular o refugiados a jardines infantiles.
E129447	Finanzas públicas	Atribuciones del Ministerio de Hacienda	No se advierten irregularidades en el oficio circular Nº 11, de 2020, del Ministerio de Hacienda, que ordenó la devolución de los recursos disponibles en las cuentas corrientes de los servicios públicos.
E136537	Finanzas públicas	Beneficiarios de INDAP	Los beneficiarios de los créditos que otorga el Instituto de Desarrollo Agropecuario pueden acogerse a la ley Nº 21.236, cuando se verifiquen las condiciones que se indican.
E118860	Finanzas públicas	Celebración de convenios entre organismos públicos	Procede que entidades de una misma institución celebren convenios mandatos regulados en el artículo 16 de la ley Nº 18.091, en la medida que el encargo se enmarque dentro de las facultades de las respectivas reparticiones.
E126200	Finanzas públicas	Convenios de transferencia	Procede que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo pondere la conveniencia de coordinar criterios uniformes en los convenios de transferencia de recursos que suscriban los gobiernos regionales con la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile.
E131679	Finanzas públicas	Fondo Regional de Iniciativa Local	Los recursos del FRIL deben ser ejecutados de acuerdo con el marco normativo aplicable. No resulta procedente su incremento para financiar el gasto que se indica.

N°	Materia	Submateria	Suma
E123186	Finanzas públicas	Gastos impropcedentes	No procedió que los gastos de alimentación del personal del Ejército se financiaran por la Municipalidad de Rengo con los recursos que indica.
E128521	Finanzas públicas	Rendición de cuentas	Autoriza procedimiento simplificado para rendir cuentas de la asignación de apoyo a establecimientos para retorno seguro, en las condiciones que indica.
E122758	Finanzas públicas	Subvención escolar	Se ajustó a derecho el rechazo de la subvención escolar que indica, ya que establecimiento educacional no habría reanudado las clases presenciales a contar de la data señalada.
E124519	Fondo Nacional de Salud	Convenios de prestación de servicios de salud	Corresponde que el Fondo Nacional de Salud pague por las prestaciones realizadas efectivamente por la clínica que se indica.
E139148	Fuerzas Armadas	Gastos de traslado de vivienda	Corresponde al Ejército de Chile pagar los gastos de traslado de vivienda de sus funcionarios ordenado por la autoridad competente, que no impliquen una nueva destinación y cambio de residencia.
E123413	Fuerzas Armadas	Organización y atribuciones	Las Fuerzas Armadas deben abstenerse de realizar declaraciones que afecten su carácter de no deliberantes, debiendo ajustarse a la directiva comunicacional del Ministerio de Defensa Nacional.
E147665	Gobiernos regionales	Finanzas y presupuestos	Gobernador regional requiere el acuerdo del consejo regional para asignar directamente los recursos que se indican. Complementa el oficio N° E96805, de 2021, de la Contraloría Regional de Los Ríos, en los términos expuestos.
E122723	Gobiernos regionales	Término anticipado de convenio mandato	El gobierno regional se encuentra en el imperativo de poner término anticipado al convenio mandato que indica, si la gravedad de las infracciones así lo amerita.
E154964	Gobiernos regionales y provinciales	Organización y atribuciones	En las provincias donde se ubica la capital regional, no procede implementar una delegación presidencial provincial.
E139169	Higiene y seguridad	Organización y atribuciones	Atiende diversas consultas relativas a la conformación y funcionamiento de los comités paritarios de higiene y seguridad del sector público.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E124532	Legislación indígena	Constitución de comunidad indígena	No se observan vicios en el procedimiento de constitución de la Comunidad Indígena Kipu Ka, seguido ante la CONADI.
E123411	Ley Nº 19.995	Organización y atribuciones	Extensión de prórroga a que se refiere el decreto Nº 77, de 2021, del Ministerio de Hacienda, debe disponerse en las condiciones que se expresan. No se advierte infracción al principio de probidad administrativa por parte del Presidente de la República en la dictación de dicho acto. La Superintendencia de Casinos de Juego no se ajustó a derecho al suspender el procedimiento que indica. Atiende oficio Nº 71.973, de 2021, del prosecretario accidental de la Cámara de Diputados.
E126152	Medio ambiente	Organización y atribuciones	No se advierte irregularidad en el criterio sustentado por la autoridad competente, respecto de la contabilización de estacionamientos, en relación con proyectos de terminales de camiones, para efectos de determinar el ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental.
E139159	Medio ambiente	Organización y atribuciones	Subsecretaría del Medio Ambiente se encuentra facultada para fijar lineamientos para el ejercicio del rol de supervigilancia que le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente respecto del sistema nacional de áreas protegidas del Estado.
E152883	Medio ambiente	Sistema de evaluación de impacto ambiental	Procede renuncia parcial al límite de extracción de agua previsto en resolución de calificación ambiental de proyecto minero, alcance de potestad invalidatoria en evaluación de impacto ambiental, inhabilidad director del Servicio de Evaluación Ambiental.
E129442	Ministerio de Bienes Nacionales	Regularización posesión pequeña propiedad raíz	Oficio circular que se indica, del Ministerio de Bienes Nacionales, debe ajustarse a los términos del decreto ley Nº 2.695, de 1979, y a la jurisprudencia administrativa aplicable en la materia.
E119549	Ministerio de Educación	Organización y atribuciones	Ministerio de Educación se encuentra facultado para autorizar la reanudación de las clases presenciales en los establecimientos educacionales, de acuerdo con la normativa permanente que se indica.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E147686	Ministerio de Hacienda	Bonos para apoyar a las mypes, por la crisis del COVID-19	El decreto exento Nº 240, de 2021, del Ministerio de Hacienda, y su modificación, que fijó los rubros afectados por la pandemia provocada por el COVID-19, se ajustó a derecho.
E157568	Ministerio de Hacienda	Modificaciones presupuestarias	Atiende oficio Nº 76.139, de 2021, del prosecretario de la Cámara de Diputados. Decreto Nº 1.251, de 2021, del Ministerio de Hacienda, que reduce el presupuesto de los gobiernos regionales que indica, para destinarlo al gasto de las delegaciones presidenciales, se encuentra ajustado a derecho.
E124181	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Comisión para el Mercado Financiero	Organización y atribuciones	Sobre organismos competentes para fiscalizar a la Mutual de Seguros de Chile.
E125385	Ministerio de Relaciones Exteriores	Visas de estudiantes	Al Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde determinar la procedencia de la entrega de la visación de estudiante en el extranjero.
E122745	Municipal	Asignaciones	Municipalidad debe continuar pagando la asignación de zona correspondiente a aquellos funcionarios que se desempeñan desde sus hogares con motivo de la emergencia sanitaria que afecta al país.
E152886	Municipal	Compra ágil	Municipalidad no requiere la emisión de un decreto alcaldicio que autorice la modalidad de compra ágil prevista en el artículo 10 bis del decreto Nº 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.
E124186	Municipal	Concejales	Corresponde que concejales perciban la asignación anual que indica, de forma proporcional, hasta el término de su mandato.
E110930	Municipal	Concejos municipales	La instalación de los concejos municipales en que asumirán las autoridades electas en el proceso eleccionario del año 2021 debe producirse el día 28 de junio de esa anualidad.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E114893	Municipal	Corporaciones municipales	Es incompatible la calidad de miembro del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil con el desempeño en una corporación municipal.
E123423	Municipal	Corporaciones municipales	Las corporaciones municipales pueden encargar a terceros la ejecución de tareas que constituyan labores de mero apoyo a la gestión municipal, como ocurre con los servicios de laboratorio clínico de un CESFAM.
E123752	Municipal	Exalcaldes	Exalcaldesa tiene derecho a volver al cargo de jefa de la unidad técnico pedagógica que ejercía al ser electa, dado que a esa fecha dicha plaza no era de exclusiva confianza. El actual ejercicio de ese cargo debe regularse por la nueva normativa vigente.
E147663	Municipal	Expendio de bebidas alcohólicas	No procede la venta y expendio de bebidas alcohólicas fuera del horario establecido en la ordenanza municipal, sin que resulte relevante la forma de entrega de estas al consumidor.
E125382	Municipal	Licencias de conducir	Para requerir o renovar una licencia de conductor es necesario presentar una cédula nacional de identidad o de extranjería vigentes.
E116594	Municipal	Organización y atribuciones municipales	Municipio no se encuentra habilitado para expropiar bienes aplicando el artículo 33 de la ley N° 18.695, cuando la razón sea dar cumplimiento a uno de los varios usos permitidos por el plan regulador comunal.
E160318	Municipal	Organización y atribuciones municipales	Marco normativo vigente no contempla una autorización para que las municipalidades puedan vender gas.
E122746	Municipal	Patente municipal	Municipalidades se encuentran autorizadas para prorrogar vigencia de las patentes provisorias.
E113580	Obras públicas	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	No se advierte reproche de legalidad que formular al oficio N° 508, de 2020, de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Talca, que determinó que la empresa que indica debía asumir los costos de los trabajos necesarios para modificar sus instalaciones de telecomunicaciones, con motivo de la ejecución de la obra que señala.

N°	Materia	Submateria	Suma
E116595	Obras públicas	Concesiones de obras públicas fiscales	No corresponde disponer la modificación del contrato de concesión de obra pública que se indica a raíz de la implementación del servicio complementario que se señala.
E120124	Obras públicas	Concesiones de obras públicas fiscales	Sobre la procedencia de ejecutar un proyecto de desalinización de agua de mar bajo el sistema de concesión de obra pública.
E115356	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Sobre cobro de pólizas de garantía y la restitución a la contratista de los saldos en su favor en el marco de los contratos de obras públicas que se indican.
E116601	Obras públicas	Contratos de obras públicas	No procede el pago de intereses al contratista en la situación que se indica, relativa a un convenio suscrito por la Dirección de Arquitectura.
E129735	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Sobre el cálculo de las multas por atraso parcial aplicadas por la Dirección de Arquitectura en el marco del convenio que se indica, pactado bajo el sistema de pago contra recepción.
E139175	Obras públicas	Contratos de obras públicas	Procede que el Instituto Nacional de Deportes de Chile, la Municipalidad de La Calera y la Dirección de Arquitectura actúen coordinadamente a fin de solucionar la deuda que se indica.
E155422	Obras públicas	Contratos de obras públicas	No se advierten reparos de juridicidad que efectuar respecto de los instructivos de la Dirección General de Obras Públicas y de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas que se indican, emitidos con motivo de la pandemia de COVID-19.
E115756	Obras públicas	Registros de contratistas y consultores	Sobre la forma de acreditar la experiencia propia de la empresa para efectos de la inscripción en el Registro de Contratistas del Ministerio de Obras Públicas.
E129743	Organismos colegiados	Dietas	No procede el pago de dieta u otras asignaciones de similar naturaleza si la integración de los organismos colegiados que las originarían forma parte de las labores incluidas en la designación o contratación de quien pretende percibir las.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E157651	Penas alternativas	Suspensión de cargo u oficio público	No procede que municipio pague los beneficios por los que consulta a funcionaria que cumple pena accesoria de suspensión de cargo u oficio público ni tampoco que entere las cotizaciones previsionales y de salud.
E155404	Probidad administrativa	Autoridades de gobierno	Atiende oficios N°s. 81.545, 81.606, 81.612 y 81.628, de 2021, del prosecretario de la Cámara de Diputados. Autoridades no pueden impartir instrucciones o sugerencias que induzcan a los funcionarios de su dependencia a transgredir los principios y normas acerca de la prescindencia política. Por ello, no pueden ordenarles ni incentivarlos a promover, de cualquier modo, a candidatos o campañas electorales.
E155410	Probidad administrativa	Autoridades de gobierno	Atiende oficio N° 81.438, de 2021, del prosecretario accidental de la Cámara de Diputados. No se advierte infracción al principio de probidad administrativa por parte de los ministros de Estado que indica, a raíz de declaraciones emitidas en relación a la investigación periodística «Pandora Papers».
E155418	Profesionales funcionarios	Habilitación temporal ley N° 21.274	Para que un médico cirujano pueda acogerse a la habilitación temporal prevista en la ley N° 21.274, para ejercer su especialidad en el sector público aunque no la haya certificado, debe haber obtenido la respectiva especialidad. Dicha habilitación no contempla el pago de la asignación de estímulo por competencias profesionales a que se refiere la ley N° 19.664.
E125319	Protección a la maternidad	Personal a honorarios	Procede el pago de honorarios, desde la fecha que indica, a servidora contratada en esa calidad, que fue reincorporada luego de reconocerse su fuero maternal en el oficio N° E71324, de 2021. Pago de licencias médicas debe requerirse a la entidad que corresponda.

N°	Materia	Submateria	Suma
E133175	Remuneraciones	Asignación de modernización	No procede pago íntegro de la cuota de la asignación de modernización de la ley N° 19.553 a aquellos funcionarios que, acogiéndose a los beneficios por retiro de las leyes N°s. 19.882 y 20.948, cesen en sus labores antes de completar el trimestre respectivo. Ello, toda vez que la fijación de la fecha exacta de alejamiento del servicio obedece a la sola voluntad del trabajador. Ratifica oficio N° E49587, de 2020, de la Contraloría Regional del Biobío.
E152887	Remuneraciones	Bonificaciones de retiro	Procede conceder la indemnización prevista en el artículo 84 de la ley N° 21.306 a funcionario del Ministerio de Educación que percibió, en el año 2009, el bono por retiro previsto en el título II de la ley N° 19.882 y que se reintegró a dicho Servicio en el mes de junio de 2018.
E126155	Remuneraciones	Bono especial de emergencia sanitaria COVID-19	Atiende el oficio N° 70.609, de 2021, del prosecretario de la Cámara de Diputados. Para percibir el bono especial de emergencia sanitaria COVID 19 previsto en la ley N° 21.306, no se requiere haber percibido la asignación de mejoramiento al trato a los usuarios. No procede su pago a los directivos y los servidores a honorarios deben computar una antigüedad mínima de siete meses al 31 de diciembre del año 2020.
E127447	Remuneraciones	Bono especial de emergencia sanitaria COVID-19	Bono especial de emergencia sanitaria COVID-19 que prevén los artículos 85 y 89 de la ley N° 21.306 deberá ser enterado por el Hospital Clínico de la Fuerza Aérea de Chile al personal en servicio a la fecha de su pago. Anualidad para acceder al feriado legal de funcionarios regidos por el Código del Trabajo, se cuenta desde el inicio del vínculo contractual y no del año calendario respectivo.
E115746	Remuneraciones	Percepción sueldos superiores, empleados civiles	Subsecretaría para las Fuerzas Armadas debe adoptar las medidas tendientes a obtener el reintegro de las sumas percibidas indebidamente por sus empleados civiles según lo informado en el dictamen N° E46197, de 2020.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E129339	Renovación concesión marítima	Ajuste renta adeudada y fijación deslindes riberanos en lago	Corresponde que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas ajuste el monto de la renta del período que indica, a la superficie de la concesión marítima efectivamente utilizada, en la situación de que se trata.
E129418	Salud	Transparencia	Ministerio de Salud ha implementado un sistema de vigilancia epidemiológica, que considera información sobre la eventual pertenencia de los pacientes contagiados con COVID-19 a un pueblo indígena. No existe obligación legal de publicar datos estadísticos sobre la materia.
E147677	Salud municipal	Horas extraordinarias	Corresponde pagar las horas efectuadas por funcionarios regidos por la ley N° 19.378, que se desempeñan en un sistema de turnos, en la forma que se indica.
E132856	Sectores regulados	Eléctrico	El procedimiento de otorgamiento de concesiones eléctricas definitivas tiene carácter especial y reglado, de modo que no procede establecer trámites diversos de los dispuestos en la Ley General de Servicios Eléctricos, sin perjuicio de lo que se señala.
E116599	Sectores regulados	Sanitario	No procede que la Superintendencia de Servicios Sanitarios exija declaraciones juradas a las concesionarias de servicios sanitarios.
E119651	Sectores regulados	Telecomunicaciones	Emite pronunciamiento sobre el alcance de la obligación de los proveedores de acceso a internet de asegurar que el tráfico nacional de internet se intercambie por medios de transmisión autorizados para cursar comunicaciones nacionales.
E120676	Sectores regulados	Telecomunicaciones	No se advierten reproches de juridicidad a la normativa técnica de la ley N° 21.046, que establece la obligación de una velocidad mínima garantizada de acceso a internet, en los aspectos que indica.

N°	Materia	Submateria	Suma
E139174	Sectores regulados	Transportes	No corresponde el aumento de tarifas en las plantas de revisión técnica de que se trata, por cuanto las medidas exigidas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en razón de la pandemia de COVID-19, se encontraban dentro de las obligaciones a cumplir en el contexto del contrato de concesión.
E147682	Sectores regulados	Transportes	Los servicios de transporte escolar pueden ser beneficiarios del subsidio que se indica, conforme a las disposiciones que se señalan.
E152888	Sectores regulados	Transportes	El subsidio contemplado en el artículo 3°, letra b), de la ley N° 20.378, que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros, procede en los términos previstos en la normativa y en el instrumento regulatorio respectivo.
E118665	Seguridad privada	Idoneidad moral	Las personas que prestan servicios en materia de seguridad privada deben acreditar su idoneidad moral de conformidad a lo previsto en el decreto exento N° 261, de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Atiende oficio N° 69726, de 2020, de la Cámara de Diputados.
E136597	Seguridad social	Crianza protegida	Atiende oficios N°s. 589 y M/10, ambos de 2021, del Senado, referidos a presentaciones de las senadoras Marcela Sabat Fernández e Isabel Allende Bussi, y oficio N° 418, de 2021, de la Cámara de Diputados. Funcionarios del sector público que han hecho uso de la licencia médica preventiva parental prevista en el artículo 1° de la ley N° 21.247, tienen derecho a un permiso sin goce de remuneraciones, por un máximo de tres meses, lapso por el cual percibirán un bono de cargo de la entidad empleadora, por los montos y con los topes que se indican.
E142499	Seguridad social	Crianza protegida	Imparte instrucciones a los organismos públicos sobre el permiso sin goce de remuneraciones regulado en el inciso décimo segundo del artículo 4° de la ley N° 21.247, crianza protegida.

