



**CSP** · INGENIERÍA INDUSTRIAL  
UNIVERSIDAD DE CHILE  
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Subsecretaría de Hacienda

# Estudio de la Modernización del Estado en Chile desde el año 1990 hasta la actualidad

Julio 2024

Estudio realizado entre  
abril y julio de 2024

### DIRECTOR ACADÉMICO

Pablo González Soto

### JEFE DE ESTUDIO

Mario Waissbluth Subelman

### DIRECTOR EJECUTIVO DEL ESTUDIO

Carlos Castro González

### EQUIPO

Alejandro Barros Cabero, Especialista en gestión pública

Andrea Peroni Fiscarelli, Especialista en ciencias sociales

Pablo Paredes Navarro, Especialista en análisis histórico

Ricardo Contreras Villanueva, Coordinador del estudio

### CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Isabel Millán, Directora Secretaría de Modernización del Estado

Nicolás Nelis, Asesor Secretaría de Modernización del Estado

Rocío Ávila, Asesora Secretaría de Modernización del Estado

Subsecretaría de Hacienda

Ministerio de Hacienda

### LICITACIÓN PÚBLICA N°

851556-3-LE23

Las opiniones expresadas en el presente documento no representan necesariamente la posición de la Contraparte Institucional.

El presente documento corresponde al informe final del Estudio en su tercera versión, aprobado con fecha 30 de julio de 2024

## AGRADECIMIENTOS COLABORADORES ESPECIALISTAS DEL ESTUDIO

Este exhaustivo estudio sobre la modernización del Estado en Chile desde 1990 a 2023, ha sido posible gracias a la invaluable colaboración de un distinguido panel de especialistas y colaboradores expertos. Sus contribuciones críticas y profundas fueron en la formulación de nuestras recomendaciones y en el desarrollo general del estudio.

Deseamos expresar nuestro profundo y sincero agradecimiento a los siguientes miembros del **panel de especialistas**, quienes con su conocimiento experto guiaron la selección de los estudios de caso, y cuyas recomendaciones enriquecieron significativamente tanto el estudio longitudinal como las conclusiones y recomendaciones finales del estudio:

- Óscar Arteaga Herrera
- Carlos Cruz Lorenzen
- Pablo González Soto
- Rodrigo Jiliberto Herrera
- Marcos Lima Aravena
- Patricio Meller Bock
- Enrique Paris Horvitz
- Enrique Rajevic Mosler
- Claudia Serrano Madrid

Además, extendemos nuestros agradecimientos a los colaboradores especialistas que desarrollaron algunos de los estudios de casos, fundamentales para este informe. Su visión crítica y experiencia práctica en la implementación de reformas fueron cruciales para reforzar la profundidad y el alcance de nuestro estudio:

- Óscar Arteaga Herrera
- Carlos Cruz Lorenzen
- Pablo Galaz Painecura
- Rodrigo Jiliberto Herrera
- Enrique Paris Horvitz
- Marcelo Ramírez Valenzuela
- Gustavo Lagos Cruz-Coke
- Máximo Quiero Bastías
- Claudio González Guarda
- Patricio Coronado Rojo

Cada una de estas personas aportó perspectivas únicas y valiosas que permitieron que este estudio cumpla sus objetivos. A todos ellos, nuestro más sincero agradecimiento.

*Centro de Sistemas Públicos  
Departamento de Ingeniería Industrial  
Universidad de Chile*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. Introducción</b>	<b>5</b>
<b>2. Definiciones Conceptuales</b>	<b>6</b>
2.1. Modernización del Estado	6
2.2. Gobernanza de la Modernización del Estado	8
2.3. Sistemas Complejos	8
2.4. Valor Público	9
<b>3. Metodología</b>	<b>14</b>
3.1. Estudio Longitudinal	15
3.2. Estudio de Casos	16
3.3. Encuesta de Percepción	17
<b>4. Estudio Longitudinal de la Modernización del Estado en Chile, 1990-2023</b>	<b>19</b>
4.1. Chile en Cifras: Contexto general del periodo 1990-2023	19
4.2. Gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1990-1994)	26
4.3. Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)	33
4.4. Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)	46
4.5. Gobierno de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010)	57
4.6. Gobierno de Sebastián Piñera Echenique (2010-2014)	67
4.7. Gobierno de Michelle Bachelet Jeria (2014-2018)	77
4.8. Gobierno de Sebastián Piñera Echenique (2018-2022)	91
4.9. Gobierno de Gabriel Boric Font (2022-2026)	112
4.10. Síntesis del Estudio Longitudinal	125
<b>5. Estudios de Casos de Reforma de Modernización del Estado en Chile, 1990-2023</b>	<b>132</b>
5.1. Criterios de selección de Estudios de Casos	132
5.2. Desarrollo Digital del Estado en Chile, 1990-2023	133
5.3. Sistema de Alta Dirección Pública, 1990-2023	153
5.4. Análisis de la reforma de Fortalecimiento de la Regionalización (Ley N°21.074)	170
5.5. Gobernanza de la Modernización del Estado en Chile, 1990-2023	180
5.6. Sistema de Compras Públicas – ChileCompra (Ley N°19.886)	197
5.7. La evolución de la Ley de Royalty Minero en Chile, 1990-2023	212
5.8. De la municipalización a la Nueva Educación Pública, 1990-2023	236

5.9.	El Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES) .....	248
5.10.	Análisis de la Reforma Procesal Penal en Chile .....	262
5.11.	La experiencia de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP) .....	277
5.12.	Reforma Previsional en Chile.....	295
5.13.	Desarrollo de la institucionalidad ambiental del Estado en Chile, 1990-2023 .....	307
5.14.	Síntesis de los Estudios de Casos.....	333
<b>6.</b>	<b>Encuesta de Percepción de la Modernización del Estado en Chile, 1990-2023 .....</b>	<b>338</b>
6.1.	Análisis de resultados de encuesta .....	338
6.2.	Síntesis de la Encuesta de Percepción .....	350
<b>7.</b>	<b>Conclusiones del proceso de Modernización del Estado en Chile para el periodo 1990 a 2023 .....</b>	<b>352</b>
7.1.	Bases conceptuales relevantes.....	352
7.2.	Las etapas del proceso de Modernización del Estado .....	354
7.3.	La Sociedad Civil como hilo conductor informal de las Reformas.....	355
7.4.	La Transformación de Chile y de su Estado, 1990 – 2023 .....	355
7.5.	Avance general y brechas pendientes de las Reformas.....	360
7.6.	Reformas específicas particularmente relevantes .....	361
7.7.	Once Factores Clave de las Reformas al Estado.....	364
<b>8.</b>	<b>Un Estado para el siglo XXI: Recomendaciones desde una visión estratégica.....</b>	<b>366</b>
8.1.	Elementos estratégicos para el Estado de Chile hacia 2050.....	366
8.2.	Recomendaciones orientadas a profundizar y dotar de sostenibilidad al proceso de Modernización del Estado .....	368
<b>9.</b>	<b>Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>380</b>
<b>10.</b>	<b>Anexos .....</b>	<b>404</b>
10.1.	Términos de Referencia (TdR) – Estudios de Casos .....	404
10.2.	Encuesta de Modernización del Estado (Qualtrics).....	407
10.3.	Tabla agregada de Factores Claves de los Estudios de Caso .....	412

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El presente “Estudio de la Modernización del Estado en Chile desde el año 1990 hasta la actualidad” se enmarca en la licitación pública N° 851556-3-LE23 de la Subsecretaría de Hacienda, adjudicada al Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. El estudio fue desarrollado entre los meses de abril a julio del año 2024. A continuación, se presentan los objetivos del estudio.

### Objetivo General

Determinar las distintas iniciativas, políticas, agendas, estrategias y/o planes de acción relacionados con la Modernización del Estado en Chile impulsadas o generadas por el Estado de Chile desde 1990 hasta la actualidad, para determinar logros y brechas en cada periodo de gobierno y a la fecha actual.

### Objetivos Específicos

- I. Identificar y caracterizar las etapas del proceso de Modernización del Estado en Chile, según los periodos de gobierno de Chile, conceptualizando los principales objetivos en cada etapa.
- II. Analizar las distintas medidas diseñadas en materia de Modernización del Estado en Chile y establecer su nivel y brechas de implementación en cada periodo de gobierno, explicando sus causas, así como también su nivel de logro a 2023<sup>2</sup>.
- III. Identificar y describir instancias e instituciones que promovieron o facilitaron cada etapa del proceso de Modernización del Estado, en el periodo de estudio, así como también factores adversos que ralentizaron el proceso.
- IV. Establecer y fundamentar los principales factores que promovieron o ralentizaron el proceso de Modernización del Estado.
- V. Realizar recomendaciones orientadas a profundizar y dotar de sostenibilidad al proceso de Modernización del Estado.