N°	Materia	Submateria	Suma
E121618	Seguridad social	Protección a la maternidad	Madres que llevan a cabo turnos de veinticuatro horas, tienen derecho a una hora por cada lapso de ocho horas para ejercer el derecho de alimentación del hijo menor de dos años, el que podrán ejecutar en cualquiera de las modalidades señaladas en el artículo 206 del Código del Trabajo.
E124187	Seguridad social	Protección a la maternidad	Procede el pago de remuneraciones a trabajadoras con licencia médica preventiva parental, por los primeros 90 días. Su extensión posterior da derecho a un permiso sin goce de remuneraciones. Por el beneficio de sala cuna se puede otorgar una suma de dinero equivalente a este, en las condiciones que se indican. La suspensión del contrato de trabajo regulada en la ley N° 21.247, no se aplica para el sector público.
E124520	Seguridad social	Protección a la maternidad	Resulta procedente pagar una suma equivalente al beneficio de sala cuna a aquellos padres que tengan derecho a sala cuna y a las servidoras y servidores a honorarios que se indican. Se puede otorgar el beneficio de jardín infantil mediante una suma de dinero en determinados casos, así como también, ayuda económica a madres y padres de menores de entre 7 y 18 años que no estén asistiendo a clases presenciales a través de los servicios de bienestar.
E132199	Seguridad social	Protección a la maternidad	Funcionaria a contrata que se encuentra con fuero maternal no puede ser cesada en esa calidad y contratada luego a honorarios.
E154654	Seguridad social	Protección a la maternidad	Contratación a honorarios de la recurrente correspondió a aquellas definidas en el inciso segundo del artículo 11 de la ley N° 18.834, razón por la cual, a la época de su finalización, esta se encontraba protegida por el fuero maternal.
E139151	Servicio de Impuestos Internos	Organización y atribuciones	Plazo para presentar reclamo de beneficios para la clase media de la ley N° 21.323, es de 30 días. Decisión por la que se resuelve debe expresarse mediante acto administrativo del SII. Resolución impugnada no atribuye potestades a dicho servicio.

Nº	Materia	Submateria	Suma
E159360	Servicio Médico Legal	Organización y atribuciones	No corresponde que el Servicio Médico Legal entregue copia de los protocolos de autopsias médico-legales de personas fallecidas en un determinado período al Instituto Nacional de Derechos Humanos.
E159369	Servicio Médico Legal	Organización y atribuciones	El Servicio Médico Legal puede celebrar un contrato para la adquisición de kits de análisis de muestras de ADN y la prestación de servicios de análisis y procesamiento de las mismas, en la medida que cuente con recursos para ello.
E147679	Servicios de salud	Beneficio de alimentación	Funcionarios del Hospital Clínico San Borja Arriarán, que desempeñan labores en turnos de 24 horas, pueden acceder a las raciones de alimentos que el centro asistencial entregue al momento en que se encuentren ejerciendo sus labores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la ley N° 20.799 y su reglamento.
E115352	Servicios locales de educación pública	Bienes inmuebles	Inscripción de inmueble de la escuela que señala a nombre del Servicio Local de Educación Pública Costa Araucanía se ajustó a derecho, por lo que no procede solicitud de cancelación que indica.
E115353	Sistema de salud de las Fuerzas Armadas	Celebración de convenios con personal médico	Proceden los convenios con personal médico del hospital naval que se indica, para garantizar las atenciones preferentes de los beneficiarios del sistema de salud de las Fuerzas Armadas, en los términos que se precisan.
E129444	Superintendencia de Educación	Organización y atribuciones	Superintendencia de Educación cuenta con atribuciones para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos exigidos para mantener el reconocimiento oficial del estado de un establecimiento educacional, entre ellos, la contratación de personas que no se encuentren afectas a las inhabilidades de los artículos 39 bis y 39 ter del Código Penal.

N°	Materia	Submateria	Suma
E126225	Superintendencia de Seguridad Social	Organización y atribuciones	Superintendencia de Seguridad Social actuó dentro del ámbito de sus atribuciones al emitir el oficio N° 1.629, de 2020, en lo relativo a la cobertura del seguro escolar de estudiantes del área de la salud que indica en caso de contagio de COVID-19.
E137146	Teletrabajo	Asignación de zona	Funcionarios que por razones sanitarias realizan trabajo remoto desde localidades distintas a las de su destinación, tienen derecho a seguir percibiendo la asignación de zona correspondiente a la región donde se encuentra su lugar de desempeño.
E127271	Teletrabajo	Profesionales funcionarios	Medida de protección para trabajadoras embarazadas establecida en el inciso final del artículo 202 del Código del Trabajo, resulta aplicable a las funcionarias públicas.
E123820	Universidad de Chile	Fuero gremial	Resulta posible solicitar a los dirigentes gremiales que elaboren un programa tentativo semanal sobre el uso de los permisos a que tienen derecho, como también alterar las funciones que ejercen en el establecimiento de salud de que se trata, por razones de salud pública, con carácter excepcionalísimo y bajo las condiciones que se describen.
E115750	Universidad de Chile	Organización y atribuciones	Compete a la Universidad de Chile determinar la equivalencia entre un título obtenido en el extranjero y un título de distinta denominación comprendido en el reglamento sobre los registros relativos a los prestadores individuales de salud, para los efectos de la inscripción correspondiente.
E132853	Universidades estatales	Contratación de exacadémicos	Renovación de académicos recontractados en virtud de los artículos 16 y siguientes de la ley N° 21.043, no requiere las mismas formalidades dispuestas por esa normativa para su primera designación.
E118881	Universidades estatales	Derechos de propiedad industrial	La exención dispuesta por el artículo 40 de la ley N° 21.094 resulta aplicable a las universidades estatales respecto de los derechos de propiedad industrial a que se refieren los artículos 18, 18 bis B, 18 bis C y 18 bis D de la ley N° 19.039.

N°	Materia	Submateria	Suma
E115700	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	La atribución municipal contemplada en el artículo 43 de la ley N° 16.282, relativa a la aprobación definitiva de planos de loteos y subdivisión de predios en zonas afectadas por sismos o catástrofes, solo puede ser ejercida en relación a situaciones específicas, vinculadas directamente con la catástrofe que motivó la dictación del decreto que declara la comuna como zona afectada.
E123418	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	Rechazo efectuado por la Dirección de Obras Municipales de Las Condes en el marco de la solicitud de aprobación de anteproyecto AP-26 se ajustó a derecho, sin perjuicio de los aspectos que se señalan, entre ellos, que al margen de las medidas que haya aplicado esa repartición a causa de la contingencia generada por la pandemia de COVID-19, su actividad administrativa se encuentra sometida a los principios de servicialidad, eficiencia, eficacia, coordinación y celeridad.
E126162	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	La circular N° 411, de 2020 (DDU N° 443), de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, al señalar que no corresponde que la Dirección de Obras Municipales exija solicitudes de pertinencia ante el Servicio de Evaluación Ambiental o una resolución de calificación ambiental como requisito para pedir u otorgar los permisos que indica, se ajusta a derecho.
E131471	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	La Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Transportes y Telecomunicaciones deberá velar porque en los actos que aprueben un estudio de impacto sobre el sistema de transporte urbano exista la debida coherencia entre sus partes y se encuentren suficientemente fundados.
E133470	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	No cabe intervención administrativa en la modificación o rectificación de deslindes de predios rurales en que no ha tenido aplicación el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

N°	Materia	Submateria	Suma
E154966	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	La circular N° 012, de 2021 (DDU 455), de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que informa sobre la aplicación de los artículos 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y 2.1.19 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, se ajusta a derecho en los aspectos que se indican.
E156771	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	A los arrendatarios de los espacios que formen parte de las estaciones ejecutadas por la Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A., no les resulta exigible que cuenten con permiso de edificación ni recepción definitiva para obtener patente municipal.
E157666	Urbanismo	Atribuciones y funciones de la Administración en la materia	No se advierte reproche que formular al oficio circular N° 137, de 2021 (DDU N° 457), de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, al limitar que las solicitudes que detalla sean suscritas por un solo arquitecto y no por varios.
E110933	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	El artículo 37 del Plan Regulador Comunal de Las Condes se ajusta a derecho, al fijar una condición relativa a conformar un solo lote mediante la fusión de la totalidad de los predios que tengan frente a una calle ciega o a un pasaje público o privado que mantengan su uso residencial, para aplicar un incentivo acorde con el artículo 184 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
E111563	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	Declaratoria de utilidad pública no se extingue por la urbanización y cesión de parte del terreno afecto en razón de lo exigido por el artículo 2.2.4 N° 3 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Atribución conferida por la norma transitoria de la ley N° 20.791 para desafectar expiró a los seis meses de su publicación.

N°	Materia	Submateria	Suma
E123808	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	El incentivo normativo previsto para las zonas urbanizables de desarrollo condicionado que se indican del Plan Regulador Comunal de Antofagasta no se ajusta a la normativa aplicable, al fijar una condición con una hipótesis que no es propia de esa clase de instrumentos y estar vinculada con obligaciones que no es factible soslayar por parte del titular del proyecto.
E126151	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	No se advierte reproche que formular a la interpretación efectuada por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo del Maule, respecto de la zona de forestación artificial del Plan Regulador Comunal de Vichuquén.
E148616	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	No procede que la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo modifique el área de riesgo que indica, ubicada en la comuna de Puente Alto, mediante una interpretación o un plano de detalle del respectivo plan regulador.
E148827	Urbanismo	Instrumentos de planificación territorial	Interpretación de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, sobre las áreas de preservación ecológica del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, se enmarca en las facultades establecidas en el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sin perjuicio de que no se advierte fundamento para lo indicado por esa repartición, en orden a que constituirían áreas de transición y que se omite consignar que estas corresponden a aquellas áreas que serán mantenidas en estado natural.
E121292	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Se pronuncia sobre la juridicidad del oficio circular N° 201, de 2020 (DDU N° 432), de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en lo que respecta a la circunstancia de que los centros de carga para vehículos eléctricos se comprendan dentro del tipo de uso de suelo «equipamiento».

Nº	Materia	Submateria	Suma
E128520	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Las obras de infraestructura realizadas al interior del área de concesión, que correspondan a instalaciones o recintos aeroportuarios, así como aquellos edificios y construcciones accesorios a estas, se encuentran exceptuados de contar con permiso de edificación.
E139173	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	No procede que la Municipalidad de Quinta Normal establezca un procedimiento diverso para la instalación de las torres soporte de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones en dicha comuna.
E147661	Urbanismo	Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	El permiso de edificación Nº 83, de 2020, de la Dirección de Obras Municipales de Pucón, sobrepasa la carga de ocupación permitida. Atiende oficio Nº 56.879, de 2020, del prosecretario accidental de la Cámara de Diputados.

II. PRINCIPALES DICTÁMENES QUE ALTERAN JURISPRUDENCIA

Nº	Suma	Dictámenes alterados
E113579	Directores de establecimientos de educación pueden ejercer la atribución contenida en el artículo 7º bis, inciso tercero, letra a), de la ley Nº 19.070, a contar de su designación. Decisión debe notificarse al docente con 30 días de anticipación al inicio del año escolar.	Reconsidera parcialmente dictamen Nº 57.583, de 2014.
E114896	Aclara alcance del dictamen Nº 2.741, de 2020, de este origen, en el sentido de que al no existir plazo para solicitar la emisión del bono de reconocimiento, nada impide que este sea requerido y concedido por aplicación de este nuevo criterio. DIPRECA debe conceder ese beneficio a la interesada que indica en el caso de que su situación previsional se ajuste a las condiciones descritas por ese pronunciamiento.	Aclara dictamen Nº 2.741, de 2020.
E119700	Deducciones efectuadas en las remuneraciones de los funcionarios que indica, originadas por el otorgamiento de beneficios del servicio de bienestar, distintas de las cuotas mensuales que los afiliados aportan a esa entidad, tienen el carácter de voluntarias, por lo que se encuentran afectas al límite del quince por ciento que establece el inciso segundo del artículo 96 de la ley Nº 18.834.	Reconsidera parcialmente dictámenes Nºs. 24.999, de 1991; 56.069, de 2005; y 57.424, de 2009; y todos aquellos que resulten contrarios a lo expuesto en el presente oficio.

N°	Suma	Dictámenes alterados
E126486	Funcionarios que cumplen labores docentes en instituciones públicas e integran la Convención Constitucional, pueden continuar desempeñándose en los términos que se indican, en el evento de que no soliciten el permiso sin goce remuneraciones del artículo 134, inciso segundo, de la Constitución Política. Excepción constitucional no incluye labores de investigación y otras análogas.	Complementa dictamen N° E53864, de 2020.
E127226	Funcionarias que deban cesar por una sanción expulsiva o por calificación deficiente que importe su separación, están amparadas por el fuero maternal. Sin perjuicio de ello, se puede solicitar la autorización del juez competente para que este disponga el desafuero o para aplicar la medida una vez transcurrido el plazo de protección. Reconsidera jurisprudencia en contrario.	Reconsidera dictámenes N°s. 34.120 y 41.023, ambos de 2001; y 13.820 y 18.835, ambos de 2012; así como toda la jurisprudencia en contrario.
E132335	El uso de licencia médica o descanso maternal luego que el servicio haya comenzado el receso a que alude el artículo 105 del Estatuto Administrativo, dará derecho a feriado en la medida que el funcionario disponga de días de feriado que no hayan quedado comprendidos en el lapso de receso de que pudo gozar antes del inicio de la licencia o descanso maternal.	Reconsidera dictámenes N°s. 52.182, de 2002; y 45.874, de 2004.
E137409	Repeticiones de Carabineros de Chile deben abrir y mantener sus cuentas corrientes bancarias relativas a fondos internos en el Banco del Estado de Chile, con las autorizaciones que indica.	Reconsidera parcialmente dictamen N° 61.229, de 2009.
E138876	Precisa el alcance del dictamen N° E115750, de 2021, en el sentido de que es procedente inscribir en el registro de prestadores individuales de salud a profesionales con títulos obtenidos en el extranjero y reconocidos en Chile en virtud de un tratado internacional, cuando es manifiesta la equivalencia del respectivo diploma con alguna de las profesiones indicadas en el artículo 8° del reglamento de aquel registro.	Complementa dictamen N° E115750, de 2021; y toda la jurisprudencia administrativa que contenga el mismo criterio.
E139150	En el contexto de la pandemia por el brote de COVID-19, el trabajo remoto desde el domicilio constituye una medida excepcional a la regla general que establece el Estatuto Administrativo en la materia, por lo que no corresponde que aquel se autorice para ser efectuado fuera del país, salvo situaciones de fuerza mayor.	Complementa dictamen N° 3.610, de 2020.
E147680	Procede transferencia directa a cuentas bancarias de los funcionarios responsables de los fondos globales para gastos menores y viáticos, en las condiciones que indica.	Complementa dictamen N° 8.538, de 2019.

N°	Suma	Dictámenes alterados
E147683	La asignación de costo de vida debe ser incluida en el cálculo de las remuneraciones que corresponden al personal comisionado al extranjero. Complementétese el dictamen N° 37.767, de 2009.	Complementa dictamen N° 37.767, de 2009.
E147684	Plazo para reclamar en contra del contenido de una factura electrónica se computa desde la recepción de ese documento por la entidad compradora o beneficiaria del servicio. Complementa dictamen N° 24.951, de 2019.	Complementa dictamen N° 24.951, de 2019.
E152882	Calificación de una conducta como grave infracción al principio de probidad administrativa, constituye un antecedente complementario a la decisión de destituir que adopte la respectiva autoridad fundada en el mérito del proceso. Reconsidera jurisprudencia en contrario.	Reconsideran dictámenes N°s. 7.727, 34.834, 60.442, de 2010; 42.592, de 2011; 59.295, de 2016; y 5.287 y 25.249, ambos de 2019; así como toda la jurisprudencia en contrario referida a la materia.
E153061	Asistentes de la educación que tenían adquirido el derecho a percibir la asignación de experiencia al tiempo del traspaso al servicio local de educación pública respectivo, pudieron continuar impetrándola desde esa misma data, en los términos estipulados en el pertinente instrumento colectivo.	Complementa el dictamen N° 3.280, de 2020.
E154655	Funcionarias que no han sido calificadas por estar haciendo uso de descansos maternales y que conservan su calificación anterior, tienen derecho a percibir la asignación contemplada en el artículo 4° de la ley N° 19.490, siempre y cuando cumplan los demás requisitos previstos al efecto.	Reconsidera parcialmente dictámenes N°s. 58.104, de 2009; 44.096, de 2010; 13.617, 53.447 y 70.630, de 2013; y 64.652, de 2015; así como toda la jurisprudencia en contrario sobre la materia.
E155405	Servicio Nacional del Consumidor no cuenta con atribuciones para modificar o eliminar los datos personales que, por mandato del artículo 58 bis de la ley N° 19.496, deben ponerse a disposición del público, sin perjuicio de la aplicación de la ley N° 19.628 respecto de aquellos datos no comprendidos en esa obligación legal. Complementa dictamen que indica.	Complementa dictamen N° 74.080, de 2013.
E155409	Asignación de máquina no puede ser incluida en el pago de la asignación por cambio de residencia de Carabineros. Se reconsidera parcialmente el dictamen N° 30.571, de 1993. El General Director de Carabineros tiene derecho a percibir la bonificación de riesgo.	Reconsidera parcialmente dictamen N° 30.571, de 1993.

N°	Suma	Dictámenes alterados
E157665	Los proyectos que afecten humedales en los términos que establece el literal s) del artículo 10 de la ley N° 19.300, deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental aun cuando no haya mediado declaración de humedal urbano. Reconsidera parcialmente el dictamen N° E129413, de 2021.	Reconsidera parcialmente dictamen N° E129413, de 2021.
E159334	Resulta procedente continuar otorgando el beneficio de sala cuna mediante el pago de una suma de dinero mientras se concretan las contrataciones necesarias para su otorgamiento conforme con las reglas generales.	Complementa dictamen N° E142955, de 2021.
E160316	Corporaciones municipales se encuentran sujetas a las regulaciones establecidas en las leyes N°s. 19.880, 19.886, 20.285, 20.730 y 20.880.	Complementa dictámenes N°s. 75.508, de 2010; 40.269, de 2011; 12.595 y 80.975, ambos de 2014; 16.630, de 2018; y 263, de 2021. Reconsidera dictámenes N°s. 33.116, de 2010; y 14.917, de 2014; y toda otra jurisprudencia en contrario.

BOLETÍN FINANCIERO-CONTABLE SEGUNDO SEMESTRE 2021

I. NORMATIVA, PROCEDIMIENTOS E INSTRUCCIONES

Documento	Sector	Materia	Resumen
E170186	Educación superior	Instrucciones	Imparte instrucciones a las instituciones de educación superior del Estado, sobre el ejercicio contable 2022.
E170189	Empresas	Instrucciones	Imparte instrucciones a las empresas públicas, sociedades del estado e institutos tecnológicos CORFO sobre el ejercicio contable 2022.
E129737	Municipal	Instrucción	Imparte instrucciones a las municipalidades sobre la preparación y presentación de sus estados financieros al término del ejercicio contable de 2021.
E166852	Municipal	Instrucciones	Imparte instrucciones a las municipalidades, sobre cierre del ejercicio contable 2021.
E166851	Público	Instrucciones	Imparte instrucciones a los servicios e instituciones del sector público, sobre cierre del ejercicio contable 2021.
E139782	Público	Procedimiento	Complementa el procedimiento L-05 «Recuperación por devoluciones de pagos de licencias médicas por enfermedad o subsidios por reposos maternales y permisos del hijo menor de un año»; modifica el procedimiento F-12 «Transferencias con condición otorgadas a otras entidades públicas»; e incorpora el procedimiento contable G-19 «Bienes de uso traspasados entre unidades de una misma entidad contable»; todos originados del oficio N° 96.016, de 2015, de la Contraloría General de la República.
E132926	Público	Procedimiento	Instruye procedimiento para la contabilización de productos agrícolas provenientes de activos biológicos que, luego de la cosecha o recolección, deben ser considerados como una existencia.

II. DICTÁMENES Y OFICIOS CONTABLES RELEVANTES

Documento	Sector	Materia	Resumen
E167785	Municipal	Bienes de uso y propiedades de inversión	No procede modificar el registro contable de bienes de uso, al valor del avalúo fiscal o tasación comercial, cuando el costo fue determinado de forma fiable al momento de su reconocimiento. En cuanto a las propiedades de inversión, para su valorización posterior, no se requiere de autorización de Contraloría General para medirlas al valor razonable.
E161551	Municipal	Existencias	Señala tratamiento contable para el registro de medicamentos de la farmacia comunitaria adquiridos con fondos del gobierno regional, los cuales no se ingresan al presupuesto municipal.
E161186	Municipal	Existencias	Señala contabilización de medicamentos adquiridos por la farmacia comunal y el registro de la comisión de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud.
E165558	Municipal	Instrumentos financieros	Señala tratamiento contable para el registro de aportes financieros reembolsables mediante pagarés endosables.
E135193	Público	Ajuste de disponibilidades	La corrección de saldos bancarios debe contar con la identificación de todos los antecedentes correspondientes, por lo que la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior debe continuar con el análisis.
E166270	Público	Anticipos a contratistas	La regularización de errores cometidos en años anteriores en la contabilización de anticipos a contratistas, se debe efectuar mediante ajustes a los saldos de apertura del ejercicio vigente.
E157366	Público	Bienes de uso	Los bienes adquiridos para reemplazo están bajo la norma específica de bienes de uso de la resolución N° 16, de 2015, de este origen, mientras que la depreciación de tales bienes se iniciará según se indica.

Documento	Sector	Materia	Resumen
E139805	Público	Errores	Los párrafos 6 y 7 de la norma específica de errores son de carácter copulativo, debiendo una entidad contable reexpresar la información comparativa de los estados financieros y revelar en notas, la información solicitada en el capítulo IV, «estados financieros», de la resolución N° 16, de 2015, de la Contraloría General de la República.
E162100	Público	Instancia del devengado	La instancia del devengado, los pagos y el registro de operaciones se deben efectuar de acuerdo con lo dispuesto en la resolución N° 16, de 2015, de este origen, con las precisiones que se indican.
E127886	Público	Inventarios de bienes de uso	El Servicio de Salud Metropolitano Occidente debe adoptar las medidas necesarias para un adecuado registro de sus bienes de uso y efectuar inventarios en la medida que se amerite, considerando el criterio de equilibrio entre beneficio y costo de la información.
E162066	Público	Licencias médicas	No corresponde devengar una cuenta por cobrar por licencias médicas cuya duración es igual o inferior a tres días.
E161952	Público	Licencias médicas	Las diferencias entre el monto devengado y percibido por licencias médicas, así como los ingresos de dichos conceptos contabilizados en la cuenta 21405, se deben regularizar de acuerdo con la norma de errores.
E146932	Público	Licencias médicas	La contabilización de subsidios por licencias médicas rechazadas se ajustará al procedimiento L-07 y a las diferencias entre lo devengado y lo percibido les será aplicable la norma de errores, según corresponda.
E166351	Público	Predios agrícolas	Los ingresos y gastos derivados de la explotación agrícola se rigen por el decreto ley N° 1.263, de 1975. Para la emisión de su procedimiento contable se requiere, previamente, conocer su tratamiento presupuestario por parte de la Dirección de Presupuestos.

Documento	Sector	Materia	Resumen
E140349	Público	Reconocimiento de bienes de uso	El umbral de reconocimiento de 3 unidades tributarias mensuales, establecido por la norma específica de bienes de uso, no modifica la naturaleza de la imputación presupuestaria al momento del devengo.
E133185	Público	Registro de diversos hechos económicos	Señala cómo reconocer hechos económicos clasificados bajo las normas de existencias, bienes de uso, transferencias, y costo de estudios, proyectos y programas de la resolución N° 16, de 2015, de la Contraloría General de la República.

III. ESTUDIOS E INFORMACIÓN GENERAL

Actividad	Sector	Tema	Descripción
Base de datos	Empresas del Estado, universidades públicas y centros de formación técnica	Estados financieros y presupuestarios	Se publicaron los estados financieros y presupuestarios de las empresas públicas, sociedades del Estado universidades estatales y centros de formación técnica para el primer y segundo trimestre de 2021.
Base de datos	Público y municipal	Planillas patrimoniales y presupuestarias	Se publicaron planillas patrimoniales y presupuestarias a septiembre 2021 de los servicios públicos y municipalidades.
Base de datos	Público y municipal	Planillas patrimoniales y presupuestarias	Se publicaron planillas patrimoniales y presupuestarias a junio de 2021 de los servicios públicos y municipalidades.
Estudios	Público	Infografía sobre horas extraordinarias y viáticos 2018-junio 2021	Informa el presupuesto y el gasto realizado en horas extra y viáticos en el sector público, su evolución desde 2018 y su composición por ministerio.
Estudios	Público y municipal	Infografía sobre financiamiento y gastos entre enero y mayo de 2021 del Estado de Chile por pandemia del coronavirus	Informa el financiamiento y gastos realizados por el Estado de Chile a raíz de la pandemia del coronavirus, destinados a reforzar el sistema de salud, a la protección de los ingresos familiares y los puestos de trabajo, y al apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Actividad	Sector	Tema	Descripción
Estudios	Público y municipal	Infografía sobre financiamiento y gastos entre enero y septiembre de 2021 del Estado de Chile por pandemia del coronavirus	Informa el financiamiento y gastos realizados por el Estado de Chile a raíz de la pandemia del coronavirus, destinados a reforzar el sistema de salud, a la protección de los ingresos familiares y los puestos de trabajo, y al apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.
Estudios	Universidades estatales y privadas	Financiamiento público para la gratuidad en educación superior 2020	Informa y detalla los recursos públicos entregados por el Ministerio de Educación para el acceso gratuito a la educación superior, con respecto a entidades estatales y privadas, y a las características de los alumnos beneficiados en 2020.
Estudios	Universidades estatales y privadas	Informe de financiamiento público a la educación superior 2020	Detalla los recursos públicos entregados a la educación superior estatal y privada, otorgados por diferentes ministerios, considerando el acceso gratuito a la educación superior, el financiamiento a estudiantes y a instituciones.

SEMINARIO WEB DE CONTROL CIUDADANO: LA IMPORTANCIA DEL CONTROL PÚBLICO

Organizador:

Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil –COSOC– de la Contraloría General de la República con la colaboración del Centro de Estudios de la Administración del Estado

Fecha:

20 y 21 de octubre de 2021

Lugar:

Seminario virtual

Presentación

El Seminario de Control Ciudadano surge como una estrategia activa y perdurable en el tiempo, que tiene por finalidad contribuir a la restitución de la confianza en las instituciones públicas, a través de acciones proactivas que involucran a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas, evidenciando los cambios de la sociedad y de la Administración.

El seminario se presenta como una plataforma de diálogo, en la que representantes de organizaciones de la sociedad civil, la academia y la Contraloría General se reúnen e identifican desafíos y acciones para fortalecer la democracia y el control público. Por medio de un proceso participativo del Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil de la Contraloría, se determinaron los tres temas que se abordaron en 2021, de tal forma que incluyesen las miradas de los distintos actores que forman parte del seminario. Por motivos de conveniencia, se distribuyeron las materias que iban a ser expuestas en tres jornadas.

En la primera jornada, se trató la descentralización en Chile. Allí el diálogo estuvo centrado en las acciones, en los desafíos futuros y en la vinculación con la comunidad, además del impacto que esto significa para el desarrollo del

Estado. Asimismo, se elaboraron propuestas para ser consideradas tanto por organizaciones de la sociedad civil como por la ciudadanía.

Dicha descentralización representa un desafío permanente para los gobiernos, al igual que las acciones para acercar la toma de decisiones a la comunidad local. Entre los inconvenientes que aparecen, están los eventuales errores que se presentan en el camino a su implementación, motivo por el cual es preciso considerar períodos de ajuste y aprendizaje en la instalación de nuevas instituciones regionales que contribuyan a este proceso, como son los gobiernos regionales y los servicios locales de educación pública. Sin un control efectivo de las entidades ya existentes, es posible observar problemas en la descentralización en el área de la salud, donde las dificultades de orden financiero-contable y compras públicas se presentan de manera recurrente y requieren ser atendidos.

Desde la perspectiva del COSOC de la Contraloría, la corrupción es distinta dependiendo del espacio donde ocurre, ya sea en el ámbito regional o local. Por esta razón, es relevante plantear una estrategia desde la ciudadanía organizada para que el control público tenga impacto en las decisiones de las autoridades y en la gestión pública. Por ello, avanzar en la descentralización, acercando el proceso de toma de decisiones a la ciudadanía y a sus localidades, es fundamental para dejar una huella que genere efectos positivos.

En la segunda jornada del seminario, se reflexionó sobre el impacto de la escasez hídrica como problema y cómo la educación ambiental puede contribuir a un control ciudadano efectivo. Esto teniendo en cuenta que las acciones y decisiones que toman los gobiernos sobre el ambiente tienen un efecto directo en la cotidianeidad de los individuos. Dichas medidas pueden generar externalidades negativas, tanto en las personas que viven en el entorno intervenido como en la flora y fauna del lugar.

En la actualidad, uno de los problemas más acuciantes que enfrenta Chile es la escasez hídrica en diversas zonas del territorio nacional. En ese contexto, se hace relevante identificar cómo el control que puede ejercer la ciudadanía contribuye en la solución, dada la insuficiente fiscalización en los cursos de agua, en los humedales y en otros recursos que dispone el país para dar acceso a este vital elemento. Desde la perspectiva del Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil de la Contraloría, se percibe un deficiente control y posibles irregularidades en el otorgamiento de permisos a las empresas que realizan proyectos en cursos de agua, que eventualmente podrían ser perjudiciales para la comunidad.

En la última jornada del seminario, se conversó sobre la rendición de cuentas como mecanismo de control de las decisiones tomadas por quienes tienen el poder en el área de la construcción de viviendas sociales. Allí se concluyó que

la cultura basada en el amiguismo y en el «siempre se hizo así», en ocasiones, ha justificado hechos de corrupción y contribuido a que exista una percepción de mal uso de recursos en beneficios sociales, falencias en el desarrollo comunitario local, «robos hormiga», filtraciones de denunciantes en entorno cerrado, conflictos de intereses, entre otros.

Jornada 1:

El proceso de descentralización en Chile. Diagnóstico y propuestas

Camilo Mirosevic Verdugo¹

Este seminario aborda temas fundamentales en cualquier contexto, pero particularmente en el que vive la sociedad chilena, donde es crucial la demanda de la ciudadanía por tener un Estado más justo que, junto con resolver los problemas, promueva una mayor descentralización, que lleve el poder a los territorios, pero con un mecanismo de control efectivo.

Ejemplo de ello se presenta en el ámbito municipal, donde las entidades son descentralizadas, en ocasiones con caudillos locales, y su regulación orgánica excluye sus actos del control previo de juridicidad. Lo anterior implica que, al estar de alguna manera fuera del control de legalidad de la Contraloría General y dado que este se efectúa de manera posterior, los hechos ya acontecieron, por lo que es tarde para tomar medidas.

Moderadora

En este punto es relevante resaltar el desarrollo del proceso que ha llevado adelante la Contraloría General de la República para la elaboración de la Estrategia Nacional Anticorrupción, la cual se confeccionó a través de una metodología que permitió la participación de aproximadamente 23.000 personas de todas las regiones del país. Asimismo, esta iniciativa incorporó en su preparación a distintas organizaciones de la sociedad civil y a la comunidad de contralores ciudadanos.

Lo destacable de este proceso fue la participación y la descentralización que generó, con la incorporación de las comunidades que pudieron contribuir con su mirada a la construcción de esta estrategia. Al respecto, es interesante esclarecer cómo debe ser comprendida la descentralización y cómo puede estar

1 Jefe de la División Jurídica de la Contraloría General de la República.

más cerca del control, el que debe venir desde la ciudadanía y complementarse con un fiscalizador externo autónomo.

Manuel Arís Alonso²

El estudio «El proceso descentralización en Chile: diagnóstico y propuestas», realizado por Manuel Arís, Alejandro Ferreiro y Francisca Pinto, del Centro de Estudios Independiente Espacio Público, revisó la experiencia comparada de Perú y Francia, países que vivieron procesos de descentralización. Dicha investigación consideró una recopilación de antecedentes históricos de la descentralización en Chile, lo que se complementó con entrevistas y talleres, en los que participaron 41 especialistas de la academia, del sector público y de las organizaciones de la sociedad civil que promueven la descentralización.

A modo de contexto, la descentralización ha sido un camino largo y complejo con distintos hitos en los últimos años, los que se han presentado antes del «estallido social» o al inicio del proceso constituyente. Ejemplo de ello, es la elección de los gobernadores regionales mediante el voto popular, amparada en una modificación legislativa, hecho que detonó una descentralización política importante. Actualmente, las autoridades regionales electas ya están en el ejercicio de sus cargos y con ello se evidencian ciertos déficits desde el punto de vista del diseño institucional. Sin embargo, este acontecimiento político en un futuro debería desencadenar la descentralización financiera y administrativa que se espera.

Diversas investigaciones constatan las ventajas de la descentralización, en cuanto a la administración y a la eficiencia en la gestión, y demuestran que este proceso genera una conexión más profunda entre las demandas sociales y las políticas públicas en los territorios. En ese entendido, el beneficio sería indudable, puesto que se produce un acercamiento entre la estructura burocrática y los requerimientos que tienen las personas respecto a sus problemas más cotidianos. Asimismo, se produce una mayor eficiencia, dado que se facilita la toma de decisiones para las autoridades, las que cuentan con más información para detectar las particulares necesidades de esa población.

Del mismo modo, se ha acreditado eficiencia en la asignación de recursos, con una mejor distribución en áreas donde existen mayores necesidades sobre la base de las particularidades del territorio. Es así como se han detectado oportunidades para la modernización, principalmente por ciertos márgenes que tienen estos poderes subnacionales con mayor autonomía para innovar y generar instancias que modifiquen los parámetros estandarizados, permitiendo proporcionar una identidad propia a la gestión, de acuerdo con objetivos estratégicos que responden a las características locales.

2 Director de Opinión Pública de Espacio Público, institución que forma parte del Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil de la Contraloría General.

Desde el punto de vista político, la literatura destaca la importancia de la participación, señalando que los procesos de descentralización suelen producir mayores niveles de la misma, ya sea desde el punto de vista electoral o desde la participación formal, a través de otros mecanismos más cercanos a la esfera de incidencia. La existencia de mayor supervisión sobre las autoridades subnacionales contribuye a generar oportunidades para la renovación política, naciendo nuevos actores locales que no obedecen necesariamente a una lógica caudillista.

Por otro lado, es posible identificar riesgos en la descentralización, los cuales en ocasiones pueden estar relacionados con la corrupción, lo que se vuelve más complejo desde el punto de vista de la supervisión, del control horizontal y de organizaciones como la Contraloría General. Del mismo modo, faltan mecanismos de resolución de conflictos para definir qué pasa con la figura del delegado presidencial, concretamente cómo va a conjugar su liderazgo en el gobierno regional. En este esquema, existe una incertidumbre presupuestaria, debido a que la transferencia de recursos depende del nivel central y, por lo tanto, es el centro político el que va a permitir a los gobiernos regionales operar.

Desde la mirada del control ciudadano, es muy importante el fortalecimiento de la *accountability* horizontal, sobre cómo van a colaborar o ejercer la facultad fiscalizadora las organizaciones del Estado. Desde el enfoque de la *accountability* vertical, es un hito relevante que los ciudadanos elijan a su primera autoridad regional, mientras que para la sociedad civil que ejerce el control social puede ser un desafío que las autoridades regionales den explicaciones respecto de las decisiones que toman o dejan de tomar.

Las claves para el éxito de la *accountability* social son una ciudadanía activa y medios de comunicación autónomos. Esto último debería ser materia de análisis, respecto a lo que ocurre en ciertas regiones, donde los dueños de las radios suelen ser alcaldes o exalcaldes. Cuando suceden estas situaciones, se produce una vinculación entre el poder político y el poder de los medios de comunicación, la cual debería esclarecerse o habría que dictar algún tipo de regulación que impida esta suerte endogamia con las autoridades de nivel subnacional.

Una estrategia para ejercer el control ciudadano consiste en exponer y denunciar los temas para que se instalen en la agenda, lo que obliga a las autoridades a asumir ciertas responsabilidades. En ese sentido, el proceso de descentralización implica que la ciudadanía va a estar más cerca de la toma de decisiones y esto conlleva la responsabilización de las autoridades y funcionarios de las regiones.

Lo anterior implica un deber de la ciudadanía, de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil de observar de manera coordinada cómo los gobiernos regionales están enfrentando sus dificultades y los desafíos que trae este ajuste institucional en la vinculación con otras entidades como los municipios.

Isabel Aninat Sahli³

Al observar los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, de países con las mismas características del nuestro —muy centralista y también centralizado—, es posible notar que Chile está lejos de los promedios de esa entidad internacional. Por ejemplo, está 10 puntos bajo el promedio en el gasto público que se lleva a cabo por gobiernos subnacionales y lejos del gasto de otras naciones unitarias con un alto grado de centralización como los países escandinavos.

Desde mi perspectiva, hay tres preguntas que pueden guiar la discusión:

- 1) cómo se concibe el control respecto de la centralización,
- 2) cómo puede el control acompañar los procesos de descentralización y verse como una manera de fortalecer a los gobiernos subnacionales o
- 3) cómo el control es muchas veces visto como una manera encubierta de mantener políticas centralistas.