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que, en ocasiones, por razones de economía del lenguaje y claridad expositiva, se empleará el género masculino como forma genérica en este informe. Esta elección no implica ninguna preferencia de género y debe entenderse como inclusiva de todos los géneros.

<sup>2</sup> Se acordó con la Secretaría de Modernización extender el alcance desde agosto 2023 hasta diciembre 2023.

## 2. DEFINICIONES CONCEPTUALES

### 2.1. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

La idea de modernización cuenta con un amplio desarrollo conceptual dentro de las ciencias sociales, asociando tradicionalmente su definición al cierre de las brechas entre tradición y modernidad, mediante el uso de la técnica (Ramírez, 2001; Bula, 1994). En esta línea, la modernidad se entiende como un estado social caracterizado por una alta complejidad social, la secularización de la cultura política, la expansión económica, y en términos de la institucionalidad pública, un aumento en la capacidad del sistema político asociado a una racionalidad normativa (Lechner, 1990; Olivares, 2022).

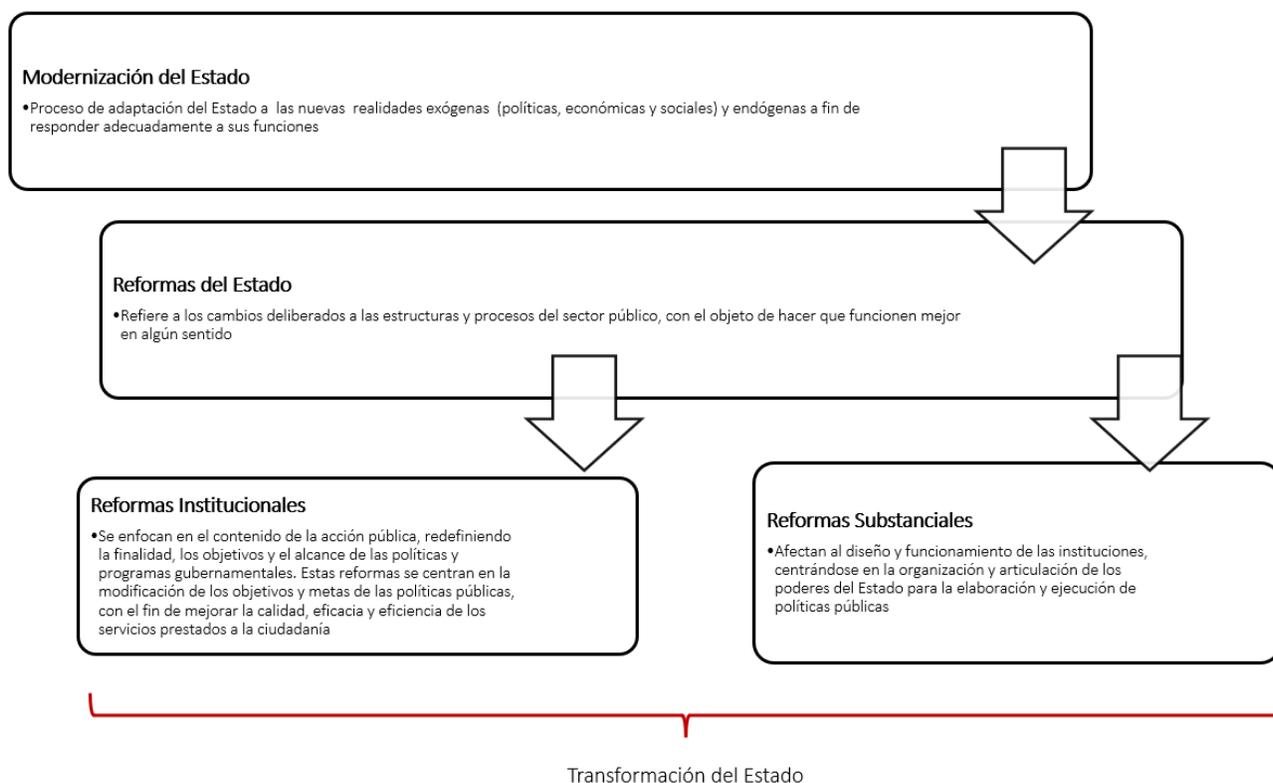
La mayor capacidad política derivada de estas transformaciones plantea desafíos significativos para el Estado, que se enfrenta a la necesidad de adaptar su aparato a nuevas realidades políticas, económicas y sociales. Este proceso, conocido como Modernización del Estado, se presenta como una encrucijada que implica asumir dichos desafíos desde múltiples perspectivas y con diferentes objetos de análisis (Ramírez, 2001).

En este sentido, se considera a las reformas del Estado como cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido (Pollitt & Bouckaert, 2017). De acuerdo con Echebarría (2000), las reformas del Estado pueden clasificarse en dos categorías principales. En primer lugar, las reformas institucionales afectan al diseño y funcionamiento de las instituciones, centrándose en la organización y articulación de los poderes del Estado para la elaboración y ejecución de políticas públicas. En segundo lugar, las reformas sustanciales se enfocan en el contenido de la acción pública, redefiniendo la finalidad, los objetivos y el alcance de las políticas y programas gubernamentales. Estas reformas se centran en la modificación de los objetivos y metas de las políticas públicas, con el fin de mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios prestados a la ciudadanía.

En el contexto específico de Chile durante la década de los 90, se ha teorizado sobre las condiciones históricas particulares, marcadas por la transición democrática y el auge de la Nueva Gestión Pública. En esta etapa, principios como la autonomía individual y la orientación a personas usuarias desde una lógica privada habrían predominado inicialmente, complementados posteriormente por valores adicionales de transparencia y participación ciudadana (Gutiérrez, 2019), principios que en su conjunto han estado por debajo de los procesos modernizadores.

A continuación, se presenta un esquema que ilustra los conceptos antes presentados:

Ilustración 1: Esquema sobre las Reformas del Estado



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, la Agenda de Modernización del Estado se ejecuta a través de las reformas priorizadas, tanto sean institucionales como sustanciales. El proceso de implementación de dicha Agenda es la base de la *transformación del Estado*, en el mediano plazo.

Dada la extensión temporal y la diversidad de interpretaciones atribuidas a los procesos de modernización durante este periodo en Chile, este trabajo se enfocará principalmente en aquellas iniciativas modernizadoras asociadas a tres componentes fundamentales de la acción estatal:

- Mejorar la calidad y cantidad de los servicios prestados al público y las empresas.
- Mejoras en la eficiencia y eficacia de estos servicios.
- Transparencia, rendición de cuentas y control de la corrupción.

## 2.2. GOBERNANZA DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

---

La gobernanza<sup>3</sup> de la Modernización del Estado se define como el conjunto de normativas, prácticas e instituciones desplegadas por el Estado para planificar, gestionar, evaluar y dirigir su cartera de reformas, tanto sustanciales como institucionales. Si bien la Modernización del Estado generalmente se refiere al proceso mediante el cual el Estado actualiza y mejora sus estructuras y funciones para responder más efectivamente a las necesidades de la ciudadanía y a los desafíos contemporáneos (Ramírez, 2001; Bula, 1994), la gobernanza de la Modernización se centra específicamente en la infraestructura operativa y estratégica que respalda estos cambios.

Con todo, mientras la Modernización del Estado se refiere a la actualización global y el mejoramiento de las estructuras estatales, la gobernanza de la Modernización se enfoca en cómo estas reformas son efectivamente planificadas, gestionadas, evaluadas y dirigidas dentro del aparato estatal. Al establecer una gobernanza efectiva, el Estado se asegura de que las iniciativas de modernización se lleven a cabo de manera estratégica y organizada, maximizando así su impacto y eficacia.

## 2.3. SISTEMAS COMPLEJOS

---

La aplicación de la teoría de sistemas complejos permite graficar las interacciones (positivas y negativas) de diferentes elementos de economía política, así como otros factores de oportunidades y amenazas de la reforma del Estado en Chile a nivel agregado.

Algunas propiedades de los sistemas complejos, que exhiben los fenómenos públicos:

1. Poseen un gran número de elementos, y si ese número es suficientemente grande, es difícil que los mecanismos analíticos de modelamiento permitan una predicción de su comportamiento.
2. Las interacciones no son “uno a uno”, sino que múltiples. Cada elemento influencia y es influenciado por muchos otros.
3. Una precondition esencial es que las interacciones sean no-lineales. La duplicación de un estímulo no significa necesariamente la duplicación de la respuesta.
4. Las interacciones generalmente son de corto alcance, es decir, la información la reciben primariamente los vecinos inmediatos. Esto no significa que, a través de encadenamientos, las influencias no puedan ser de largo alcance.
5. Las interacciones entre las partes tienen retroalimentación (*feedback loops*). Una actividad recibe efectos sobre sí misma, a través de amplificaciones o inhibiciones, y pueden ocurrir directamente o a través de circuitos indirectos. A esto se le llama recurrencia.
6. Los sistemas complejos son “abiertos”, esto es, interactúan con su entorno. Las organizaciones existen porque su propósito esencial es agregarles valor a sus clientes y usuarios, y se desenvuelven en un marco regulatorio, institucional y/o de competencia.