En mi opinión, los esfuerzos y avances para reimpulsar una distribución más equitativa de la dimensión territorial deben estar acompañados de mejores sistemas de control institucionales. Estos últimos pueden verse como una forma encubierta por mantener el centralismo en Santiago o como un esfuerzo del centro de descentralizar, pero no del todo. En ese sentido, estas iniciativas se presentan como un desafío de cómo se conciben los diferentes mecanismos de control, no solamente en el diseño, sino también en la manera como se entabla su relación con los distintos órganos subnacionales. Por esta razón, no es solamente necesario impulsarlo por razones de eficiencia y de efectividad, sino también como un apoyo al proceso completo.

Al revisar la literatura, no existe unanimidad respecto de si la corrupción aumenta o no con descentralizaciones, ya que se han visto casos en que esta se agudiza, pero también otros en que, al contrario, la descentralización es una manera de combatir la corrupción local. Por otro lado, la experiencia comparada latinoamericana demuestra lo necesario que es atender preventivamente los riesgos de ineficiencia, captura y corrupción, lo que es un punto crucial para el éxito de las reformas que demandan mucho tiempo en su implementación. Los ejemplos de Perú y Colombia subrayan la importancia de controlar las malas prácticas y de fortalecer las instituciones desde el inicio para incidir en la valoración de la confianza institucional sobre este proceso. En ese mismo sentido, considerar los riesgos no es una manera de coartar los avances de aquel, sino al contrario, permite ver al control como una manera de evitar que

3 Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez, integrante del Consejo Asesor del Centro de Estudios de la Administración del Estado, de la Contraloría General.

se debilite el apoyo ciudadano a estos cambios o que incluso se llegue a paralizar su desarrollo.

El segundo punto es cómo diseñamos mecanismos de control institucional que se adecuen a las nuevas estructuras, atribuciones y competencias de los gobiernos subnacionales. En ese escenario, frente a instituciones subnacionales, gobiernos regionales y municipios con mayores atribuciones en materia de ejecución presupuestaria y de descentralización fiscal, es relevante identificar cómo concebimos las modalidades de control. En esa línea, es indispensable que existan contrapartidas a esa mayor autonomía, de lo contrario, es posible que se produzcan casos de alta ineficiencia en el manejo de los recursos públicos, lo que no solamente daría la razón a quienes son escépticos de estos cambios, sino que incluso podría frenar o revertir lo que actualmente es un medio de transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales. Por lo anterior, es relevante elaborar e implementar herramientas que le den sustentabilidad a este proceso de descentralización, en el mediano y largo plazo, especialmente considerando que gobiernos regionales y municipios no han estado exentos de corrupción.

Reconfigurar o adaptar los actuales sistemas de control para los nuevos escenarios que se configuran es el desafío frente a las caídas pronunciadas de confianza en las instituciones públicas, dados los numerosos casos de corrupción que han surgido. De esta manera, en un panorama donde los gobiernos regionales tienen mayores competencias, el control interno cobra aún más relevancia, lo que se cruza con los diseños de procesos y también con el fortalecimiento del personal en sus distintas dimensiones.

Otra cuestión primordial es enfatizar las medidas preventivas para la probidad e integridad públicas, en particular respecto de obras de infraestructura. Este es un ámbito muy sensible, donde se ha visto mal manejo de recursos públicos, tanto en Chile como en América Latina, por el alto valor de los contratos y la dificultad de verificación de las obras y de los detalles de ejecución. Estos hechos generan un espacio para avanzar hacia gobiernos subnacionales con mayor fuerza, entonces hacer hincapié en este tipo de medidas podría parecer muy menor, pero tiene un efecto en la confianza sobre el proceso descentralizador completo.

Por otro lado, la coherencia y la fragmentación son dos materias a las cuales se debe poner atención. En cuanto a la coherencia que se da en los niveles subnacionales, en la actualidad existe una relación muy estrecha entre los gobiernos regionales y municipales, por ejemplo, en la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y con otros fondos de financiamiento regional. En ese contexto, pensar, por una parte, en los gobiernos regionales y, por otra, en los gobiernos municipales, implicaría desconocer las interacciones que existen en la vida cotidiana en la administración de esos recursos, en cómo se proponen proyectos o en cómo se desarrollan obras de infraestructura.

En cuanto a la fragmentación, un ejemplo muy claro es la heterogeneidad que existe en materia de transparencia. Sobre el tema, el Consejo para la Transparencia ha manifestado su preocupación sobre cómo lograr que todos los municipios tengan un mismo nivel respecto al cumplimiento de la ley. Eso es un ejemplo de algo que puede ocurrir y queremos tener datos sobre distintas dimensiones de la vida municipal y regional, pero en muchos casos lo que existe es una recolección de datos parcializada y aislada, con instrumentos descoordinados, alta dispersión y poca interacción entre sí. Por lo tanto, lo que se debe evitar es que una mayor descentralización implique mayor dispersión o insuficiencia de información, porque eso puede afectar la pertinencia de las políticas públicas y también el control social.

En lo referido al control social, se puede avanzar mucho en asuntos pequeños, pero que contribuyen a la efectividad. Por ejemplo, en la nueva ley de gobiernos regionales, está considerada la participación ciudadana en la confección de los planes reguladores intercomunales metropolitanos; en el plan de inversión en infraestructura y movilidad del espacio; en los espacios públicos de la estrategia regional de ciencias, tecnología e innovación; y en el plan de regional de desarrollo turístico. Hay otra diversidad de materias en las cuales las leyes también tienen instancias de participación, como en todo lo concerniente a la evaluación ambiental y a la estrategia nacional de educación pública. En estos temas, hay cuestiones que pueden ser muy útiles para que este control social sea real, como la fragmentación en el acceso a la información o la mera identificación de todas las oportunidades de participación ciudadana que las leyes establecen a nivel regional o comunal.

El desafío entonces está no solamente en quedarse en los diseños generales de la participación ciudadana, sino también en atender a todas esas cuestiones que permitan que efectivamente ese control social pueda ocurrir. Del mismo modo, existen muchos retos en torno al proceso de descentralización en curso y a lo que se discute en la Convención Constitucional y en materia de fiscalización de esta nueva construcción institucional.

Jornada 2:

Escasez hídrica y educación ambiental

MODERADORA

Chile es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático por sus condiciones geográficas y climáticas. Además está expuesto a eventos catastróficos como terremotos, inundaciones, remociones en masa y, por cierto, a la sequía, que ha afectado durante varios años al país y particularmente a las cuencas. A partir de ahí, se vuelve relevante atender a la gestión del recurso hídrico y considerar que en el territorio hay instituciones públicas que tienen asignadas funciones para velar por la conservación y prevenir el agotamiento de ese bien público, así como para arbitrar y tomar medidas en ese sentido.

Junto al rol de las instituciones públicas a cargo de la gestión del recurso hídrico, la ciudadanía puede participar y cumplir un papel destacado en el manejo de los bienes y recursos ambientales del país.

María Christina Fragkou⁴

Para comenzar, el primer punto a abordar son las causas de la escasez hídrica en Chile, el porqué se está frente a una crisis y, en segundo lugar, qué tipo de problemáticas surge con las soluciones que se proponen ante la falta de agua.

Una primera distinción en las problemáticas hídricas la encontramos en los conceptos de sequía y escasez. El primero de ellos es un fenómeno físico que ocurre cuando llueve menos, aumentan las temperaturas o se producen menos deshielos y, por lo tanto, existe menos disponibilidad material de agua o menos recurso hídrico en el lugar. Por su parte, la escasez de agua es una circunstancia que no afecta a todos los actores en un territorio, por ejemplo, en la zona de Petorca, hay comités de agua potable rural, casas y comunidades que se han quedado sin agua; sin embargo, allí mismo hay personas que tienen derechos de agua acumulados o empresas agrícolas que cuentan con agua y, a pesar de la sequía, no sufren escasez hídrica.

Es relevante considerar que la crisis hídrica global tiene componentes tanto físicos como sociales, dados por:

- 1) los cambios en el régimen pluviométrico;
- 2) mayor o menor intensidad en las lluvias;

4 Académica de la Universidad de Chile.

- 3) aumentos de temperaturas;
- 4) cambios de uso de suelo, lo que genera que haya más cultivos que requieren agua –sea por la introducción de especies exóticas, sea por los monocultivos de las forestales en el sur de Chile–;
- 5) sobreexplotación de las napas subterráneas, las cuales se agotan o no tienen suficiente tiempo para rellenarse con la lluvia, por el ritmo alto de extracción;
- 6) aumento de la población a nivel mundial y de las personas que viven en áreas urbanas, las cuales demandan más agua.
- 7) actividades económicas que precisan mucha agua como la minería, la agricultura de exportación, entre otras actividades.

Del mismo modo, lo que más se aplica al caso chileno es un factor que ha impulsado esta crisis: las políticas capitalistas que modifican la naturaleza y que fomentan la acumulación del agua en los privados. El Código de Aguas en Chile separa el agua de la tierra; debido a ello, diversos actores han logrado acaparar derechos de aprovechamiento de agua, lo que implica que el recurso esté en manos de pocos individuos con alto poder económico y político, lo que incide en que se vaya generando una situación desigual. Incluso esta acumulación de agua por parte una minoría podría causar escasez para las personas que carecen de dinero para comprar agua o no tienen el poder político para acceder a ella.

Tiempo atrás, MODATIMA⁵ compartió un estudio sobre la acumulación de los derechos de aprovechamiento de agua por parte de políticos chilenos. En el análisis que contenía esta investigación, surgieron los casos de Alfredo Moreno, ministro de Obras Públicas, Antonio Walker, ministro de Agricultura, y Nicolás Monckeberg, ministro del Trabajo y Previsión Social, quienes han tenido que tomar decisiones o estar involucrados en temas legislativos respecto al agua y al mismo tiempo tienen intereses. El caso más destacado es el de Antonio Walker: cuando fue ministro de Agricultura, era dueño de 30.000 litros de agua por segundo aproximadamente, en contraste con lo que necesita una persona para vivir diariamente, que son 170.000 litros. En ese sentido, la acumulación de derechos de agua, incluso la tenencia de derechos de agua por parte de políticos que están relacionados con este tipo de proceso es algo que no debería estar permitido.

A continuación, se presentan dos estudios sobre la realidad en Chile. La primera investigación está relacionada con el uso de los camiones aljibe; y la segunda, con la desalinización del agua de mar para consumo humano.

5 MODATIMA es el Movimiento de Defensa por el Acceso al Agua, la Tierra y la Protección del Medioambiente.

En cuanto a los camiones aljibe, cabe precisar que son una solución en áreas rurales y en campamentos de algunas ciudades, sobre todo en el norte del país. Sin embargo, esta alternativa para el consumo humano contempla ciertos riesgos, por ejemplo, que el abastecimiento sea discontinuo, debido a algún temporal o a que el vehículo no pueda pasar por determinado sector; en tales casos, las personas se quedarán sin agua. Ello, sin considerar que el agua del camión aljibe es más cara que la de la llave —cuyo precio subirá si aumenta el valor de la gasolina— y que la cantidad a la cual se puede acceder por esta vía suele ser insuficiente.

Un ejemplo respecto a la venta de agua de camiones aljibe en la provincia de Petorca. Esta no es traída desde Valdivia ni de otra ciudad, sino que proviene de la misma provincia, incluso del mismo sector del acuífero. ¿Cómo sucede esto? La provincia se divide en sectores acuíferos de acuerdo con lo indicado por la Dirección General de Aguas, pudiendo observarse desde dónde sale el agua y hacia dónde va. Dicho análisis permitió identificar que existe una coincidencia entre la zona donde más se vende agua y el lugar donde más se necesita el agua de estos camiones. ¿Qué significa esto? que el problema de esta zona podría no ser la sequía, sino que la distribución del agua.

Otro hito importante que se vincula con la situación anterior y los derechos de agua es que, de los cinco principales proveedores de agua que distribuyen en camiones aljibe en Petorca, tres tienen derechos de agua inscritos para uso agrícola y durante la época de la sequía han adquirido más derechos, es decir, compraron más agua en este período. Esto demuestra que la compraventa de agua es muy rentable, que el recurso hídrico está acumulado en pocas manos y que ello puede estar ocasionando la escasez de las comunidades.

La segunda solución que se plantea para la escasez de agua es la desalinización. El caso más connotado en Chile de este procedimiento se presenta en la ciudad de Antofagasta, la cual está abastecida tanto con agua desalinizada como con agua fresca. El estudio que abordó este tipo de agua se hizo aplicando encuestas para entender qué significa para las personas tomar agua desalinizada. Los resultados de esta investigación permitieron concluir que existe una baja aceptación de la calidad del agua desalinizada por parte de la población, mientras que la entidad que debe fiscalizar dicha calidad, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, distingue entre el agua desalinizada y la que proviene de la cordillera, por lo tanto, las fiscaliza de manera diferenciada. Otro hecho que se puede comentar es que no existe un proceso de participación ciudadana para consultar el tipo de agua que prefiere la gente, simplemente sucede que el agua de la llave cambia a desalinizada sin ningún tipo de consulta a las personas.

Por otra parte, no hay estudios locales que demuestren los impactos para la salud del agua desalinizada, si es dañino beberla. Desde mi perspectiva, debería contemplarse una normativa especial para este tipo de agua, considerando

que la regulación chilena de calidad de agua potable es explícita respecto a las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas. No obstante, dichos análisis sí se han realizado en Israel, donde se utiliza hace décadas para el consumo humano y estos han concluido que la falta de magnesio producida por la desalinización estaría correlacionada con el aumento de infartos en la población que ingería esta agua.

Sobre la base de lo anterior, un punto muy relevante que se debe destacar es el reconocimiento del agua desalinizada en la normativa de agua potable y, por supuesto, por la Superintendencia de Servicios Sanitarios que la fiscaliza. Por otro lado, los resultados del análisis realizado en Antofagasta muestran que solo una de cuatro personas sabía qué tipo de agua consumía —si era desalada o de cordillera—, en tanto únicamente el 27 % de los encuestados estaba satisfecho con la calidad del agua corriente que recibían, mientras que el 82 % piensa que tomar agua de la llave le podría generar efectos adversos y el 90 % de los hogares recurre al agua embotellada. Los resultados anteriores se dan en una ciudad donde la fiscalización del agua de la cañería resulta positiva, ya que Aguas Antofagasta cumple con lo establecido, según la regulación de calidad del agua potable; no obstante, los resultados del estudio prueban que los individuos están disconformes con la calidad del agua de su llave. Otra consulta que se hizo a la ciudadanía fue sobre la calidad, el sabor y el sarro que tenía el agua de la tubería en dicha ciudad. Como resultado los entrevistados le pusieron una nota muy baja a la calidad y al sabor, lo que también se contrapone con la fiscalización que lleva a cabo la superintendencia.

Ahora bien, cuando se habla de control público, las personas deben tener en cuenta que no todas las aguas son iguales: la del camión aljibe, la de cañería, la desalinizada, la de los pantanos, la de la cordillera o la de los ríos. Sobre la base de ello, la ciudadanía podría demandar mayor fiscalización sobre el uso de los derechos de aprovechamiento de aguas, detectar muy tempranamente los conflictos de intereses y difundir; así se genera mucho conocimiento ambiental. De esta manera, los individuos llegan a saber qué tipo de agua están consumiendo, quiénes son los dueños de las aguas y qué clase de información existe con respecto a los temas hídricos y ambientales en general. Todo esto significa mayor transparencia, tanto en la información como en los procesos de participación y también más instancias de participación ciudadana, lo que exige que el Código de Aguas sea modificado.

Natalia Rebolledo Robert⁶

Un primer diagnóstico sobre la materia es que, hoy en día, las personas nacen en un contexto de sequía, con escasez hídrica y de cambio climático. Hace ya más

⁶ Directora ejecutiva de la Fundación Un Alto en el Desierto, entidad miembro del Consejo de Asociaciones de la Sociedad Civil de la Contraloría General.

de veinte años que el mundo vive en esta crisis climática, agudizándose año tras año. Al respecto existe un sinnúmero de estudios; sin embargo, acciones concretas para enfrentar los problemas, muy pocas. Cada servicio público, centro de estudio y gobierno de turno tiene su propia valoración y ejecuta una nueva política sobre el tema, lo cual genera discontinuidad, ya que se adoptan soluciones transitorias como permanentes, como ejemplo de ello está el camión aljibe. También es posible detectar que hay una gestión hídrica deficiente: actualmente tenemos más de la mitad de las comunas de Chile con decretos de escasez hídrica, pero se sigue viendo que se riega a las 15:00 horas, que la ampliación de cultivos va en desmedro de los comités de agua, que la población sufre cortes de agua para la recuperación de las napas y que hay pérdida de agua por infraestructura sanitaria defectuosa. Por ejemplo, en Santiago, se estima un 30 % de pérdidas solo por concepto de infraestructura, mientras que en las regiones se presenta un escenario de injusticia hídrica, donde los camiones aljibe reparten 50 litros por persona al día, en lugar de los 100 que fija el estándar. No obstante, para que se pudiesen repartir esos 100 litros de agua tendría que haber disponibilidad presupuestaria y física para recibir y guardar esa cantidad de agua por casa; no basta con los camiones.

Otra situación detectada es el cambio de paisaje que se observa en la ruta 5 Norte, donde con gran falta de criterio se reemplazaron los cactus por pasto, pues se trata de zonas con comités de agua que gestionan la falta de agua para las personas. Todo esto amparado en un marco jurídico obsoleto ambientalmente, donde el principio de celeridad que no se cumple, porque como país nos estamos demorando mucho en implementar soluciones, en crear nuevas normas y en aplicar las que ya existen.

En Chile, la ley N° 21.075 regula la recolección, reutilización y disposición de las aguas grises, las que corresponden a aguas ya empleadas —como la de lavamanos, lavadoras o duchas— y que pueden ser usadas nuevamente, tanto para riego como para recarga de sanitaria. Como fundación, participamos en la discusión de esta ley, que partió en 2014 y que se promulgó en 2018. Posteriormente colaboramos en la consulta pública del reglamento para la aplicación de esta ley que aún no es publicado; llevamos siete años de discusión, lo cual es mucho tiempo.

Para aportar en esta línea, se trabajó en una alianza público-privada, entre la Fundación Un Alto en el Desierto como parte de la sociedad civil y algunos establecimientos educacionales públicos de la región de Coquimbo. A partir de esta alianza, se generó un sistema que permite reciclar el agua y reutilizar 5.000 litros al día en 15 recintos escolares —ello equivale a 100 camiones aljibe al año, aproximadamente—. Para conformar este sistema, se dio la participación de distintos actores: la Pontificia Universidad Católica de Chile, el Liceo Bicentenario Politécnico de Ovalle —con sus profesores y estudiantes— y la fundación. Por otra parte, se sumaron la empresa privada y el Estado que aportaron recursos

para que la idea se pudiera materializar. Gracias a la ejecución del proyecto, el referido liceo ganó el Premio Nacional de Medio Ambiente el año pasado, en la categoría de nuevas generaciones sustentables, lo que demuestra que la educación desde temprana edad en estas temáticas es muy importante para el cambio de hábitos, tanto en niños como en adultos, y que son fundamentales la educación ambiental, la participación y el control de la ciudadanía.

Desde la acción y la educación, también es posible cuestionar los hábitos con el uso y la gestión del agua, tanto individual como colectivamente. Como país, debemos preguntarnos qué tan bien estamos haciendo la distribución del recurso hídrico en la sociedad. Entonces el primer desafío es salir de la inercia, no traspasarla a las nuevas generaciones, las cuales están ávidas de cambios, de innovar y de aportar soluciones. Por esta razón, la acción debe ser nuestro referente.

Es en ese contexto que las personas no solo deben hacer control público de los recursos, sino que también pueden ejecutarlos y apoyar las soluciones en este tipo de crisis. Sin embargo, un punto importante para que ello ocurra es la simplificación de los espacios de participación ciudadana, ya que actualmente es muy complejo intervenir, por la cantidad de requisitos que exige cada entidad pública en sus procesos. De este modo, si se vuelven más sencillos los trámites, se puede promover una mayor colaboración de la población y generar un vínculo real del Estado con los habitantes de su territorio.

Jornada N° 3: Buenas prácticas para una rendición de cuentas

Juan Eduardo Figueroa Valdés⁷

Desde la Cámara Chilena de la Construcción, existen diversas herramientas que contribuyen a la lucha contra de la corrupción. Por ejemplo, el Código de Buenas Prácticas en la Industria, el Protocolo de interacción con funcionario público, el Manual sobre libre competencia, el Manual de la ley del *lobby*, la declaración de conflicto de intereses, entre otros.

El código de buenas prácticas es una iniciativa reciente, que busca propiciar una conducta adecuada y un comportamiento ético de los socios y de

⁷ Presidente de la Comisión de Legislación de la Cámara Chilena de la Construcción, entidad miembro del Consejo de Asociaciones de la Sociedad Civil (COSOC), de la Contraloría General de la República.

quienes interactúan y trabajan con la cámara, cuyas disposiciones se aplican independientemente de la categoría de los involucrados. Comienza con un capítulo vinculado a la probidad —a la buena fe en el obrar de los integrantes durante el desarrollo de los contratos— que subraya la importancia que tiene la calidad de los proyectos. Otros aspectos significativos regulados son las relaciones con los distintos partícipes en el proceso de construcción, las cuales deben guiarse por la transparencia y la conducta ética. En otra sección, se refiere a la prevención del riesgo y a la salud ocupacional y, en otra parte, trata sobre el ambiente y el mecanismo de relación con la comunidad, donde se prevén métodos de prevención y de resolución temprana de controversias.

Otro de los cuerpos normativos que tiene la cámara es el Código de Ética y de Conducta, que persigue evitar las prácticas en las que puedan existir conflictos de intereses. Existe un comité que vela por su cumplimiento y que se preocupa de que todas las personas que participan de la cámara, tanto sus trabajadores como sus autoridades gremiales y socios, queden regidos por este estatuto.

Asimismo, la cámara dispone de un tribunal de honor cuyo objetivo es conocer los conflictos que se producen por infracciones, por ejemplo, al Código de Buenas Prácticas en la Industria, a los estatutos o a otros documentos que contemplen obligaciones éticas. Este órgano está compuesto por siete miembros y funciona dividido en dos salas de tres integrantes. Tiene facultades para llamar a mediación, tramitar los reclamos y sancionar a los culpables. En este último caso, está facultado para aplicar amonestaciones y censura, acciones que se registran en la hoja de vida del socio y que podrían llevar a la suspensión de sus derechos y, en casos graves, a la expulsión. También existen medidas accesorias, como la inhabilitación para el desempeño de cargo gremial —en el caso de transgresiones importantes— y se establece que las sanciones serán informadas en los directorios y se publicarán en el sitio web de la cámara y en otros medios.

Este tribunal ha estado activo en los últimos seis años y, a partir de su trabajo, se han conocido 11 casos en que se han denunciado infracciones o malas prácticas, especialmente de socios de la Cámara Chilena de la Construcción. Ejemplos:

- 1) Corrupción en el asfalto por parte de tres empresas constructoras que habían sido sancionadas por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. En este caso, la cámara suspendió a los socios por seis meses y los obligó a generar un programa de *compliance* para asegurar la implementación de buenas prácticas.
- 2) Acción descuidada frente a una licitación pública, en la que el socio fue amonestado en forma escrita.
- 3) Reclamo en tramitación contra una empresa constructora que no cumplió con los protocolos sanitarios del COVID-19, en cuanto a la seguridad de salud.

Por otra parte, se creó un protocolo para la interacción entre los trabajadores socios y los representantes de la cámara con los funcionarios estatales, de manera que esta se dé bajo un estándar apropiado de comportamiento y se apegue estrictamente al modelo de prevención de delitos y al código de ética. Para ello, contiene ciertos lineamientos básicos cuando se produzca la relación con los servidores públicos, de modo que apunta en la dirección correcta, para hacer bien las cosas y seguir luchando contra prácticas inadecuadas o que atentan contra una sana relación público-privada.

Recientemente, la cámara ha implementado un manual sobre libre competencia, el que tiene por objeto informar, a los socios y a los trabajadores afiliados a la organización, sobre las políticas de libre de competencia impulsadas por la autoridad. Allí se aconseja, por ejemplo, cómo debe manejarse la colaboración entre los competidores, en qué casos y de qué forma pueden intercambiar información; además se entrega recomendaciones gremiales para enfrentar los boicots. Mediante monitoreos, la entidad revisa que el modelo de prevención de delitos se esté siguiendo y dispone de un canal de denuncias a través de la página web institucional, que sirve para que los socios trabajadores y los colaboradores puedan informar en forma anónima sobre incumplimientos al código de ética o derechamente sobre los delitos descritos en la ley N° 20.393.

Por último, una nueva herramienta orientada a la transparencia y la probidad es el formulario de declaración de conflictos intereses de los socios y los trabajadores, en el cual todos los que tienen participación gremial pueden transparentar cualquier relación que pudiera generar algún tipo de conflicto de intereses.

Álvaro Ramírez Alujas⁸

La transparencia es un pilar fundamental en una democracia, pues facilita el equilibrio de poderes que permite tener una justicia que efectivamente opere desde un punto de vista sustantivo frente a la ciudadanía. Gracias a ella, es más probable que la Administración pública funcione para el bienestar colectivo y haga un buen uso de los recursos públicos, como dice el lema de Contraloría.

La transparencia, la integridad y la ética pública son elementos que estaban presentes en el debate internacional, sobre todo después de la crisis sanitaria que hemos vivido. A partir de ellas, se han venido desarrollando, la información pública y la rendición de cuentas, como requisitos imprescindibles en el marco de esto que entendemos como gobierno abierto.

Desde este paradigma, el gobierno abierto tiene un enfoque de gobernanza de los asuntos públicos, donde los gobiernos e instituciones trabajan en una

8 Académico de la Universidad de Chile.

relación de mayor horizontalidad y en un marco de trabajo más colaborativo y con transparencia, no solamente en cuanto al acceso de la información pública, sino también respecto a la reutilización de esta con beneficio social o público, considerando su utilidad para la rendición de cuentas.

Actualmente, los gobiernos a nivel global han ido generando un marco institucional que no se limita a dar a los particulares acceso a la información, sino que obliga a las autoridades a entregar los datos que justifican sus acciones. En Chile esto se ha regulado con la ley de *lobby*, que surge de la necesidad de transparentar las relaciones entre lo público y lo privado, al igual que las declaraciones de intereses y patrimonio; siendo ambas herramientas parte de nuestra institucionalidad. Entonces este eje de transparencia y rendición de cuentas va al corazón de lo que hoy en día se conoce como los sistemas de integridad, donde el comportamiento de los actores del sector público está regido en normas de aplicación universal que garantizan la mitigación de los efectos adversos de un uso indebido de la posición de poder de los gobernantes y, por otro lado, fomentan el eje de la participación ciudadana en términos de lo que entendemos como la posibilidad de que la gente tenga mayor incidencia en los asuntos públicos. Por eso es importante que la población pueda fiscalizar y se convierta en un actor más vigilante y activo en los asuntos públicos.

A partir de 2011, se formó una alianza para el gobierno abierto, la cual supone estos mismos principios. A nivel global, 78 países son parte de este movimiento que lucha contra la corrupción, a través del aumento de la transparencia y de la rendición de cuentas. Es en ese contexto que se llevan a cabo planes de acción bianuales y, desde esa perspectiva, se observan las distintas iniciativas que buscan avanzar hacia el acceso a información pública, para mejorar la calidad de los servicios y para promover nuevos marcos de integridad en la generación de políticas que vayan orientadas a mejorar los estándares de igualdad de acceso a los servicios.

Un tema que se relaciona con esto es la promoción de acciones concretas en materia de contrataciones públicas, de obras de infraestructura y de todo este espacio de las relaciones entre el sector privado con el Estado en la provisión de bienes públicos. En ese sentido, se han reunido 78 países, entre los cuales está Chile, para promover más de 100 compromisos asociados al ámbito de la construcción, estimulando el uso de plataformas digitales para proveer a la ciudadanía de herramientas de control que le permitan monitorear y dar seguimiento a las obras públicas, con la información de las fechas, de los montos, de quiénes son los contratistas. Lo anterior contribuye al acceso de los datos abiertos, lo que favorece el control social de este tipo de procesos.

Por otro lado, hay iniciativas que tienen que ver con las contrataciones, que buscan hacer más abiertos, transparentes y auditables los procesos de compra y contratación pública, no solamente en cuanto a infraestructura o inversión

pública, sino que, en general, todos los contratos que implican una relación cuando el sector público compra servicios o bienes que están dentro de este foco.

A continuación, hablaré de una iniciativa internacional como CoST⁹, que busca profundizar los temas de transparencia en las obras de infraestructura pública donde efectivamente se juegan recursos, costos de oportunidad y focos potenciales de corrupción, todos mecanismos nuevos en los que se utiliza de manera intensiva la tecnología para favorecer la auditoría social. Algunos ejemplos:

- 1) Argentina, la cual tiene una plataforma en la que se transparentan las contrataciones públicas ligadas a infraestructura;
- 2) Ucrania, que desde 2018 cuenta con un sitio web vinculado con datos abiertos, para que las personas puedan reutilizar esa información y tengan herramientas;
- 3) otros países como Ghana o Ecuador, que no solamente han promovido los temas de contrataciones, sino que también la rendición de cuentas de obras de infraestructura pública, donde por ejemplo es posible consultar el área de contrataciones.

Relacionado con este proceso de infraestructura pública, la Alianza de Contrataciones Abiertas¹⁰, a través del uso de datos públicos y de la reutilización de información, define estándares que favorecen que la ciudadanía pueda tener instrumentos de control social en materia de compras o contrataciones. Esto no solamente mejora la auditabilidad de los proyectos de infraestructura —lo cual tiene un impacto directo—, sino que también permite que sean más entendibles o legibles para el particular los presupuestos y los gastos de los proyectos de inversión. Este caso no se limita a la divulgación de información o visualizaciones que ayudan a entender con mayor claridad este tipo de procedimientos, los que a veces son bastante complejos, sino que facilita este espacio de auditoría social.

En este ámbito, el Banco Interamericano desarrolló hace más de diez años un mapa inversiones, mediante una plataforma digital que utiliza los datos de los distintos gobiernos, de los ministerios de obras públicas, de las cámaras de la construcción y de los presupuestos, para visualizar en línea y en tiempo real los procesos de contrataciones y el avance de las obras de infraestructura. No solamente es una plataforma con los datos depurados desde el punto de vista

9 CoST trabaja con el gobierno, el sector privado y la sociedad civil para promover la divulgación, validación e interpretación de datos de proyectos de infraestructura (<https://infrastructuretransparency.org/about-us/>).

10 Open Contracting Partnership es una colaboración que abre espacios de diálogo entre gobiernos, empresas, la sociedad civil y especialistas en tecnología para transparentar y transformar la contratación pública en todo el mundo (<https://www.open-contracting.org/es/about/>).

digital, sino que fue construida en un lenguaje comprensible para la población. Además, permite un análisis directo, una georreferenciación en tiempo real y esto favorece la participación de la ciudadanía en el control social de la infraestructura y las obras públicas. Casos de aplicación:

- 1) Argentina tiene una plataforma tipo, donde se pueden observar:
 - a) la georreferenciación de las distintas obras públicas;
 - b) los montos asociados;
 - c) los plazos;
 - d) las áreas donde se orientan los proyectos, si son obras de infraestructura vinculadas a la educación, a la salud o al equipamiento urbano;
 - e) los proyectos finalizados.

Muchas de estas herramientas han incorporado la posibilidad de que los ciudadanos contrasten esta información pública y puedan hacer denuncias o incidencias que permitan tomar alguna acción.

- 2) Colombia también trabaja con visualizaciones que ayudan a la ciudadanía para entender de manera más clara y didáctica cómo monitorear y dar seguimiento a este tipo de obras de inversión.
- 3) República Dominicana y Costa Rica no solo trabajan proactivamente para evitar o mitigar los potenciales conflictos de intereses o problemas en materia de integridad pública ligados a las obras de inversión pública, sino que también favorecen la participación más activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así se aprovecha la inteligencia colectiva en el seguimiento o monitoreo permanente.
- 4) Paraguay fue adaptando e incorporando este enfoque de rendición de cuentas, en su plataforma de inversiones, de seguimiento y monitoreo, sobre todo a causa de la pandemia.

CONVERSATORIO: PERSPECTIVAS PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

Organizador:

Centro de Estudios de la Administración del Estado, de la Contraloría General de la República

Moderador:

Jorge Bermúdez Soto, Contralor General de la República

Participantes:

Gloria de la Fuente González, presidenta del Consejo para la Transparencia y José Pérez Debelli, presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales –ANEF–

Fecha:

24 de noviembre de 2021

Lugar:

Contraloría General de la República con transmisión virtual simultánea

Presentación

Este conversatorio es una instancia que tiene por objetivo reflexionar sobre la relevancia de la función pública y el aporte de esta en el país en el que vivimos, donde existe cierto grado de incertidumbre y falta de seguridad en las instituciones públicas. En ese contexto, se analizó cómo su ejercicio eficiente puede aportar a incrementar la confianza ciudadana, a través del fortalecimiento del control público y de la transparencia de los actos de la Administración, todo lo cual está vinculado con el aumento y mejoras de los mecanismos de rendición de cuentas.

Es por ello que, esta actividad buscó generar el diálogo desde distintas perspectivas de la función pública para identificar el aporte de esta en el contexto actual. Asimismo, los panelistas profundizaron sobre los aspectos relevantes a considerar en el fortalecimiento del empleo público y los desafíos a los que se ven enfrentadas, tanto las entidades públicas como las personas que se desempeñan en ellas.

La pretensión de esta actividad es subrayar la importancia que tiene tanto para el Estado como para el país y la sociedad, pues es relevante que exista una buena función pública. Al mismo tiempo, interesa revisar qué elementos debe reunir, desde el punto de vista de las reglas de transparencia y de probidad que se deben aplicar a ella, para responder a los requerimientos de la ciudadanía en aspectos como la integridad o la ética públicas.

Entonces la función pública no solo tiene que ser eficiente para otorgar prestaciones, sino que es una labor que tiene que ser ética. Para lograr el objetivo de entregar tales servicios, las personas que allí se desempeñan además de cumplir sus deberes, deben tener derechos. Uno de los primeros debería ser precisamente disponer de esa tranquilidad y estabilidad para desarrollar ese trabajo.

En ocasiones ocurre que el Estado no es un buen empleador desde el punto de vista de la estabilidad, lo que es posible visualizar en la regulación pertinente en Chile, la cual no se ha modernizado en concordancia con los cambios de la sociedad en los últimos años. Ello repercute directamente en los trabajadores públicos, donde el Estatuto Administrativo, por ejemplo, es una ley de 1989, promulgada en un período predemocrático, con todo lo que eso significa y la carga que ello implica. Allí es donde el legislador no ha avanzado, a pesar de la necesidad de hacerlo, por distintas razones —otras prioridades, reclamos, alguna dificultad, puede que esté afuera la agenda política o simplemente no es atractivo el tema—. De este modo, lo que ha ocurrido es que es la jurisprudencia, tanto judicial como administrativa, ha tenido que ir adaptando esa figura a la realidad.

Por lo anterior han surgido dictámenes en materia de contrata, como aquel que establece el principio de la confianza legítima. Hace algunos años habría sido algo impensado, pero hoy es una realidad asumida totalmente por parte de la Administración. En su origen, fue una evolución jurisprudencial y actualmente es una práctica administrativa que pocos podrían poner en duda. Así, un funcionario al que se le ha renovado su contrata tiene la justificada expectativa de que, bajo las mismas condiciones de empleo, con igual trabajo y existiendo obligaciones en cuanto a los servicios que debe cumplir, se mantenga en esa misma situación laboral.

Aún queda mucho por hacer para clarificar cuáles son esos deberes y derechos, eso debiera ser parte de una política en cuanto al empleo público, con las respectivas modificaciones legislativas, nuevos estatutos. Al parecer el tema no está en la mira de nadie y, por lo tanto, seguirá jugando un rol preponderante la jurisprudencia judicial, que está mucho más actualizada y adelantada que la administrativa. No obstante, también esta última tiene efectos generales respecto de la Administración del Estado.

Exposición de Gloria de la Fuente González¹

Considerando el contexto actual, donde se están generando discusiones importantes en torno al futuro del Chile, a la mirada del Estado y a la función pública, reflexionar sobre este tema es esencial.

Partiendo de esta perspectiva, el Consejo para la Transparencia –desde su creación hace ya 13 años con la publicación de la ley N° 20.285, de 2008 y la instalación de la institucionalidad– ha fomentado la discusión sobre la función pública y particularmente, sobre la transparencia en la misma.

La transparencia debe ser entendida no solamente como una política pública que establece la obligación de los organismos para publicar y entregar información cuando los ciudadanos lo solicitan, sino como un principio fundamental que se ampara en el derecho internacional, el cual es coherente con los tratados y convenios que Chile ha suscrito en esta materia. En ese cuadro, la transparencia es un pilar muy importante para el desarrollo de la función pública.