---

<sup>3</sup> La aplicación práctica y los efectos de la gobernanza de la Modernización del Estado en Chile durante el periodo en estudio (1990-2023) se explorarán en profundidad en un estudio de caso específico presentado en el capítulo 5.5 de este informe llamado “Gobernanza de la Modernización del Estado en Chile, 1990-2023”.

7. Operan en condiciones lejanas al equilibrio. Aun si están en estado “estable”, entendida como una estabilidad dinámica, y pueden cambiar rápidamente.
8. Evolucionan en el tiempo, y por ende tienen una historia, y esa historia influye fuertemente en su conducta presente. Cualquier análisis sistémico que ignore la variable temporal es incompleto.
9. Cada elemento del sistema es mayoritariamente ignorante de la conducta del sistema como un todo, y responde primariamente a los estímulos de su entorno cercano.
10. Los sistemas complejos exhiben irreversibilidades, lo cual significa que cuando se trascienden ciertas fronteras (positivas o negativas) la vuelta atrás es muy difícil.

Si se analizan casos chilenos como el Transantiago, o la crisis MOP Gate, podrá verse con facilidad la aplicabilidad de estos conceptos.

## 2.4. VALOR PÚBLICO

---

Existen diferentes definiciones de valor público. En el trabajo original de Moore (1995), el valor público se puede asimilar a lo que el público valora. Esto no parece muy distinto a la agregación de preferencias individuales, pero se contrapone a la visión más burocrática que supone que son los productores, políticos o expertos los que deciden qué es valioso. La preocupación se centra en las personas ciudadanas como clientes o usuarios, y no es muy distinto a lo que propone el NPM (New Public Management), aunque añade objetivos más allá de la eficiencia, como la igualdad de oportunidades o el imperio de la ley.

Sin embargo, Benington & Moore (2011) proponen un concepto de valor público más amplio: aquello que añade valor a la esfera pública. Esto refiere tanto al concepto de interés general y al interés de las futuras generaciones, no solo el interés individual conformado por las preferencias de las actuales personas ciudadanas. El concepto de la esfera pública se define como aquellos “Valores, lugares, organizaciones, reglas, conocimiento, y otros recursos culturales que celebran en común las personas a través de sus compromisos y conductas diarias, y que son confiadas al gobierno y las instituciones públicas. Es lo que provee a la sociedad un sentido de pertenencia, sentido, propósito y continuidad, y que permite a las personas esforzarse y prosperar en medio de la incertidumbre” (Benington & Moore, 2011).

La propuesta original de Moore (1998) complementa el énfasis en la eficiencia de la Nueva Gestión Pública (Pollitt and Bouckaert, 2011) con valores tales como la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia, y la gobernanza democrática (Bryson, Crosby & Bloomer, 2015). Moore propone el “triángulo estratégico”, que debe ser ajustado en todos sus componentes para el diseño e implementación de una estrategia exitosa. Este modelo sugiere que las estrategias de la gestión pública fuesen evaluadas en tres ámbitos según si resultan:

- Sustantivamente valiosas (qué es lo valioso y cómo se mide);
- Políticamente sustentables (cómo se logra legitimidad y autorización); y
- Administrativamente factibles (si las capacidades organizacionales permiten llevar a cabo la estrategia y cómo deben ser ajustadas).

Para maximizar el valor público generado por una política pública (o un conjunto de políticas), sería necesario conjugar estos tres elementos. Dentro de la visión del entorno (sostenibilidad política) se considera a los clientes, la visión política, la supervisión, la economía y la tecnología disponible. Dentro de la perspectiva de las

capacidades o la factibilidad administrativa se consideran elementos tales como la estructura, los procesos sustantivos y de apoyo, los sistemas de evaluación y control, los recursos humanos, las finanzas y las tecnologías de información.

La perspectiva propuesta por Moore pone en el centro la definición de la estrategia organizacional y amplía los objetivos que las organizaciones pueden perseguir más allá de los límites tradicionales definidos por la economía neoclásica y el NPM (González P., 2020). Es particularmente relevante para objetivos no “tradicionales”, como es el caso de la observación sobre el respeto de los derechos del niño. El enfoque económico restringe el análisis al crecimiento económico, la eficiencia, la productividad y el ahorro de costos, por sobre aquello que es valioso desde el punto de vista individual y no se puede comprar en mercados, como la dignidad, la seguridad humana, los derechos, las libertades y los vínculos significativos (más allá de lo que la economía ha denominado externalidades positivas), y descarta todo lo colectivo que es necesario producir políticamente, como la cohesión social, el debido proceso, la igualdad de oportunidades, la no discriminación, la inclusión, la agencia colectiva, etcétera (la excepción es la sostenibilidad ambiental, que ha intentado aproximarse a través de externalidades negativas, pero que tiende a subvalorar los impactos al reducirlos a valoraciones sobre preferencias individuales y asumir cambios marginales y efectos lineales, que pierden de vista la perspectiva sistémica).

El triángulo estratégico propuesto por Moore es un instrumento particularmente útil no solo para realizar estas definiciones, sino también para definir las acciones más adecuadas para realizar la estrategia, priorizarlas y encadenarlas; gestionar la legitimidad y apoyos políticos, planificar las capacidades necesarias y los sistemas de coordinación necesarios para implementar las iniciativas en forma efectiva y eficiente; y para realizar un control de gestión, seguimiento y monitoreo adecuado de la implementación, que permita gestionar sistemas de aprendizaje y generar las correcciones necesarias.

Además, el énfasis en la participación y deliberación de los distintos stakeholders, que se ha profundizado en los trabajos más recientes, es coherente con la perspectiva de derechos y las teorías modernas de innovación que enfatizan la co-creación de soluciones con los distintos involucrados (Bason).

En sentido, la creación de valor público se alinea con tres principales dimensiones: 1) provisión de servicios, que por medio de mejores servicios se incremente la satisfacción ciudadana; 2) impactos sociales, es decir, que contribuya a una mayor cohesión, equidad, educación, entre otros; y 3) confianza y legitimidad ciudadana respecto de los servicios que son provistos desde el Estado. Esto se puede observar por medio de la siguiente ilustración:

Ilustración 2: Dimensiones del Valor Público



Fuente: Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile, 2018

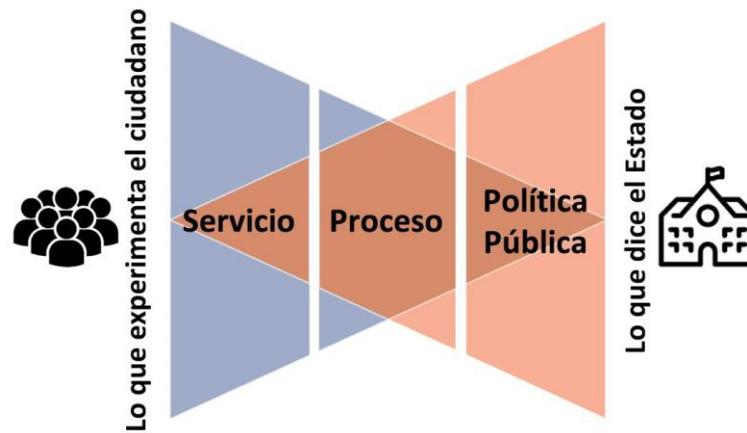
Ahora bien, desde una perspectiva más psicológica, Timo Meynhardt (2009) intenta demostrar la necesidad de integrar distintas disciplinas en la creación de valor público, enfatizando principalmente en una perspectiva no normativa de la interrelación entre las esferas pública y privada, y desarrollando una consideración del aspecto psicológico en la co-creación y co-producción de necesidades humanas básicas, y la influencia de éstas y de su cumplimiento en la creación de valor público.

Para ello, comienza señalando que el “valor” expresa subjetividad y está asociado a relaciones. En ese sentido, el reconocimiento psicológico de los objetos reales o ideales es creado, no encontrado, y por tanto la objetividad se vincula a valores compartidos entre sujetos.

A partir de esta definición de valor, Meynhardt establece la necesidad de considerar el aspecto subjetivo en el proceso evaluativo. Para ello, dará cuenta más adelante en su texto de la relación que establece en este proceso, entre cuatro conceptos clave para el desarrollo de su teoría de creación de valor público: sujeto, objeto, fundamento de evaluación y carácter de la evaluación.

Por tanto, y en el contexto de la creación de valor público, lo que dice y hace el Estado es fundamental para la experiencia ciudadana y la percepción del valor de las políticas. La siguiente ilustración representa cómo la experiencia del ciudadano se entrelaza con los servicios ofrecidos, los procesos empleados y las políticas públicas formuladas. En este sentido, es clave que el Estado asegure que estos elementos no solo sean eficientes y efectivos en su diseño y ejecución, sino que también se comuniquen, se perciban y se experimenten como beneficiosos y relevantes para los ciudadanos.

Ilustración 3: Visiones Contrapuestas



Fuente: polisDigital, A. Barros

El término "valor público" se trata de valorar "lo público" y más precisamente: valorar las relaciones entre un sujeto (individual, grupo) y una entidad social incognoscible. Se puede concluir, que el valor público es una ficción construida en la relación entre individuos y sociedad, y que esta construcción considera, entre otros factores, aspectos psicológicos, además de los consabidos sociológicos, económicos, político-sociales.

Los autores Jean Hartley, Steven Parker, Jim Beashel (2019) realizan, a través de una revisión bibliográfica sobre los conceptos de valor público y liderazgo, y de una exploración de un caso concreto, cómo las decisiones de un líder influyen en la construcción (o destrucción) de valor público, ámbito que según los autores ha sido poco explorado en la literatura.

Independientemente de Moore y sus colaboradores, Barry Bozeman propone el concepto de interés público: "un interés público ideal refiere a esos resultados que mejor sirven a la supervivencia de largo plazo y bienestar de un colectivo social constituido como público" (Bozeman, 2007). Este autor propone, además, el concepto de valores públicos de una sociedad, que son aquellos que proveen consensos normativos sobre:

- los derechos, beneficios y prerrogativas que las personas ciudadanas debiesen (y no debiesen) poseer;
- las obligaciones de las personas ciudadanas para con la sociedad, el Estado y entre ellos;
- los principios en los cuales los gobiernos y políticas deberían basarse.

Asimismo, Bozeman propone el modelo de fallas de valor público como alternativa al modelo de fallas de mercado, que predomina actualmente en la regulación económica. Las fallas de valor público se producen cuando ni el sector privado ni el sector público proveen bienes y servicios esenciales para alcanzar los valores públicos.

Tabla 1: Modelo de fallas de valor público

Valor Público	Conjunto de Valores
Mecanismos para articulación de valores y agregación	Procesos políticos y cohesión social deberían ser suficientes para asegurar la efectividad de la comunicación y procesamiento de valores públicos.

Valor Público	Conjunto de Valores
Monopolios legítimos	Cuando los bienes y servicios son considerados apropiados para monopolios del gobierno, la provisión privada de bienes y servicios es una violación al monopolio legítimo.
Información pública imperfecta	Similar al criterio de falla de mercado, los valores públicos pueden ser estorbados cuando la transparencia es insuficiente para que las personas ciudadanas hagan juicios informados.
Distribución de beneficios	Los <i>commodities</i> y servicios públicos deberían, <i>ceteris paribus</i> , ser libre y equitativamente accesibles. Cuando “bienes equitativos” han sido capturados por individuos o grupos, “acaparamiento de bienes”, ocurre la violación de valor público.
Disponibilidad de proveedor	Cuando hay reconocimiento de legitimidad en la necesidad de proveer bienes y servicios escasos, debe haber proveedores disponibles. Cuando un bien o servicio vital no es provisto porque no hay proveedores o porque éstos prefieren ignorar los bienes de valor público, hay una falla de valores públicos por falta de disponibilidad de proveedores.
Sustitucionabilidad vs. Conservación de recursos	Acciones relacionadas a un recurso común distintivo y altamente valorado, debiesen reconocer la naturaleza única del recurso en vez de tratar el recurso como sustituible o someterlo a un riesgo basado en indemnizaciones inapropiadas.
Asegurar subsistencia y dignidad humana	De acuerdo al ampliamente legitimado Código Belmont, los seres humanos, especialmente los vulnerables, deben ser tratados con dignidad y, en particular, su subsistencia no debe ser amenazada.

Fuente: Bozeman (2007)

### 3. METODOLOGÍA

El estudio sobre la Modernización del Estado en Chile entre 1990 y 2023, adoptó una metodología de investigación mixta que comenzó con un exhaustivo trabajo longitudinal. Este primer paso implicó una revisión detallada de las estadísticas demográficas, sociales, económicas, productivas y gubernamentales, así como una exploración bibliográfica de las agendas de Modernización y las reformas implementadas a lo largo del periodo estudiado, permitiendo un mapeo integral de las políticas y sus evoluciones por cada una de las administraciones gubernamentales.

Luego, el estudio avanzó con la elaboración de doce estudios de casos, que contó con el apoyo de colaboradores especialistas en diversas áreas de la Modernización del Estado, que colaboraron estrechamente en la definición de los criterios de selección de los estudios de casos, en la elaboración de algunos de ellos, y en la entrega de valiosas retroalimentaciones durante el trabajo realizado. En esta etapa, se identificaron casos tanto transversales como sectoriales que ayudaron a dilucidar el proceso de modernización desde 1990 hasta 2023, proporcionando una visión profunda de las dinámicas específicas de cada reforma y del periodo en general.

Posteriormente, la encuesta aplicada a expertos/as en la temática, diseñada con base a una escala Likert en la plataforma Qualtrics®, vino a otorgar percepciones por medio de preguntas estructuradas, los ámbitos transversales y los factores clave que han facilitado o ralentizado los procesos de Modernización del Estado. Este instrumento permitió cuantificar las percepciones de quienes han estado directamente involucrados o son concedores del proceso de modernización del Estado en Chile, proporcionando una visión experta, de los elementos que han influido en el éxito o las dificultades de las reformas implementadas.

A continuación, se presenta en la siguiente ilustración un esquema metodológico del presente estudio, el cual permitió estructurar adecuadamente cada una de las etapas ya mencionadas para dar con los objetivos de este.

Ilustración 4: Esquema metodológico del estudio



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, y por medio de las tres principales etapas, el estudio avanzó hacia una etapa crucial de síntesis. En esta etapa de conclusiones se decantaron los principales factores que promovieron o ralentizaron las reformas de modernización del Estado, por medio de la identificación de estos tanto por los colaboradores especialistas en los estudios de caso como por los resultados en la encuesta de percepción. De esta forma, se consolidaron las conclusiones generales del análisis, que reflejaron tanto los logros como los desafíos enfrentados en la

materia. Estas conclusiones, a su vez, fundamentaron las recomendaciones propuestas, dirigidas a orientar futuras iniciativas de modernización en el Estado, así como también para dotar de sostenibilidad al proceso.

### 3.1. ESTUDIO LONGITUDINAL

---

El análisis longitudinal diseñado para este estudio se enfocó en identificar y caracterizar las etapas del proceso de Modernización del Estado en Chile desde el año 1990 hasta la actualidad, con el fin de responder al primer objetivo específico del estudio. Este enfoque permitió una mirada de la coyuntura temporal de todo el periodo y un examen detallado de la evolución de las políticas y prácticas de modernización a lo largo de los diferentes periodos presidenciales, conceptualizando los objetivos principales y las estrategias implementadas en cada etapa.

El estudio longitudinal se estructuró de la siguiente manera:

1. Contextualización General: Se inició con una descripción general del panorama desde 1990, proporcionando un marco histórico que contextualiza el proceso de modernización en términos demográficos, económicos, productivos y gubernamentales, con base a la revisión de estadísticas macro, proveniente de fuentes debidamente validadas. Este paso es crucial para comprender las fuerzas impulsoras y los desafíos que enfrentaron las reformas en cada periodo.
2. Análisis por Periodo Presidencial: La investigación se dividió en ocho segmentos, correspondientes a los periodos presidenciales desde 1990. Cada segmento abarcó:
  - Contexto Social, Político y Tecnológico: Este apartado caracterizó la coyuntura específica enfrentada por las reformas de modernización durante el gobierno respectivo, identificando los factores externos que podrían haber influido en las políticas de modernización.
  - Iniciativas de Modernización del Periodo: Se realizó una sistematización exhaustiva de las iniciativas de modernización implementadas en cada periodo. Esta sistematización se presenta en formato de tabla e incluye detalles como los objetivos, instancias y actores involucrados. Las iniciativas se clasifican en tres categorías principales: creación de nuevas instituciones, reformas transversales y/o a la administración del Estado, e iniciativas de modernización sectoriales del periodo.
  - Valoración del Periodo: Tras la sistematización, se realizó una evaluación crítica de las principales iniciativas y reformas basada en fuentes secundarias. Esta evaluación se centra en las tres categorías mencionadas, proporcionando una revisión de los impactos y la relevancia de las reformas, destacando aquellas que fueron particularmente significativas durante el periodo.
  - Síntesis del Periodo: Se concluyó cada segmento con una síntesis que resume los hallazgos clave, destacando los principales logros y desafíos de cada administración en relación con la modernización del Estado.