En ese contexto, la visión del Consejo es que la información de los organismos de la Administración del Estado y el derecho a acceso a la información contribuyen al desarrollo de la democracia en Chile, que necesita niveles importantes de profundización y, en ese aspecto, la rendición de cuentas y el control social son fundamentales.

Ahora bien, la existencia de la legitimidad de la actuación pública requiere como base mínima un Estado transparente en su accionar y que la ciudadanía tenga la posibilidad de contar con herramientas idóneas para conocer los fundamentos de las decisiones y las acciones que realizan las autoridades, más aún bajo la lógica de cambio de paradigma de las democracias representativas hacia una relación más horizontal con la autoridad. En este escenario, las democracias modernas necesitan contar con herramientas idóneas para conocer los fundamentos, las decisiones y las acciones que realizan las jefaturas de los servicios, pues mediante ellas la acción de quienes toman las decisiones no permanecerá oculta permanentemente.

1 Presidenta del Consejo para la Transparencia en el período entre octubre de 2020 y marzo de 2022. Es científica política de la Universidad Católica de Chile y doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

Un dato clave es el que entrega la «Encuesta nacional de transparencia de 2020» la cual muestra que la mayoría de los ciudadanos tiene una evaluación negativa —aun tras el estallido social, donde se podría suponer que esto habría cambiado— de la relación entre la ciudadanía y el Estado. La encuesta mostró que el 88 % de las personas piensa que la relación con el Estado es distante, el 82 % cree que ha sido una relación de maltrato y el 82 % dice que, además, se ha sentido discriminado por el Estado. Observando los resultados de la medición que recoge información de distintas etapas desde hace varios años, es posible visualizar que la percepción negativa solo va en aumento.

Si uno agrega a ese dato que solo el 24 % de las personas confía en el sector público y que un 67 % cree que los organismos estatales en Chile son corruptos, es evidente que ha habido un aumento significativo de la percepción negativa. Por su parte, la «Encuesta nacional de funcionarios» arroja mejores resultados, pero tampoco son auspiciosos, por ejemplo, bajo la misma pregunta, la percepción de los empleados públicos es más positiva, pero un 76 % señala que la relación entre el Estado y los ciudadanos es distante, en tanto un 64 % dice que es de maltrato y el 55 % indica que es discriminatoria. Los trabajadores del Estado también son usuarios de prestaciones de este, entonces hay un desafío importante que señalar.

A propósito también de la «Encuesta nacional de transparencia», la relación entre la función pública y la transparencia está en el derecho de acceso a la información pública. En opinión de los interrogados, este último es altamente valorado, pues consideran que:

- 1) fomenta la participación ciudadana en niveles por sobre el 80 %,
- 2) mejora la gestión pública y, por lo tanto,
- 3) aumenta la confianza en las instituciones también en cerca del 80 %.

Todo lo anterior, en mediciones de distintos períodos —pre y postestallido—. En ese mismo sentido, previene la corrupción, lo que es clave para la recuperación de la confianza y es un elemento central para que los ciudadanos puedan controlar las acciones de los empleados públicos y de la autoridad.

De alguna manera, si se analizan casos de alta connotación social —los que más se conocen a través de los medios de comunicación— e incluso otras señales que se han visto, el acceso a la información es una herramienta fundamental para mejorar la función pública y la relación entre el Estado y los ciudadanos. Ello, en su lógica de contribuir al control social y hacer, por lo tanto, asequible y exigible la rendición de cuentas a la autoridad, lo que abre la posibilidad de combatir la corrupción.

Por último, resulta evidente que estamos frente a un cambio de paradigma y que no sabemos hacia dónde nos va a conducir. Esto no solamente pasa en Chile, sino también en el mundo, es parte del mapa de las democracias que han ido evolucionando y de los sistemas políticos que se han modificado. En ese escenario, es preciso fortalecer los derechos fundamentales para consolidar el principio de transparencia y la función pública como algo valioso, como algo fundamental, como algo que no puede volver atrás.

Respecto a las políticas públicas, a la construcción del Estado y al sistema democrático, la función pública tiene un rol central y retroceder en eso es algo negativo, porque impide la posibilidad de dignificar a los empleados. A su vez, mejorar las condiciones laborales de aquellos los habilita para prestar servicios de mayor calidad a quienes son lo más importante en este cuadro: los ciudadanos de nuestro país.

José Pérez Debelli²

Desde la experiencia de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, es posible afirmar que son los funcionarios quienes ejecutan las políticas públicas. En ese sentido, hay que abordar con responsabilidad este tema y, por ello, es crucial cuidar el rol del Estado, particularmente en estos tiempos en que se lo menosprecia y se lo violenta mediante amenazas, sobre todo en períodos electorales. Es en este contexto que se debe considerar que, independiente de la coyuntura política actual que vive el país, se debe destacar la importancia de los servidores públicos que han hecho carrera, más allá de su condición contractual.

Existe un déficit estructural, una precariedad contractual, hay muchas personas en la Administración que están a honorarios y otras tantas, casi un 70 % —y un poco más en algunas dependencias—, a contrata. A pesar de esa condición desmejorada, quienes tenemos la convicción y la vocación pública la relacionamos con la necesidad de evitar escenarios de corrupción. Eso lo observamos cuando aparecen situaciones vinculadas a hechos contrarios a la probidad, ya que los que trabajan en la Administración, por ley, tienen la obligación de hacer la denuncia de cualquier hecho irregular.

Cuando los nuevos gobiernos llegan al poder, confunden el rol de la función pública con una empresa y, para flexibilizar la circular 15, de 2020, del Ministerio de Hacienda³, contratan a un número importante de personas a honorarios. La justificación es que son trabajadores que están recién partiendo, pero cabe mencionar que son profesionales titulados, jóvenes que no merecen un contrato precario, a lo menos deberían entrar a contrata, para después poder postular a la planta. Por ejemplo, podrían existir sistemas como el del Servicio Impuestos

2 Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales.

3 Instructivo sobre austeridad y eficiencia en el uso de los recursos públicos durante la emergencia sanitaria producto del virus COVID-19.

Internos, donde cada seis meses hay un proceso regular, automático de llamado concurso interno por localidad, por responsabilidad, por remuneración. Esta inestabilidad en el empleo no es digna, se percibe como un déficit estructural.

Entonces cuando se inicia un gobierno, se designan ministros que desarman, por ejemplo, el equipo comunicaciones, porque no es de su confianza. Incluso sustituyen al conductor o a la secretaría por gente de su preferencia. Así no se respeta el trabajo público, ya que consideran que este pasa a ser un botón electoral.

Constatamos que esa condición laboral precaria atenta contra la función pública y por ello recomendamos que esos profesionales que se incorporan a la Administración deberían ingresar un período acotado a contrata, para luego ingresar al proceso de regulación contractual permanente, que define el desarrollo laboral, en cada repartición pública, para así tener una responsabilidad mucho mayor y comprometerse con el servicio.

Cabe destacar que los dictámenes de la Contraloría han permitido mejorar esa condición insegura de las personas contratadas a honorarios.

Por su parte, los gobiernos han afirmado su compromiso con los procesos de modernización, pero cuando se revisan sus programas, no aparece ese contenido. En ese sentido, los funcionarios podemos influir con propuestas, de manera que los gobiernos tengan la posibilidad de recoger la experiencia en el trabajo público de quienes están sindicalizados en la ANEF. Es importante establecer un respeto a la representación formal sindical y propiciar un diálogo social en esta materia.

Por responsabilidad, debería limitarse la discrecionalidad que tienen los gobiernos en los nombramientos, hoy son 3.500 cargos, aproximadamente. En esa línea, la ANEF propuso que hasta el tercer nivel sea de carrera y por qué no el segundo, por qué no el primero; puede revisarse, pero es un proceso de modernización que está pendiente y que está al debe, debido a las condiciones laborales precarias que se ofrecen.

Preguntas del público y respuesta de los expositores

¿Cómo hago para ingresar al servicio público, desde el punto de vista de la transparencia, del derecho de acceso a la información pública, en la situación que actualmente hay?

Respuesta Gloria de la Fuente González: hay un desafío importante sobre la transformación en las formas de ingreso a la Administración. Evidentemente, siempre están las sospechas y todos han escuchado alguna vez «este concurso está arreglado». Parte importante de las tareas que se debieran garantizar hacia el futuro son, primero, que existan procesos que sean transparentes, con reglas claras de ingreso a la función pública, y que esa concursabilidad ayude a que entren los mejores, pero en igualdad de condiciones respecto a la competencia, fortaleciendo previamente los empleados de carrera. En el fondo, hay que acotar los espacios de discrecionalidad que puede tener una autoridad para tener su equipo de confianza. Por ello, contar con estándares de transparencia claros y conocidos por todos es fundamental, en eso la Alta Dirección Pública ha sido un aporte.

No obstante, es un escándalo que, cada vez que comience una nueva Administración, cambie la mayoría de los empleados. Respecto a este punto, la Alta Dirección Pública ha contribuido a garantizar una cierta concursabilidad y a que las calificaciones sean parte del camino que se debe recorrer, así como a establecer estándares claros de ética, probidad y transparencia dentro del proceso. Esta última es fundamental, pues la mera sospecha de que los concursos están arreglados es perjudicial para el Estado.

Por otra parte, son los principios sobre los cuales se debiera basar esa función pública una vez que se ingrese. Ahí también es clave la formación y la preocupación respecto a esto, es una cosa que probablemente está al debe; en este punto la Contraloría ha realizado un aporte bastante importante y el Servicio Civil, también. Sin embargo, aparecen cuestiones tales como la probidad, el principio de legalidad, la imparcialidad y la objetividad que deben tener los empleados, más aún, cuando están en la toma de decisiones. Son principios clave y que deberían ser parte del pilar fundamental de la formación en general de los trabajadores del Estado: la responsabilidad de acuerdo con el cargo, la eficiencia y la eficacia; el respeto y la sujeción al control social; y la obligación de rendir cuentas.

¿Cómo hacemos para tener una conversación a nivel país cuando uno dice que en la Constitución está consagrado el acceso igualitario de los ciudadanos al empleo público y desde ahí el principio de mérito 100 % en la Administración debería estar instalado ¿es una conversación constitucional?

Respuesta de José Pérez Debelli: hoy día se le ha agregado el concepto de diálogo social, con un carácter vinculante y que sea la interacción permanente con las contrapartes en los últimos tres niveles de negociación. De hecho, está regulado, el Contralor General o el equipo es un primer nivel; el segundo nivel, la ANEF sectorial que trata con el gobierno de turno; y la mesa del sector público, un tercer nivel. Por lo tanto, es un ejercicio que se ha cuidado desde 1990.

La relación de contrapartes tiene que ser también permanente, entonces es el diálogo social con carácter vinculante y resolutorio. El primer ejercicio de modernización del Estado se realizó en los 2000, donde nos comprometimos a hacer unos diseños y un método de trabajo en todas las instancias regulares de participación para analizar cómo se implementaban modelos de función pública para el desarrollo del empleo. Este diálogo social tiene que realizarse como un ejercicio de respeto recíproco y no de imposición, ni algo solamente declarativo, porque eso es ofensivo.

¿Hay un modelo óptimo de empleo público, a nivel comparado en el mundo, que indique cuál es el camino?

Respuesta Gloria de la Fuente González: cada paradigma se adapta a la realidad del país, entonces el empleo público conversa también con la estructura de las instituciones y con un cierto modelo de régimen político. Entonces, no hay uno óptimo. No obstante, el modelo de ingreso que tiene Francia es interesante de mirar, ya que se preocupa de la formación de la función pública y reivindica el trabajo público.

En ese sentido, ¿debería existir una escuela nacional para la vida pública?

Respuesta de Gloria de la Fuente González: sin duda, la Contraloría ha hecho un esfuerzo, por su parte, la Dirección Nacional del Servicio Civil se encarga de un área específica; sin embargo, esto debería transformarse en una política del Estado. Por ejemplo, desde el Consejo se realiza mucha promoción y capacitación sobre temas relacionados con el acceso a la información pública. Deberíamos tener una mirada centralizada en esto, que permita ordenar este trabajo de fortalecimiento y de responsabilidad, pero también dentro de la propia institución; lo anterior, asumiendo que el funcionario estuviese dispuesto a capacitarse permanentemente.

Otro punto es cómo generamos un diálogo sobre el mérito, más allá de los modelos. Para ello es clave tener una conversación y sincerarla respecto al empleo público. Lo primero es pensar en el marco de un proceso constituyente: estos temas no pueden estar fuera, porque, al igual que la modernización del Estado, no es una materia atractiva, ya que es fundamental para garantizar condiciones de un Estado con ocupaciones públicas que tengan niveles de dignidad adecuados para un país como el nuestro y que dejen de ser precarios, producto de las excepciones contenidas en las leyes de presupuesto.

Es fundamental que esto garantice un piso para que el Estado opere con elevados estándares de probidad y transparencia. En ese sentido, la Convención Constitucional es una oportunidad para instalar los debates y me parece que el próximo período parlamentario presidencial también es clave para instalar

estos temas que son la base del asunto: ver cómo imaginamos las condiciones adecuadas para que el Estado realice su tarea.

Para que la función pública se cumpla con altas exigencias de transparencia, de probidad e integridad se requiere que sea reconocida en su mérito y no bajo un escenario de precariedad o de cuestionamiento permanente que finalmente no sirven a la discusión del país.

Junto con las críticas de sus detractores y la polémica por la consulta pública que se hizo, es lamentable que reforma que acaba de mandar el Gobierno al Parlamento se haga al final de su administración, cuando el cambio de legislatura hace su aprobación inviable, más allá de los méritos que pueda tener. Es ahí donde yo creo que tenemos una oportunidad en el ciclo que viene.

Comentario del Contralor General: como Contraloría se han hecho varias cosas, aparte del tema jurisprudencial, está la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios que recibe anualmente miles de presentaciones, lo que da cuenta de cuáles son las expectativas que hay. Por otro lado, se tiene que avanzar en la estabilidad, lo que es un concepto fundamental y la confianza legítima tiende a eso: que las personas funcionarias puedan trabajar tranquilas. Sin embargo, también se debe modernizar los reglamentos y es algo que se debe hacer, debido a que se han ido quedando muy atrás, muy anquilosados.

¿Cómo hacemos para reivindicar esa función pública? Tanto la idea de la grasa del Estado, que se ha instalado en muchos candidatos, como aquella que considera al empleado público como lo peor responden a un planteamiento muy antiguo del new public management: que el sector privado es el modelo que hay que trasladar a la Administración. En ese entendido, el área privada no opera mucho mejor que el Estado, entonces, ¿cómo podemos hacer desde el Estado para reivindicar esta labor y que ese 88 % negativo de la encuesta pueda bajar en el futuro?

Respuesta Gloria de la Fuente González: se construye a partir de no dar todo por hecho y esta fue una discusión con un equipo de la Dirección de Presupuestos que mide servicios específicos. Efectivamente, al mirar los datos en encuestas, cuando el ciudadano es atendido por aquellos, el resultado es mucho mejor. En la «Encuesta nacional de transparencia» se pregunta sobre confianza en el área privada y esta está en el mismo nivel que el sector público —es decir, 1 de cada 4 personas cree en el sector privado—, el problema es que la desconfianza es un problema generalizado. Ahora ¿dónde está el dilema que se debe enfrentar hacia adelante, más allá de estos datos específicos? El dilema está en la reivindicación de la idea de Estado, que está no solamente en el discurso de la autoridad al servicio de las personas, sino que, efectivamente, procura mejorar la experiencia o la relación del Estado con las personas. Este concepto está más vinculado a

una entelequia que a un servicio específico y probablemente había experiencias de modernización en algunos organismos públicos en Chile que han sido exitosos respecto a la relación con los usuarios y esos datos están ahí y pueden ser útiles. Se cree que el Estado es pura grasa y con mucha gente ineficiente y no se presta atención a que cumple una función específica que debe ser valorada, que es compleja y que no es igual a la que se realiza en el mundo privado, porque son roles distintos.

Ese es el sentido del dato: alertar sobre la entelequia llamada Estado, más allá de los servicios, ministerios o de la función pública específica de la que hay que hacernos cargo para iniciar la conversación.

Hace un tiempo, la Unidad de Derechos Funcionarios prorrogó la contrata de un empleado que trabajaba en un carrito llevando archivadores. La entidad, por temas de pandemia, digitalizó su sistema y dijo ya no es necesario el servicio. Yo les quería preguntar su perspectiva respecto a algunas labores que pueden quedar obsoletas, por diversos temas y si ¿habría que reconvertir a esas personas?, ¿capacitarlas?

Respuesta José Pérez Debelli: es central cuando nos hacemos cargo. En su momento, negociamos que el proceso de salida de las personas funcionarias fuese digno del Estado. En un trabajo decente, uno ingresa, desarrolla sus expectativas y después egresa, en un tiempo aceptable, pero no pensando en quedarse hasta el final de la existencia. Hoy en día, existe este segmento de auxiliares, administrativos y conductores que se van profesionalizando, porque se han capacitado también gracias al esfuerzo institucional. Tales personas seguramente tienen una contrata por más de 30 años, pero antes de que se las despida, se debe ver la posibilidad de reconvertirlas, toda vez que muchas veces estudiaron una carrera técnica que les permite en sus últimos años en el Estado no estar moviendo ese carrito. Todo este circuito debería ser una obligación del Estado, que esta reconversión sea parte de un capítulo que se aborde en ese proceso de egreso digno, que se tenga la mirada de que un ser humano no es un bien desechable.

Comentarios finales

Gloria de la Fuente González

Para fortalecer un sistema en lo público, tiene que ponerse en el centro a los funcionarios y si bien hay avances como país en esto, sin duda hoy en día se ha fortalecido un sistema que permita que los individuos sientan que tienen mejores condiciones para descubrir irregularidades o actos de corrupción, pero

que también responsabilidad. En esto la Contraloría ha hecho una tarea muy relevante respecto a la posibilidad de recoger denuncias –que, en muchos casos, son anónimas– y generar la necesaria protección para quienes alertan sobre actos contrarios a la ética. La muestra más evidente de la falta de incentivos para que los empleados revelen a la autoridad las irregularidades que detecten, se produjo tras el cambio de 190 autoridades locales. En dicha ocasión, de repente, comenzó a aparecer una miríada de situaciones que no se habían advertido antes en varios municipios. Eso ocurre, porque muchas veces no existen los incentivos o la tranquilidad suficiente para los trabajadores puedan denunciar los actos de corrupción.