Ahora bien, para la compilación y análisis de la información, se emplearon fuentes documentales primordialmente, organizadas meticulosamente en una planilla de fichaje documental. Estas fuentes incluyeron referencias especificadas en las bases técnicas de licitación, un barrido documental a través de fuentes abiertas disponibles en portales del Gobierno de Chile, Google Scholar, y varios repositorios académicos a los que la Universidad de Chile tiene acceso. Este proceso se complementó con consultas y respuestas a requerimientos realizados con la contraparte técnica del estudio, permitiendo acceso a documentación primaria de difícil alcance. Adicionalmente, la evaluación de los diferentes periodos se enriqueció con el análisis de resultados de la encuesta aplicada a expertos con profundo conocimiento del Estado, lo que facilitó una perspectiva más amplia sobre las dificultades y oportunidades de cada periodo en relación con las iniciativas de Modernización del Estado.

### 3.2. ESTUDIO DE CASOS

---

Para el desarrollo de los estudios de casos dentro del marco del estudio de Modernización del Estado en Chile, y como diseño metodológico, se identificaron diversas fuentes de información que fueron fundamentales para obtener una comprensión detallada de cada caso. Estas fuentes fueron consensuadas con la Secretaría de Modernización del Estado (SM) y se detallan a continuación:

1. Documentación Pública: Se incluyen múltiples tipos de documentos como agendas de gobierno, documentos administrativos, reportes de progreso, estudios, evaluaciones y artículos científicos relevantes para cada caso. Este tipo de documentación permite corroborar la evidencia disponible y verificar posibles inconsistencias entre los documentos.
2. Registros Administrativos y Bases de Datos Públicas: Esta información, predominantemente cuantitativa, ya se encuentra sistematizada y es crucial para analizar evoluciones temporales de factores relevantes para cada caso. El acceso a estas bases de datos se obtuvo a través de portales de datos abiertos y la posibilidad de solicitudes específicas bajo la Ley de Transparencia.
3. Entrevistas: Las entrevistas fueron realizadas por especialistas de cada caso a expertos con conocimientos pertinentes. Estas pueden seguir un formato estructurado o semiestructurado y están diseñadas para profundizar en las percepciones, experiencias y conocimientos de los entrevistados. El objetivo es obtener una perspectiva rica y detallada que contribuya a la comprensión de los fenómenos administrativos y políticos asociados a la modernización del Estado.
4. Observación Directa y/o Participativa: Los especialistas de caso, actuando como observadores o participantes directos en los procesos documentados, aportan información de primera mano. Esta metodología es particularmente valiosa dado los plazos ajustados del estudio, ya que permite recoger evidencia primaria y directa del fenómeno de interés.

Cada uno de estos métodos y fuentes de información proporciona una capa de profundidad y precisión al análisis, asegurando que el estudio de casos refleje con exactitud y detalle los procesos de Modernización del Estado en Chile. Además, todas las fuentes de información fueron sistematizadas en una base de datos que, una vez finalizado el estudio, fue entregada a la contraparte técnica.

Ahora bien, para cada caso de estudio, se contempló la elaboración de un reporte autocontenido, el cual comparte una misma estructura, y tiene una extensión aproximada de 15 páginas.

El contenido de cada uno de los estudios de casos va acorde a los Términos de Referencia<sup>4</sup> que fueron entregados a cada uno de los especialistas que apoyaron el desarrollo de los textos, donde se detallan aspectos de estructura, forma y fondo.

De estos Términos, es pertinente enfatizar en la lectura de la Tabla de Factores Clave que cada autor desarrolló en su caso particular. En síntesis, esta tabla presentó una escala de calificación diseñada para evaluar la incidencia que diversos factores han tenido en iniciativas específicas de modernización del Estado a lo largo de tres periodos históricos (1990-2005, 2006-2017 y 2018-2023). Cada factor se calificó en diferentes periodos de tiempo, reflejando cómo su influencia ha variado a lo largo de los años.

La escala de calificación se detalla de la siguiente manera:

- **(+2)** indica un impacto muy positivo, mostrando que el factor contribuyó significativamente al avance de la iniciativa.
- **(+1)** representa un impacto positivo, sugiriendo que el factor tuvo una contribución favorable, aunque menos decisiva.
- **(0)** señala una baja o nula incidencia, implicando que el factor no tuvo un efecto significativo en la modernización.
- **(-1)** indica un impacto negativo, lo que significa que el factor obstaculizó el progreso de la iniciativa.
- **(-2)** representa un impacto muy negativo, sugiriendo que el factor fue un gran impedimento para el avance de la modernización.

Por tanto, al analizar la tabla de un caso en particular, se pueden observar las puntuaciones asignadas a cada factor en cada periodo, identificando tendencias y/o cambios significativos. A modo de ejemplo, si un factor presentase puntuaciones consistentemente altas en todos los periodos sugiere un impacto sostenido y positivo en la iniciativa de modernización analizada, mientras que fluctuaciones o puntuaciones negativas resaltan desafíos o retrocesos de ella. Este enfoque entonces permitió comprender la dinámica y el efecto de los factores sobre el caso estudiado, facilitando la identificación de áreas de fortaleza y aspectos que requieren atención o ajustes.

### 3.3. ENCUESTA DE PERCEPCIÓN

---

La encuesta<sup>5</sup> desarrollada y montada en la plataforma Qualtrics®, en colaboración con la Secretaría de Modernización y el equipo del Centro de Sistemas Públicos (CSP), se orientó a recoger percepciones de un grupo selecto de especialistas y concedores cercanos al proceso de Modernización del Estado y, en general, al sector público. Esta herramienta vino a complementar tanto los estudios de casos de reforma de modernización del Estado, desarrollados por personas expertas, como el estudio longitudinal que aborda la modernización del Estado por periodos gubernamentales.

Esta encuesta apuntó a obtener un juicio experto, crucial para entender qué ámbitos o factores han sido claves en los procesos de modernización. La muestra de personas encuestadas fue meticulosamente construida entre las partes, el equipo CSP y la Secretaría de Modernización, identificando personas clave como miembros de

---

<sup>4</sup> Para observar los Términos de Referencia de los estudios de casos entregados a los especialistas, véase Anexo 10.1.

<sup>5</sup> Para observar la encuesta, véase Anexo 10.2.

consejos asesores, el Consejo para la Transparencia de Chile, destacados profesionales del sector público, académicos de larga trayectoria, y exministros, entre otros. Esta selección permitió recoger importantes percepciones de un grupo objetivo altamente relevante para este estudio.

El objetivo principal de la encuesta fue entender cuáles factores han facilitado o ralentizado los procesos de Modernización del Estado. Se estructuró de manera que permitiera una evaluación y comparativa entre tres periodos distintos: 1990-2005, 2006-2017 y 2018-2023. Esto se diseñó para facilitar la comparación evolutiva de las políticas de Modernización del Estado y evitar sesgos en las respuestas, al mismo tiempo que se simplifica el proceso para los encuestados. Agrupar los años de esta manera permitió a los participantes concentrarse en cambios significativos sin la necesidad de detallar cada periodo específico, lo cual optimiza la experiencia del encuestado y mejora la eficiencia y objetividad del proceso de recopilación de datos.

Ahora bien, la división temporal en estos tres periodos específicos propuestos responde a transformaciones clave en el sistema político del país. El primer periodo, comprendido entre 1990 y 2005, coincide con el retorno a la democracia y el establecimiento de los primeros cimientos de una estructura institucional sólida. El segundo periodo, de 2006 a 2017, refleja una transición importante con la eliminación de los senadores designados, marcando un cambio significativo en la configuración política. Finalmente, el tercer periodo, que abarca de 2018 a 2023, se caracteriza por la abolición del sistema binominal, utilizado en las décadas anteriores, y la adopción de un sistema proporcional para las elecciones, lo que representó una reforma electoral profunda. Estos cambios han sido fundamentales para comprender la evolución de las políticas de Modernización del Estado en Chile.

Para asegurar un alto nivel de participación y obtener resultados representativos, se envió un correo personalizado a más de 200 personas, incluyendo miembros de Consejos relevantes del Estado, académicos/as y profesionales especialistas en torno a la Modernización del Estado. Esta encuesta fue crucial para complementar la información obtenida y para proporcionar una base de datos sólida que permitió realizar análisis comparativos detallados sobre los factores que han influido en los procesos de reforma del Estado chileno.

La construcción conjunta de la base de datos, de los expertos/as consultados, identificada por las entidades que cada participante representa, ha resultado en una gran acumulación de datos de alto valor. Una vez finalizada la recolección de respuestas, se procedió a un análisis exhaustivo de los datos obtenidos. Este análisis buscó identificar patrones, tendencias y/o correlaciones entre las respuestas de los especialistas, con el objetivo de descifrar tanto los mecanismos de éxito como las barreras que han impactado en los procesos de reforma.