Finalmente, los primeros que se dan cuenta de las situaciones son los propios funcionarios y, por ello, se debe generar condiciones para que esas cosas no ocurran, para que los estándares de transparencia e integridad en lo público nos tengan a todos como protagonistas y comprometidos.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL
DE LA PRESIDENCIA. (2021).
«INTEGRIDAD, PROBIDAD Y
TRANSPARENCIA EN CHILE.
TRES DÉCADAS DE AVANCES Y
DESAFÍOS». MINISTERIO SECRETARÍA
GENERAL DE LA PRESIDENCIA

Pablo Sepúlveda Moreno¹

Introducción

El desarrollo de las políticas de integridad pública y transparencia en Chile ha sido un proceso cuya trayectoria ha traspasado gobiernos y coaliciones políticas, transformándose en una política de Estado. Son más de 30 años en que Chile ha logrado robustecer su institucionalidad, siendo pionero en Hispanoamérica en esta materia.

A lo largo de esta historia, diversas instituciones públicas han ejercido sus atribuciones para la correcta implementación de esta política. Es el caso de la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia, Chilecompra y el Servicio Civil, órganos que, provistos de autonomía, han incentivado la adopción de una cultura funcionaria de la probidad, la apertura y la transparencia.

Esta publicación pretende responder las siguientes preguntas:

- a) ¿cuáles son las principales reformas que Chile ha realizado en los últimos 30 años?;
- b) ¿qué factores han facilitado o han obstaculizado su desarrollo?; y
- c) ¿qué desafíos aún tenemos pendientes como país?

En ella se narra esta historia desde el punto de vista de la implementación de las políticas públicas, situando la mirada sobre los actores institucionales.

1 Secretario ejecutivo de la Comisión de Integridad Pública y Transparencia.

Los temas que aborda este libro son diversos y dan cuenta del avance logrado desde distintas perspectivas, tales como:

- 1) la probidad;
- 2) la transparencia;
- 3) la regulación del *lobby*;
- 4) la prevención de los conflictos de interés; y
- 5) la labor de las instituciones públicas para la integridad en Chile.

La ciudadanía juzga estos temas con rigor.

Los tres primeros capítulos del libro fueron escritos por Felipe del Solar, quien fuera secretario ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia entre 2008 y 2011. Hablan de la Comisión Nacional de Ética Pública creada en 1994, y de cómo se dieron los primeros pasos en materia de probidad y de transparencia, luego de recobrada la democracia en Chile.

El libro continúa con el trabajo de Gonzalo Guerrero, secretario ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia entre 2018 y 2020. Explica la constitucionalización de este proceso y de cómo se fueron elevando los estándares de integridad y rendición de cuentas.

El libro continúa con lo escrito por Alberto Precht, presidente de la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia entre 2010 y 2014. Enfatiza la defensoría ciudadana y relata cómo un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos marcó un punto de inflexión en esta materia, que llevó a la dictación de la ley N° 20.285, publicada el 20 de agosto de 2008.

1. Probidad y transparencia

Los capítulos que comentaré describen los tres pilares de lo que denominamos un ecosistema de probidad y de transparencia. Ellos destacan la labor de la Comisión Nacional de Ética Pública, así como la primera vez que en Chile se comenzó a usar el concepto de ética pública. Cabe recordar que la palabra ética tiene un sentido que se relaciona con el *ēthikós*, con el carácter que define nuestros valores, pero también con el *ēthos*, porque esos valores se construyen en una tradición, en una costumbre. Después viene el tema de la constitucionalización y de los principios de probidad y de publicidad, para terminar con la implementación de una cultura de la transparencia.

Este libro representa una enorme contribución a difundir el proceso de construcción o de generación institucional de los últimos 31 años, precisamente el mismo lapso que diríamos, está en jaque desde 2019.

El proceso parte en Chile con un enorme retraso, empujado por casos de corrupción que fueron abriendo ventanas de oportunidad para hacer avances y por exigencia de organismos internacionales, como el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Sin embargo, finalmente Chile toma la delantera y señala un derrotero para el resto de los países de Hispanoamérica. Esto último lo atestigua la cantidad de veces que las instituciones nacionales –ya sea el gobierno, la Contraloría General y el mismo Consejo para la Transparencia– han sido requeridas para prestar asistencia técnica internacional.

En ese sentido, el libro es un testimonio escrito por sus protagonistas. Me parece muy documentado, prolijo en la descripción del proceso de generación institucional de herramientas regulatorias para la construcción de un sistema de integridad y ética pública, que nos permite finalmente plasmar los valores de la probidad y de la transparencia en nuestra cultura.

Este ejercicio es una constante batalla, un tema inacabado. Me parece relevante mencionarlo, porque el contexto hispanoamericano es de fragilidad institucional, de una permanente inestabilidad económica, de ingobernabilidad política y de una amenaza populista creciente en los últimos años.

Existen en los países hispanoamericanos circunstancias que favorecen la corrupción y grandes niveles de opacidad, a pesar de lo que se ha invertido y avanzado en leyes de transparencia. Actualmente, tres países –Cuba, Venezuela y Bolivia– no tienen este tipo de leyes. Persiste una débil fiscalización y rendición de cuentas de las autoridades, ausencia de servicio público basado en el mérito, ineficiencia estatal, excesiva regulación y alta discrecionalidad, falta de sanción de los actos corruptos y, finalmente, una falta de voluntad política para enfrentar estos graves defectos y sus consecuencias. Estas últimas son gravísimas, pues afectan la estabilidad económica, generan desconfianza y debilitan las instituciones.

En el caso particular de Chile, el fenómeno de la corrupción ha dado pie a reformas del Estado, consistentes en cambios en el diseño y funcionamiento de los organismos y procesos públicos. Se busca hacerlos más eficientes para que contribuyan a la estabilidad macroeconómica, la confianza y el fortalecimiento institucional, aspectos que se conciben como bases de una sólida democracia y de un modelo económico-social estable.

Quisiera dividir mi aproximación a esta agenda en cuatro grandes momentos:

- 1) Entre 1975 y 1989, la reforma del Estado básicamente se impulsó en función de proveer una estabilidad macroeconómica, de disminuir el tamaño del Estado y de redefinir su rol. Varias de las instituciones que hoy día están en jaque, como el sistema de pensiones, surgen precisamente en esa época.
- 2) Entre 1994 y 1999, en el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se pone en funcionamiento un sistema de auditoría interna y modernización de la gestión pública. Fue un gran avance administrativo en la forma como nos acercamos a estos temas. Crucial fue la Comisión Nacional de Ética Pública, de 1994, pues propuso una enorme cantidad de medidas para distintas áreas, pero lamentablemente logró una implementación mínima, quizás porque eran tiempos distintos, más políticos y menos técnicos, sin una sociedad civil organizada, activa y fiscalizadora de los avances. Por lo tanto, muchos de ellos quedaron en el camino. Un ejemplo de éxito fue la ley N° 19.653, sobre probidad administrativa, que incorpora el principio de publicidad de los actos de la Administración a nivel legal.
- 3) Entre 2003 y 2008 proliferan las regulaciones. Por ejemplo, la ley N° 19.880, de 2003, que regula el deber de abstención, y la ley N° 19.882, que crea el sistema de alta dirección pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Hasta aquí, muchas de estas reformas responden a las fragilidades típicas de los sistemas políticos hispanoamericanos, esto es, los contextos que facilitan el surgimiento de la corrupción. Además, cabe recordar que los cuerpos legales mencionados tienen su origen en negociaciones políticas destinadas a enfrentar graves episodios de corrupción, como los acaecidos, por ejemplo, en el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar.

Resulta destacable el segundo capítulo del libro, en que se aborda la constitucionalización de los principios de publicidad y probidad, lo cual despejó el camino para avanzar en la implementación de más herramientas regulatorias. Después de ello, en 2016 se dicta la ley N° 20.880, que regula en su título II la declaración de intereses y patrimonio, producto del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de ese mismo año, que zanja un tema que se debatía desde 1998, a propósito del caso «Claude Reyes y otros contra el Estado de Chile», por temas de derecho de acceso a la información pública. A diferencia del primer momento, en este sí tenemos una sociedad civil más activa. Toda esta discusión se tradujo después en la moción parlamentaria de 2006, en el instructivo presidencial en materia de transparencia activa de ese mismo año y finalmente en la indicación sustitutiva que crea el Consejo para la Transparencia en 2007. Luego vendrá la ley N° 20.285, de transparencia, de 2008, y la creación de la Comisión de Probidad y Transparencia que después cambia de nombre –Comisión de Integridad– también de 2008. Todo esto fue gracias al notable empuje de la sociedad civil.

- 4) Entre 2009 y 2018, tenemos el cuarto momento. A fines de 2009, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos invitó formalmente a Chile a integrarse ella, lo que obligó a adecuar distintas herramientas regulatorias para facilitar ese ingreso y en ese contexto aparecen, por ejemplo, la ley N° 20.393, de 2 de diciembre de 2009, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Otro hito fundamental —no abordado en el libro de manera específica— es la reforma constitucional de 2010 con la ley N° 20.414, que establece las declaraciones de intereses y patrimonio, el fideicomiso y la enajenación de activos. Fue una reforma con nombre y apellido, pues recién había accedido a la presidencia don Sebastián Piñera Echeñique, y existía la polémica respecto al manejo de su patrimonio. Esto agilizó la tramitación de leyes estancadas desde hacía mucho tiempo.

En 2014 se dicta la ley N° 20.730, del *lobby*; en 2016, la ley N° 20.880, de probidad y prevención de conflictos de interés, la ley N° 20.900 sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia —que aborda distintos temas electorales—; aquella que perfecciona el sistema de alta dirección pública y otra que mejora el sistema de defensa de la libre competencia. Dos años después, la ley N° 21.121, publicada el 20 de noviembre de 2018, modifica el Código Penal sobre prevención, detección y persecución de la corrupción. La relevancia de esto estriba en que finalmente se toma conciencia de que los valores de probidad y de transparencia no solamente son una exigencia de la sociedad hacia el Estado sino hacia la sociedad completa, pues se aborda el tema de la corrupción privada.

En un primer momento, las reformas sobre probidad fueron una reacción a casos de corrupción, y estaban inspiradas en el ánimo general de reformar el Estado. No había una agenda de integridad y de transparencia como tal. La Comisión Nacional de Ética Pública propuso decenas de medidas, abarcando todos los ámbitos de políticas anticorrupción. Sin embargo, solamente algunas fueron implementadas, pues la mayoría quedaron pendientes. La relevancia de esa comisión radica en que propuso cuestiones novedosas como la enajenación de activos subyacentes. Además, la probidad adquirió relevancia como principio fundamental para el ejercicio de las funciones públicas.

La reforma constitucional de la ley N° 20.050, publicada el 26 de agosto de 2005, elevó el principio de probidad a rango constitucional, despejando el camino para avanzar en mayores exigencias regulatorias, instalar una cultura de la integridad pública y de rendición de cuentas, y proteger penalmente bienes jurídicos relacionados con la probidad.

Tanto la comisión como esta reforma constitucional, o más bien la constitucionalización de estos principios, fueron claves en la incipiente construcción de una cultura de probidad y de la transparencia en Chile.

Con todo, la que más contribuyó es la ley N° 20.285, pues generó un órgano garante del derecho de acceso a la información pública —el Consejo para la Transparencia— que ha tenido una presencia pública relevante en los últimos 13 años. Ninguna de las otras herramientas regulatorias, salvo el Servicio Civil en su ámbito específico², tuvieron esta importancia.

Puede haber momentos auspiciosos para la probidad y la transparencia, pero el riesgo de regresión está siempre presente. Ahora que estamos en un proceso constituyente, donde se ha expresado admiración por regímenes como el boliviano o el venezolano —curiosamente dos de los tres países que en América no tienen ley de transparencia—, en los cuales se han concentrado los poderes en el Ejecutivo, diluyendo los contrapesos institucionales que caracterizan a las democracias. Así pues, la Convención Constituyente está enfrentada a un gran desafío: no solo no regresar o retroceder en los avances de las últimas tres décadas en términos de probidad y transparencia, sino que profundizarlos.

El capítulo cuatro de la segunda parte del libro plantea una interrogante ¿cómo avanzamos hacia un ecosistema de transparencia? y la respuesta o análisis tiene una particularidad: se aborda desde el punto de vista de Gloria de la Fuente, que actualmente es presidenta del Consejo para la Transparencia, o sea, la mirada de alguien que está dentro del sistema.

El capítulo cinco de la tercera parte, referido a los mecanismos en materia de *lobby* y cómo los funcionarios públicos de este país han contribuido a su implementación, fue escrito por Rodrigo Mora, también ex secretario ejecutivo de la Comisión de Transparencia y Probidad.

Por último, está el capítulo seis de la tercera parte, que trata de los mecanismos de prevención en materia de probidad, su funcionamiento y las ideas matrices que los inspiran. Fue escrito por Consuelo González.

2. Regulación del *lobby* y prevención de los conflictos de intereses

Los capítulos que reseñaré tratan de las leyes de transparencia, de *lobby* y de declaración de intereses y patrimonio. Pocos países de la región tienen estas tres regulaciones. De hecho, las leyes de *lobby*, en general, no son muy comunes, pues son más propias de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

2 Más focalizado en el tema de probidad y transparencia.

Este libro será muy útil para aquellos extranjeros que quieran estudiar la realidad administrativa chilena, quienes generalmente ven a Chile mucho mejor de lo que lo perciben sus ciudadanos. Por ejemplo, hace unos años, en una encuesta bicentenario de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que preguntó si el país era igual, más o menos corrupto que el resto de los países de la región, un 50 % de los encuestados opinó que igual, a pesar de que todos los indicadores y otros estándares nos dicen que eso no es así, que efectivamente hay un gran avance en Chile, pues tenemos una agenda comprometida con el mejoramiento del Estado.

La implementación de las reformas no fue abordada en el libro. Urge hacer un seguimiento exhaustivo de ello, a fin de determinar si las leyes funcionan como preveíamos.

Enseguida, cabe recordar que la ley N° 20.285 fue motivada por una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que resolvió en contra de Chile, sin olvidar el gran empuje de la sociedad civil. Si bien la mayoría de los países de la región cuenta con esta ley, Chile tiene la ventaja de contar con una entidad como el Consejo para la Transparencia, autónomo en su ejercicio y que ha mantenido la continuidad de sus funciones. Nuestra ley de transparencia fue de avanzada en su momento, pero ya han pasado más de 10 años desde su publicación y no hemos logrado perfeccionarla. El desarrollo de las tecnologías de la información y el asentamiento de la cultura de la integridad requieren que nos apliquemos a ello.

Por su parte, la ley N° 20.730, del *lobby*, tuvo 11 años de tramitación, con tres proyectos de ley. Había mucha resistencia inicial, pero esta se venció al cambiar el foco de la regulación desde la industria hacia transparentar las interacciones que tenía la autoridad con el sector privado —quienes quisieran influir en las autoridades—. Esto tuvo un efecto democratizador, pues al haber un formulario para solicitar audiencia, cualquiera puede hacer solicitudes, no se necesita tener contacto con el jefe de gabinete, ni su correo personal teléfono. Obviamente, las peticiones se pueden rechazar, pero al menos se pueden formular.

La Contraloría General fiscaliza el proceso, pero depende de las denuncias de terceros o de los medios de comunicación, porque cuando se evade la ley se hace en secreto y es muy difícil de comprobar. En general, casi no hay sanciones por el incumplimiento de esta ley y no existe un registro de sujetos sancionados, de modo que urge trabajar en las áreas grises del sistema para evitar escándalos que generen el desprestigio de las instituciones públicas y el surgimiento de una percepción de inutilidad de la ley.

El último capítulo de la tercera parte versa sobre las declaraciones de patrimonio. En comparación con la ley de transparencia y la del *lobby*, existe una fiscalización activa de la Contraloría General sobre la Administración del Estado en esta

materia, lo que genera una gran diferencia con lo que ocurre, por ejemplo, en el Congreso, que carece de fiscalización externa. Incluso con las declaraciones de intereses y patrimonio de los candidatos, donde tampoco hay fiscalización ni sanciones. Ya vimos lo que pasó en el caso del constituyente Rodrigo Rojas Vade. En consecuencia, las regulaciones sin la debida implementación y fiscalización no surten el efecto deseado.

También es relevante la publicidad de las declaraciones de intereses y patrimonio. Actualmente podemos ver toda la información en línea, incluso están los datos abiertos, con lo cual se pueden comparar las declaraciones entre períodos.

La principal diferencia entre las regulaciones hispanoamericanas y las de los países de altos ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, radica en que en estos últimos se establecen muchos más requisitos y exigencias de contenidos para las declaraciones de intereses, es decir, mayor transparencia y publicidad. Estas dos características operan muy bien como desincentivo a la corrupción, ayudando a los medios de comunicación y a la sociedad civil en su función de fiscalización.

El capítulo aborda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, indicando el criterio original que este expresara: no puede ser pública la declaración de intereses y patrimonio, pues, aunque se ejerza una función pública, existe un ámbito de privacidad que debe respetarse. Sin embargo, dicha jurisprudencia ha cambiado radicalmente en el último tiempo.

3. La labor de otras instituciones y las perspectivas de futuro para la integridad en Chile

A modo de introducción, quisiera destacar la importancia que tiene la fiscalización ejercida por la Contraloría General a través de sus dictámenes, pues fija, por la vía jurisprudencial, criterios jurídicos que informan al legislador para la posterior elaboración de leyes administrativas.

El primero de los capítulos apunta a cómo los datos y la capacidad de almacenarlos se transforman en una importante herramienta para la fiscalización.

El título del libro refleja el cambio en la forma de abordar la corrupción, ya que han transcurrido 16 años desde la consagración del principio probidad en la Constitución Política y más de 11 desde que se publicara la ley N° 20.285, conocida comúnmente como ley de Transparencia. Actualmente existe

conciencia de que la probidad y la transparencia no son las únicas armas de lucha contra la corrupción, pues se deben incorporar valores éticos.

En este sentido, la integridad pública consiste en que los servidores del Estado se comporten bajo estándares éticos que permitan que la entidad en la que se desempeñan cumpla su función privilegiando el interés público por sobre el privado. Se compone de valores que promueven la confianza pública y, de esta forma, la ética actúa como el mejor antídoto contra la corrupción.

Asociado a la gestión de áreas prioritarias –fiscalización de compras públicas y de manejo de personas–, el libro «Radiografía de la corrupción» publicado por la Contraloría General, recogió la opinión de más de 16.000 personas sobre la presencia de este flagelo en nuestro país. Ante la pregunta ¿cuáles son las áreas más expuestas a la corrupción en Chile? el 72 % indicó que eran las compras públicas y un 65 % mencionó la contratación de personal.