## 4. ESTUDIO LONGITUDINAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE, 1990-2023

El objetivo del presente capítulo fue identificar y caracterizar las etapas del proceso de Modernización del Estado en Chile, según los periodos de gobierno de Chile entre al año 1990 y 2023, conceptualizando los principales objetivos en cada etapa.

Este capítulo comenzó con una descripción del contexto general que abarca el periodo de 1990 a 2023 en Chile. Para lograr una comprensión integral del estado del país en términos sociales, económicos y de la institucionalidad estatal durante estas décadas, se presentaron diversos datos e indicadores relevantes, estableciendo una base sólida para entender las transformaciones y tendencias observadas en el periodo estudiado. Luego, el capítulo se compuso de una revisión por cada periodo de gobierno desde 1990 a 2023. En cada uno de ellos, se describió el contexto socioeconómico en el cual se desarrolló cada gobierno y los avances institucionales. Posteriormente, se realizó una revisión a los compromisos iniciales asociados a la modernización del Estado, seguido de un análisis de iniciativas que no necesariamente fueron parte de los compromisos políticos, pero que luego fueron reconocidas como acciones modernizadoras del periodo y finalmente una síntesis y valoración del periodo.

### 4.1. CHILE EN CIFRAS: CONTEXTO GENERAL DEL PERIODO 1990-2023

El presente capítulo tiene como objetivo principal llevar a cabo un análisis longitudinal, desde una perspectiva histórica sobre el desarrollo de Chile en diferentes ámbitos. Dicha información permitirá dar un marco amplio para comprender los capítulos siguientes orientados a cada gobierno electo, así como a los hitos que han caracterizado la modernización del Estado chileno desde 1990 hasta la actualidad. En este sentido, resulta pertinente resaltar que, a lo largo de este periodo, Chile ha experimentado transformaciones de carácter significativo y trascendental desde todo punto de vista. Dichas transformaciones abarcan una amplia gama de aspectos en los ámbitos económico, social y político, los cuales han tenido un impacto profundo en la realidad contemporánea del país. Estos avances se presentan respaldados por un conjunto de indicadores demográficos, económicos, gubernamentales y sociales que facilitan una visualización objetiva de esta evolución, proporcionan el contexto necesario para comprender de manera integral los cambios y las metamorfosis que han caracterizado a Chile en las últimas décadas.

En primer lugar, se ofrece un análisis detallado de los cambios demográficos, económicos y sociales ocurridos durante el periodo en estudio. Como se puede apreciar en la Tabla 2, en 1990, la población total de Chile era de 13.342.876 habitantes, y en el 2021 ascendió a 19.493.184, lo que representa un incremento de 46,1%. Se observa que la esperanza de vida al nacer, a pesar de haber disminuido en 2020 y 2021 debido a las mortales olas de COVID-19, alcanzó los 78,9 años en 2021 y se incrementó a 81,1 años en 2024. Este indicador coloca a Chile en una posición comparable a la de países desarrollados como China, Reino Unido y Alemania.

Tabla 2: Indicadores demográficos, económicos, sociales y de Estado en Chile entre 1990-2021<sup>6</sup>

Indicador	1990	2021
Población (N° de habitantes)	13.342.876	19.493.184
Esperanza de vida (años al nacer)	72,6	78,9
Tasa de fertilidad (N° promedio de hijos por mujer)	2,58	1,54
Población migrante (Porcentaje sobre la población de país)	0,82%	7,6%
Pobreza por ingresos (Porcentaje sobre la población de país)	68% <sup>7</sup>	6,5% <sup>8</sup>
Mortalidad infantil (Porcentaje de recién nacidos que fallecen antes de los 5 años)	1,9%	0,7%
Índice de Desarrollo Humano (IDH, PNUD)	0.706	0,855
Hogares conectados a internet (Sobre el total de hogares del país)	-	90%
Desigualdad (Índice de Gini)	57,2	43 <sup>9</sup>
PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	2.483,56 USD	16.240,61 USD
Productividad <sup>10</sup>	3,4	-0,4
Comercio de servicios (exportaciones más importaciones %PIB)	11,85%	7,54%
Gasto público (%PIB)	21%	33,47%
Gasto público social (%PIB)	9,7%	19,6%
Deuda bruta del fisco (%PIB)	37,4% <sup>11</sup>	36,4%
Número de funcionarios en el gobierno central (miles) <sup>12</sup>	114	433
Número de funcionarios en municipios (miles) <sup>13</sup>	57	376
Número de Regiones	13	16
Número de Provincias	47	56
Número de Ministerios	18	23

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Our World In Data [Indicadores: Población, Esperanza de vida, Tasa de fertilidad, Mortalidad infantil, Índice de Desarrollo Humano, Comercio de servicios, Gasto público, Gasto público social]; INE [Indicador: Población migrante]; CASEN [Indicador: Pobreza]; Banco Mundial [Indicador: Desigualdad, PIB per cápita, Personas que usan internet]; Comisión Nacional de Productividad [Indicador: Productividad]; Ministerio de Hacienda [Indicador: Deuda bruta del fisco].

La tasa de fertilidad en Chile revela una disminución significativa a lo largo del período. En 1990, la tasa de fertilidad en Chile era de 2,58 hijos por mujer, mientras que para el año 2021, este valor descendió a 1,54 hijos por mujer, muy por debajo del nivel de reemplazo generacional estimado de 2,1 hijos promedio por mujer

<sup>6</sup> Los datos presentados en la tabla se limitan hasta el año 2021 debido a la disponibilidad de información.

<sup>7</sup> Valor calculado con la nueva metodología de medición de la pobreza a fin de permitir la comparabilidad con el valor vinal (2021). Valor inicial con la metodología de cálculo anterior, corresponde al 38,6% Ref: Larrañaga, O. & Rodríguez, M. E. (2015). Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>8</sup> Cifra correspondiente al año 2022, ya que la encuesta CASEN no se había calculado desde 2017 debido a las restricciones sanitarias que impidieron su aplicación completa en 2020.

<sup>9</sup> Cifra correspondiente al año 2022, se basa en la información disponible proporcionada por el Banco Mundial.

<sup>10</sup> Se presentan datos de productividad agregada correspondientes a 1991-1995 y 2021-2022.

<sup>11</sup> Cifra correspondiente al año 1991, se basa en la información disponible proporcionada por el Ministerio de Hacienda.

<sup>12</sup> Corresponde sólo a funcionarios públicos del gobierno central, sus ministerios y servicios públicos. No están incluidos los funcionarios de otros poderes del Estado.

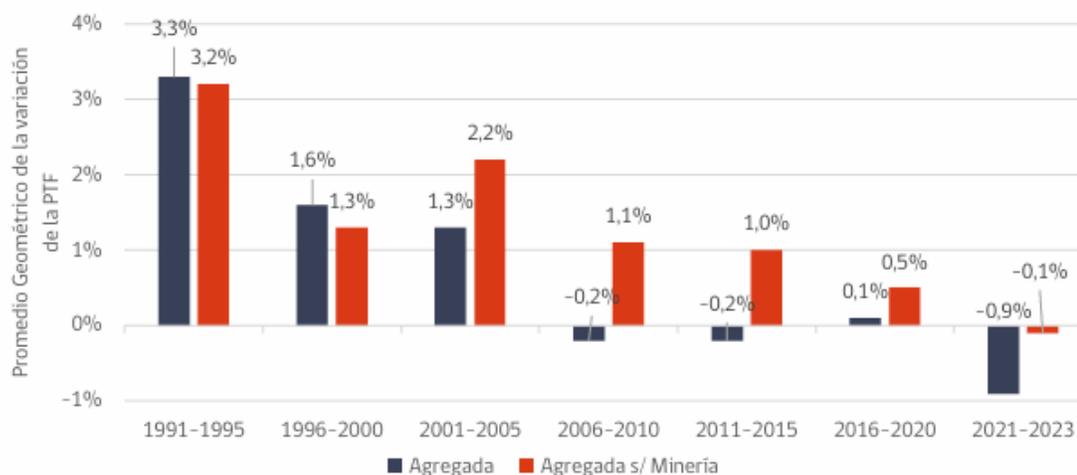
<sup>13</sup> Cifra de 2008, no se ha encontrado una referencia para una fecha previa. “¿Cuántos trabajadores emplea el Estado de Chile? Problematicación y orden de magnitud de la contratación a honorarios” Sebastián Valdebenito Pedrero, ENE, 2017

(Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2024). Además, el porcentaje de población migrante en el país ha aumentado considerablemente, pasando del 0,82% en 1990 al 7,6% en 2021. Este incremento significativo en la población migrante refleja cambios sustanciales en las dinámicas migratorias, así como en las políticas y condiciones socioeconómicas tanto a nivel nacional como internacional. La tasa de mortalidad infantil, que mide la proporción de defunciones de niños y niñas menores de cinco años, experimentó una destacada reducción, pasando del 1,94% al 0,56% entre 1990 y 2021 (UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation, 2023). Lo anterior también se refleja en términos del Índice de Desarrollo Humano, Chile se mantiene en la categoría de desarrollo humano "muy alto", situándose a la vanguardia entre los países de Latinoamérica y el Caribe (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2022). Estos indicadores reflejan no solo un progreso económico, sino también importantes avances en salud y bienestar social, consolidando a Chile como un líder regional en términos de desarrollo y calidad de vida. Incluso en ámbitos de inclusión como es el uso de las tecnologías, al año 2021, el 90% de los hogares en Chile declara estar conectados a internet (ITU, World Telecommunication/ICT Indicators Database), un avance significativo considerando que la conectividad digital es hoy en día un servicio básico.

El PIB per cápita del país aumentó un 653,9% en dólares a precios actuales, reflejando un crecimiento económico sostenido. Paralelamente, el porcentaje de personas que viven bajo la línea de pobreza por ingresos disminuyó significativamente, pasando del 68% al 6,5%, una mejora notable que pocos países en el mundo pueden igualar.

El índice de productividad anual del país (productividad total de los factores) experimentó una continua y severa disminución, desde un 3,3 para los años 1991-1995 a -0,9 para 2021-2023. Este descenso indica que el crecimiento económico no se logró sustantivamente mediante la innovación, el desarrollo de nuevos productos, la implementación de nuevos procesos y equipos, o las mejoras organizacionales, sino más bien a través del aumento cuantitativo de los factores de capital y trabajo. Según la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, la variación negativa de la productividad total de factores (PTF) 2023 implica una convergencia hacia la tendencia observada previo a la pandemia de una productividad agregada estancada.

Ilustración 5: Evolución de la Productividad Total de Factores (1990 = 100) (1990-2022)



Fuente: CNEP (2024) Informe Anual de Productividad 2023, elaboración con base en metodología CNEP (2023).

Una de las explicaciones más probables de este fenómeno es que el 53% de los adultos chilenos se encuentran por debajo del nivel 2 en la escala de analfabetismo funcional, en contraste con el 19% en los países de la OCDE, según la medición PIIAC de 2016 (Ministerio de Educación [MINEDUC], 2016). Este porcentaje se ha mantenido estable durante los 16 años previos de mediciones similares, lo que indica un rezago educativo persistente que aún no se ha solucionado.

Ahora bien, el país mantuvo una estricta responsabilidad fiscal a lo largo de todo el período, y ello con una tasa de gasto público en relación al PIB que aumentó del 21% en 1990 al 27,9% en el 2023 (según datos del FMI). Esta tasa de gasto público continúa siendo menor a la de los países de Europa y América del Norte, donde supera el 35% e incluso el 40% en muchos casos. No obstante, la eficiencia del gasto público chileno, calculada según la metodología de la OCDE, fue en 2017 la cuarta mejor del mundo (Waissbluth e Inostroza, 2021). Este alto nivel de eficiencia indica usos adecuados de los recursos utilizados.

En cuanto al gasto público social, este aumentó del 9,7% del PIB en 1990 al 19,6% del PIB en 2021, aunque se mantiene por debajo del promedio de la OCDE, que corresponde al 22% del PIB. A su vez, la eficacia del gasto social, entendida como el grado de logro en áreas clave como educación, salud e infraestructura, se encuentra entre las más bajas de la OCDE, precisamente debido a los bajos niveles de inversión. Este contraste subraya la necesidad de aumentar la eficacia sin comprometer la eficiencia.

La relación entre el gasto público y la deuda fiscal es relevante, aun utilizando fuentes de información basadas en diferentes metodologías, permite observar el aumento del gasto público y la disminución la deuda pública, en especial en el periodo 2006-2017, a contraposición con el alza observada el periodo posterior debido a los mayores compromisos adquiridos en el mercado internacional, tanto del sector público como privado, mediante la emisión de bonos, en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Tabla 3: Gasto Público y Deuda Pública (% del PIB)

Periodos	Gasto Público (% del PIB)		Deuda Pública (% del PIB)
	Banco Mundial	Fondo Monetario Internacional	Fondo Monetario Internacional
1990-2005	17,60	21,40	21,85
2006-2017	19,85	23,09	11,77
2018-2023	25,71	27,90	35,15

Fuente: Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.CN?end=2021&locations=CL&start=1990>; Fondo Monetario Internacional: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/April/select-country-group>

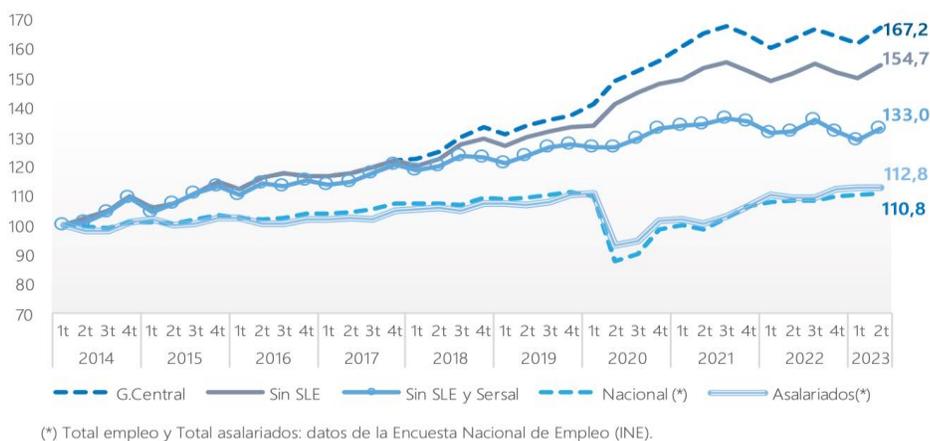
Con todo, el menor aumento requerido del gasto público ha tenido serias consecuencias, manifestándose en problemas significativos en áreas como salud, educación, pensiones y vivienda. Aunque el PIB per cápita ha aumentado, la inequidad de ingresos sigue siendo una preocupación persistente. El coeficiente de Gini ha mejorado de 57,2 a 43 (Poverty and Inequality Platform, Banco Mundial), pero sigue siendo considerablemente peor que el de los países avanzados con los que Chile aspira a compararse, aunque es similar al de otros países de la región. En contraste, cabe destacar que el coeficiente de Gini de Uruguay es de 0,38, cercano al de Inglaterra, y con un ingreso per cápita casi idéntico al de Chile. En otras formas de medición de la desigualdad, en 1990, a partir del ingreso monetario de los hogares, el decil de mayores ingresos contaba con ingresos 21,3 veces mayores al de menores ingresos (Índice 10/10), mientras que, en 2022, este valor cae a 15,9 veces.<sup>14</sup>

Ahora bien, el país mantuvo una estricta responsabilidad fiscal a lo largo de todo el periodo, y ello con una tasa de gasto público en relación al PIB que aumentó del 21% en 1990 al 26,77% en el 2022 (según datos del FMI). Esta tasa de gasto público continúa siendo menor a la de los países de Europa y América del Norte, donde supera el 35% e incluso el 40% en muchos casos. No obstante, la eficiencia del gasto público chileno, calculada según la metodología de la OCDE, fue en 2017 la cuarta mejor del mundo (Waissbluth e Inostroza, 2021). Este alto nivel de eficiencia indica usos adecuados de los recursos utilizados.

El análisis de los recursos humanos del sector público en Chile revela tendencias significativas en la evolución y estructura del empleo gubernamental. A continuación, la ilustración 6 presenta los cambios en los puestos públicos (dotación y fuera de dotación) en relación con el empleo total de la economía entre 2014 y 2023. Este análisis es fundamental para comprender la dinámica laboral dentro del sector público, destacando los factores que han influido en estos cambios y las implicaciones que tienen para la eficiencia y efectividad del gobierno.

<sup>14</sup> El cálculo del ingreso monetario incluye subsidios y transferencias, a partir de datos históricos de encuesta CASEN. Siguiendo a las mismas fuentes, en 1990 el mismo índice con el ingreso autónomo habría sido de 25,4 veces (MDSF & PNUD, 2020), y en 2022 de 42,7 veces (MDSF, 2023). Este último valor, sin embargo, es importante mirarlo con precaución, ya que se trata de una cifra fuertemente golpeada por la crisis económica de la pandemia por COVID-19.