En relación con la protección de los recursos públicos, la Contraloría General ha promovido que las compras públicas cumplan con el denominado «principio de las tres E»: eficacia, eficiencia y economicidad. Lo anterior, debido a que el Estado es un gran comprador de bienes y usuario de servicios. Un ejemplo, durante la pandemia se hicieron transacciones por más de US\$ 12.365.000, con una emisión de 1.600.000 órdenes de compra. Lograr estos números es posible porque tenemos un sistema de compras públicas destacado a nivel internacional por organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Mundial.

En materia de transparencia destacan:

- 1) la estrategia de datos abiertos de Chilecompra;
- 2) la incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto;
- 3) la implementación del estándar internacional de contrataciones públicas promovido por el Banco Mundial –a través de la Alianza para el Gobierno Abierto–; y
- 4) el trabajo realizado junto a la Unidad de Análisis Financiero –UAF– en materia de registro del beneficiario final de las empresas que transan con el Estado.

En términos de tecnología, son dignos de mención el monitoreo permanente de los procesos –a través del observatorio de Chilecompra en la detección temprana de irregularidades usando la red Flux– y la derivación de reclamos o denuncias de irregularidades –mediante plataformas que interoperan con otras instituciones públicas–.

El capítulo destaca los cuatro principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en esta materia:

- 1) transparencia,
- 2) buena gestión de recursos públicos,
- 3) rendición de cuentas y
- 4) control.

En relación con la transparencia, no hay dudas sobre lo avanzado. Sin embargo, existen puntos que deben fortalecerse para asegurar el buen uso de los recursos públicos. En este sentido, la estrategia nacional anticorrupción llevada a cabo por la Contraloría General propone avanzar en algunos puntos esenciales, los cuales son:

- 1) la estandarización de los reglamentos internos de compras de las instituciones públicas. Ello, con la finalidad de garantizar que las adquisiciones aseguren la eficacia, eficiencia y economicidad;
- 2) la obligatoriedad para las instituciones públicas de elaborar un plan anual de compras que siga los lineamientos de Chilecompra;
- 3) la inclusión de información de los beneficiarios finales en el registro de proveedores del Estado; y
- 4) el perfeccionamiento de los estándares de probidad elevando las inhabilidades para transar con el Estado y así disminuir los potenciales conflictos de intereses.

Una segunda idea para destacar es la gestión de personas, piedra angular de una buena administración. La materia se aborda en el capítulo nueve de la cuarta parte. En este se nos expone la relevancia de contar con equipos profesionales capacitados que luchan por disminuir la corrupción, el buen uso de los recursos y la calidad de las políticas públicas.

En la consolidación del sistema de personal de la Administración del Estado, se destacan los siguientes hitos:

- 1) la promulgación de la ley N° 18.575, de bases generales de la Administración del Estado;
- 2) la promulgación de la ley N° 18.834, Estatuto Administrativo;
- 3) la promulgación de la ley N° 19.882, que regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica; y
- 4) la promulgación de la ley N° 20.955, que perfecciona las competencias de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Como consecuencia de este marco normativo, en el capítulo se destacan logros en tres niveles, relativos al Sistema de Alta Dirección Pública, a la gestión de personas y al fortalecimiento de la integridad en el sector público. En el Sistema de Alta Dirección Pública se mencionan tres fases:

- 1) la que va de 2004 a 2008, donde se produjo un cambio cultural que comenzó con un proceso de selección de altos directivos públicos, específicamente 688 cargos para 98 entidades;
- 2) la que va de 2008 a 2011, donde se avanzó en la validación y reconocimiento del sistema, al incluir más de 400 cargos no adscritos y más de 3.000 cargos de directores de establecimientos educacionales; y
- 3) la que va de 2011 a 2016, cuando se perfeccionó el marco normativo del sistema para disminuir ciertas falencias identificadas. En esta fase se concursaron alrededor de 5.000 cargos, con un total de 48.000 postulaciones.

En relación con la gestión de personas se identifican tres fases:

- 1) una primera fase, entre 2003 y 2005, en que el Servicio Civil actúa como un actor, asesor y promotor de buenas prácticas;
- 2) una segunda fase, entre 2005 y 2015, en que el Servicio Civil se posiciona como un organismo experto en la gestión de personas y en la instalación de capacidad de los servicios públicos; y
- 3) una fase final que va desde 2016 hasta la fecha, en que a partir de la ley N° 20.955, se fortalece el rol estratégico del Servicio Civil en el robustecimiento de la integridad. Se destaca el trabajo realizado en 2015, de creación de 284 códigos de ética. Hoy se trabaja en los códigos de ética a nivel municipal, complementando todos estos logros bajo una perspectiva integral de combate a la corrupción.

La estrategia nacional anticorrupción de la Contraloría General propone una modernización al sistema de personal de la Administración del Estado, a través de una reforma al empleo público. Para ello se contemplan normas más avanzadas, estandarizadas y transparentes para el reclutamiento, selección y evaluación de desempeño de los funcionarios del Estado. Ellas consisten en:

- 1) la actualización de los programas de mejoramiento de la gestión para aumentar su impacto en la comunidad;
- 2) el desempeño del personal mediante el desarrollo de cursos técnicos especializados y habilitantes que permitan a nuevos profesionales trabajar en la Administración del Estado;
- 3) el fortalecimiento de las normas de probidad, regulando los períodos de carencia y elevando los estándares de inhabilidades; y

- 4) la creación de una institucionalidad responsable de articular un sistema remuneratorio unificado que disminuya la opacidad y complejidad de esta materia de la Administración del Estado.

En cuanto a la importancia de la tecnología para enfrentar la corrupción y en relación con el capítulo dedicado a la Contraloría General, la ley de probidad dotó a esta de atribuciones para identificar formas más sofisticadas de corrupción, como los conflictos de intereses y otros tráficicos de influencias, valiéndose del análisis de datos masivos.

Esto implica una transformación completa de la Contraloría General en términos normativos, procedimentales y humanos. Tal proceso, que comenzó hace más de una década, es transversal y se desarrolla día a día.

A cinco años de implementada la ley N° 20.880, la Contraloría General puede demostrar resultados concretos. En este capítulo se muestran tres de ellos, tomados de las más de 69.000 observaciones identificadas:

- 1) las declaraciones de intereses y patrimonio presentadas en 2019 dieron lugar a 470 procedimientos disciplinarios por incumplimiento de la ley;
- 2) las fiscalizaciones ocurridas durante la pandemia detectaron vínculos familiares entre entidades compradoras y empresas contratistas;
- 3) la investigación realizada en la adquisición de terrenos del Gobierno Regional de Coquimbo dio origen al denominado Papaya Gate. En ella fue fundamental la información proporcionada por las declaraciones de intereses y patrimonio, mientras que los datos tributarios de redes societarias permitieron determinar quién fue el beneficiario final, resultando ser el padre del funcionario a cargo del análisis técnico del proyecto.

La estrategia nacional anticorrupción pone su foco en la incorporación de nuevos sujetos fiscalizados, incluyendo, por ejemplo, a quienes participan en los procesos de compras. Además, aumenta las materias obligadas a declarar, como saldos en cuentas corrientes, pasivos, ahorro previsional voluntario, entre otros. Asimismo, contempla la obligación de declarar los datos de las personas vinculadas por parentesco hasta el cuarto nivel de consanguinidad o el segundo de afinidad.

A su vez, se han desarrollado nuevos instrumentos para detectar conflictos de intereses, tales como bases de datos consolidadas en materia de redes societarias o beneficiarios finales. Al mismo tiempo, se han implementado mecanismos de control efectivos para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de declaración de intereses y patrimonio en el Poder Judicial, el Congreso Nacional y los órganos autónomos.

4. Transparencia, lenguaje claro y gobierno abierto

El penúltimo capítulo del libro aborda, además de las transformaciones legales que se requieren, la conveniencia de avanzar en cambios culturales. Se habla del lenguaje claro y el gobierno abierto como herramientas para lograrlo.

Por último, el capítulo final habla de la empatía y el buen trato como actitudes necesarias para recuperar la confianza de la ciudadanía.

Finalmente, la Contraloría General está empeñada en obtener apoyo en materia de *lobby* e implementación de plataformas para la declaración de intereses y patrimonio.

El capítulo busca mostrar el esfuerzo de la Administración pública por construir una cultura de transparencia e integridad, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones.

Este texto tiene un carácter ilustrativo, pero contiene datos que son esclarecedores. Resulta interesante también su razonamiento y la información que nos comparte. Los autores manifiestan que la corrupción es un tema que, lamentablemente, ha ido invadiendo a los gobiernos de la región y nos muestran las diversas reacciones en la materia. En Chile ha generado agendas políticas de los diferentes gobiernos.

A partir de lo establecido como sistema de integridad y su proyección futura, los autores hacen un análisis de las brechas que identifican entre la legislación y la implementación práctica de las leyes. Específicamente, hablan de brechas culturales y jurídicas.

El capítulo analiza el proyecto de ley de la nueva transparencia 2.0 y explica cómo el estudio de las brechas en relación con la legislación vigente dio pie para ir haciendo mejoras respecto de las brechas jurídicas.

Ese proyecto de ley hace extensiva la legislación actual a:

- 1) órganos con la autonomía constitucional;
- 2) empresas concesionarias de servicios públicos;
- 3) corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales; y
- 4) demás personas jurídicas que reciban un financiamiento estatal.

De esta forma, se cumple el mandato del artículo 8º de la Constitución Política de que dicha legislación vincule a todos los órganos públicos. La nueva ley recomienda también cambios al funcionamiento del Consejo para la Transparencia:

- 1) Crea una nueva gobernanza, proponiendo que la ciudadanía participe en el nombramiento de los consejeros.
- 2) Agrega nuevas causales de remoción.
- 3) Fija una obligación de cuenta pública ante el presidente de la república y el Senado.
- 4) Anuncia la creación de diferentes organismos como:
 - a) el Consejo de la Sociedad Civil, de composición representativa y pluralista, que será de carácter consultivo;
 - b) la Comisión de Coordinación de Transparencia, que velará por el buen funcionamiento del sistema de transparencia; y
 - c) la División de Integridad Pública y Transparencia, que reemplaza a la actual comisión.

Asimismo, el proyecto de ley recoge entre sus principios aquello que los autores identifican en las brechas culturales: el lenguaje claro y el gobierno abierto. Para ilustrar la importancia del primero, el libro narra un caso: en Estados Unidos, los abogados del Citibank recomendaron utilizar un lenguaje claro en la redacción de los contratos, pues observaron que permitía una mayor comprensión de las obligaciones a sus clientes, lo que redundaba en un mayor cumplimiento de estas.

A continuación, se señala que México fue pionero en dotarse de un manual del lenguaje ciudadano. En nuestro país, el lenguaje claro ha ido instalándose como preocupación, al punto de existir la red del lenguaje claro. Esta surgió en 2017, a partir de un acuerdo de colaboración entre la Corte Suprema, la Cámara de Diputados, la Contraloría General, el Consejo para la Transparencia, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y la Biblioteca del Congreso Nacional, uniéndose posteriormente el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Otro avance en la materia se produjo en 2015, cuando se crea la Comisión del Lenguaje Claro en el Poder Judicial. A su vez, el Consejo para la Transparencia recomendó el lenguaje sencillo al interior de la institución y su uso en las respuestas de solicitudes de acceso a la información.

Finalmente, la Subsecretaría General de la Presidencia, a través del oficio N° 468, de 2021, recomendó a los funcionarios públicos el uso del lenguaje claro en la interacción con la ciudadanía –sea atención presencial, telemática, telefónica o escrita–, lo que constituye sin duda un avance para solucionar la referida brecha cultural.

5. Empatía y buen trato para superar la desconfianza

En esta última parte, se menciona lo ocurrido en un tribunal chileno con un compareciente llamado Óscar Acevedo. El autor reflexiona sobre la razón por la cual el implicado fue incapaz de decir fluidamente su nombre frente a un juez de garantía, pues vaciló en varias oportunidades. Eso nos lleva a pensar que muchas veces el ciudadano recurre al Estado en un momento de aflicción, de necesidad imperiosa y, en general, le cuesta enfrentarse a un lenguaje técnico propio de una serie de trámites. Surge entonces la pregunta de cómo responde el Estado frente a esta angustia.

Por este motivo, la Comisión de Integridad Pública decidió desarrollar diálogos para una mejor atención ciudadana, tras indagar en la relación que tiene el Estado con la ciudadanía, sobre todo con aquellos en situación de carencia.

Finalmente, el autor entrega nuevos datos sobre la confianza en las instituciones. Por ejemplo, el índice de confianza de la ciudadanía frente a las autoridades –injustamente bajo–, al que contraponen los índices respecto de la eficiencia institucional. Al respecto, el reporte del ministerio manifiesta que esta última logra un cumplimiento promedio del 99,5 % de gestión eficaz, mientras que se alcanza un promedio de 98,7 % en calidad de servicios proporcionados a los usuarios ciudadanos, al tiempo que muestra un cumplimiento promedio de 96,7 %. A la luz de esos datos, no existe coherencia en esta dicotomía entre la desconfianza en las instituciones y la eficiencia en el servicio.

¿Es posible reconstruir o recomponer la confianza pregunta el autor? Estimamos que sí y que depende de nosotros. Pensamos que es una cuestión de actitud, de querer actuar desde lo genuino para satisfacer la necesidad de ese legítimo otro. Si somos capaces de acercarnos, de conectarnos, de ser genuinos y pacientes, de empatizar, de avanzar juntos, de solidarizar, de entendernos, de comunicarnos, de entregar certezas, de comportarnos éticamente, de dar cobijo y de tratar bien, habremos dado un gran paso.

Conclusiones

Chile necesita mejorar en materia integridad pública y transparencia, además de un profundo cambio ético. Ya lo decía C. S. Lewis, la ética es comportarnos correctamente, aun cuando nadie nos esté viendo, porque incluso con las mejores normas sobre estas materias, a pesar de las más acuciosas fiscalizaciones, nunca se va a llegar a todos los rincones donde existe corrupción. Allí donde no llega la ley ni la fiscalización, sí puede hacerlo la ética.

Carecemos de un juramento hipocrático para los funcionarios. De existir, no cabe duda de que tendríamos que incluir en él valores como la integridad, la probidad, la transparencia y el genuino servicio a la ciudadanía.

Por último, necesitamos rectificar nuestro entendimiento de la función pública, especialmente en la actividad política. Ello no significa desechar el pasado, pues mantenernos dentro de los límites del paradigma clásico tiene sus ventajas.

En la actualidad, quien estudia la política analiza siempre su relación con el poder. Para los autores clásicos, en cambio, la política trataba de la *polis*, de la ciudad, de la vida en común y de cómo mejorarla a través, precisamente, de la búsqueda del bien común; es decir, no trataba sobre el poder, sino más bien sobre el servir a los demás. Aristóteles (trad. en 1951) identificó a la corrupción como una desviación de la orientación original —el bien público— hacia un interés privado, pues en su época esto era muy evidente.

Tal definición de corrupción responde la interrogante sobre los fines del poder. Nos enseña que deberíamos entender la política como una actividad de sincero servicio a la ciudad y sus habitantes, de búsqueda del bien común y no de intereses particulares. En otras palabras, ella nos da con una orientación ética para entender nuestras funciones, y especialmente la política, más allá de la mera acumulación y ejercicio de poder.

Referencias

- **Aristóteles. (1951).** *Política*, (trad. de M. Araujo y J. Marías). Instituto de Estudios Políticos.

Normativa

- **Ley N° 19.653, sobre Probidad Administrativa.** Diario Oficial de la República de Chile, 14 de diciembre de 1999. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=149264>

- **Ley N° 19.882**, *regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica*. Diario Oficial de la República de Chile, 23 de junio de 2003. Última modificación 7 de diciembre de 2017. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480>
- **Ley N° 20.050**, *reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República*. Diario Oficial de la República de Chile, 26 de agosto de 2005. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=241331>
- **Ley N° 20.285**, *sobre Acceso a la Información Pública. Artículo primero: aprueba la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado*. Diario Oficial de la República de Chile, 20 de agosto de 2008. Última modificación 24 de febrero de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>
- **Ley N° 20.393**, *establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho que indica*. Diario Oficial de la República de Chile, 2 de diciembre de 2009. Última modificación 25 de enero de 2022. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008668>
- **Ley N° 20.730**, *regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Diario Oficial de la República de Chile, 8 de marzo de 2014. Última modificación 26 de septiembre de 2019. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1060115>
- **Ley N° 20.880**, *sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses*. Diario Oficial de la República de Chile, 5 de enero de 2016. Última modificación 18 de noviembre de 2021. <http://bcn.cl/2f96y>.
- **Ley N° 20.955**, *perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil*. Diario Oficial de la República de Chile, 20 de octubre de 2016. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1095821>
- **Ministerio de Hacienda (2005)**. *Decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo*. Diario Oficial de la República de Chile, 16 de marzo de 2005. Última modificación 20 de abril de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=236392>
- **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, 17 de noviembre de 2001. Última modificación 15 de febrero de 2018. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191865&idParte=8562353>



Centro de Estudios de la
Administración del Estado



POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Editorial

Artículos

Alcaraz Vergara, Alexandra Paola: Derecho de acceso a la información pública y secretos de defensa: análisis del caso Prenafeta Goic con Armada de Chile.

Murillo Huerta, Silvana & Murillo Huerta, Marcelo: Conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo.

Henríquez Miranda, Constanza: Estándares para el diseño de programas de cumplimiento para sociedades anónimas del Estado a la luz de la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Artículos internacionales

Gómez Márquez, Carlos Miguel: Hacia la conformación de un modelo integral para fiscalizar los sistemas de compras públicas bajo los principios de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana.

Análisis de jurisprudencia

Valenzuela Paravić, Paulina: Interpretación de la normativa que regula el otorgamiento de los permisos urbanísticos respecto de proyectos inmobiliarios que, a su vez, deben someterse a calificación ambiental. Comentario al dictamen N° E126162, de 2021, de la Contraloría.

Boletines de la Contraloría General de la República

Boletín jurídico. Segundo semestre 2021.

Boletín financiero-contable. Segundo semestre 2021.

Actualidad

Seminario web de Control Ciudadano: La importancia del control público.

Conversatorio: Perspectivas para la función pública.

Recensión bibliográfica

Sepúlveda Moreno, Pablo: Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2021). «Integridad, probidad y transparencia en Chile. Tres décadas de avances y desafíos». Ministerio Secretaría General de la Presidencia.