Ilustración 6: Evolución de puestos públicos (Dotación y fuera de Dotación) y total de la economía (\*)



Fuente: Dirección de Presupuestos [DIPRES]. (2023). *Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público. Junio 2023*.  
[https://www.dipres.gob.cl/598/articles-316272\\_version\\_PDF.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-316272_version_PDF.pdf)

En términos del empleo público, se observa que entre marzo de 2014 y junio de 2023 el empleo en el Gobierno Central ha presentado un incremento del 67,2%. Al excluir los Servicios Locales de Educación (SLE), el incremento fue del 54,7%, y al excluir tanto los SLE como los Servicios de Salud (SerSal), el aumento fue del 33,0%. En contraste, las estadísticas del INE muestran que el empleo total y el de los asalariados en la economía en general aumentaron un 10,8% y un 12,8%, respectivamente (DIPRES, 2023)

De acuerdo con el Informe de DIPRES (2023), este comportamiento se explica por la diferente dinámica del empleo en la economía total y en el Gobierno central durante el periodo de la pandemia, así como por el efecto adicional en las estadísticas de empleo del Gobierno central debido al traspaso gradual del servicio educativo desde los municipios y corporaciones a través de los SLEP.

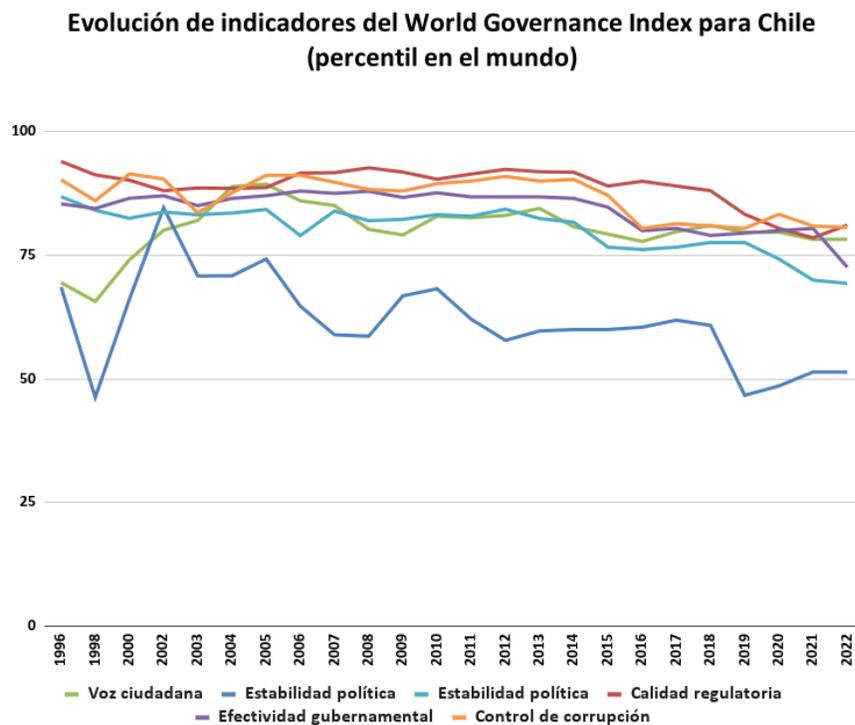
En cuanto a la composición del personal según la calidad jurídica, a junio de 2023, el personal a contrata representa el 54,5% del total de la fuerza laboral efectiva, mientras que el personal de planta tiene una participación del 22,3%. Esto evidencia una disminución progresiva del personal de planta, que en 2014 representaba aproximadamente el 30%, y un leve aumento del personal a contrata cercano al 5%. Por otro lado, el personal a honorarios constituye el 10,0% del total. Las demás modalidades contractuales tienen, en conjunto, una menor participación, sumando un 13,2% del total del personal (DIPRES, 2023).

Estos datos muestran tendencias claves que ilustran la estructura y la dinámica del empleo público en Chile. La alta proporción de personal a contrata y a honorarios sugiere una estructura laboral flexible que puede adaptarse a cambios rápidos, pero también plantea riesgos en términos de estabilidad y continuidad. Además, la menor proporción de personal de planta podría limitar la acumulación de capital humano especializado y comprometido a largo plazo, lo cual es esencial para la eficiencia y efectividad del sector público.

Desde 1996, el World Governance Institute, auspiciado por el Banco Mundial, realiza bianualmente una encuesta de percepciones sobre seis indicadores de gobernanza entre diversos stakeholders del Estado,

abarcando prácticamente todos los países del mundo. La ilustración 7 muestra la evolución de estos seis indicadores para Chile. La cifra se refiere al percentil de ubicación de Chile entre todos los países de la encuesta.

Ilustración 7: Evolución de indicadores del World Governance Index para Chile (percentil en el mundo)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del WGI.

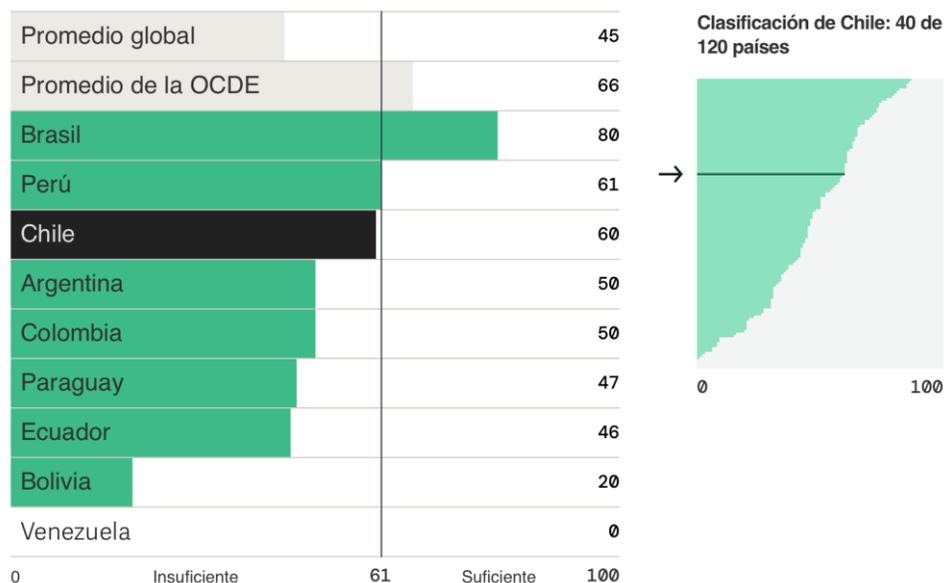
Se observa que los indicadores de Voz Ciudadana, Imperio de la Ley, Calidad Regulatoria, Control de Corrupción y Efectividad Gubernamental se han mantenido de manera estable cerca del percentil 80. Esto indica que, durante este periodo, Chile ha sido un país con una gobernanza adecuada, lo que ha facilitado un importante flujo de inversiones extranjeras. Al igual que en el Índice de Desarrollo Humano, Chile ha liderado a América Latina en los indicadores del World Governance Index (WGI).

Sin embargo, desde 2002 hasta la actualidad, se ha observado una tendencia a la baja en el indicador de Estabilidad Política, con una caída más brusca en 2019, probablemente asociada al estallido social. Otro descenso significativo en 2011 puede estar relacionado con el fuerte movimiento estudiantil de ese año. Esta creciente inestabilidad política, que hoy sitúa a Chile en la medianía mundial de este indicador, ha influido sin duda en los procesos legislativos asociados a las reformas del Estado, especialmente aquellas reformas sustanciales que han requerido trámite legislativo.

A su vez, al analizar el nivel de transparencia en Chile, según los datos de la Open Budget Survey (OBS) de 2021 (véase Ilustración 8), se revela una puntuación de 60 en una escala de 0 a 100. Este estudio, centrado en el acceso público a la información presupuestaria del gobierno central, destaca la disponibilidad en línea, puntualidad y exhaustividad de los documentos presupuestarios clave. Aunque esta calificación coloca a Chile por encima del promedio global de 45, se observa que se encuentra por debajo del promedio de la OCDE, que

es de 66. Este contraste entre estabilidad política y transparencia financiera ofrece una visión amplia de los desafíos y oportunidades que enfrenta el país en su desarrollo político y económico.

Ilustración 8: Transparencia en Chile en comparación con otros países de la región



Fuente: International Budget Partnership (2021). Open Budget Survey 2021. <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/chile>

En este contexto, caracterizado por un gran crecimiento, severa inequidad, adecuada gobernanza y creciente inestabilidad política, se ha desarrollado la larga secuencia de reformas del Estado que se describen a continuación, según cada periodo gubernamental.

## 4.2. GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN AZÓCAR (1990-1994)

### 4.2.1. Contexto histórico

El ascenso de Patricio Aylwin a la presidencia de Chile en el año 1990 representó un hito trascendental en la historia del país, marcando el inicio de una nueva era después de años de dictadura bajo el régimen de Augusto Pinochet. Este cambio de gobierno se produjo en un contexto de profunda transformación política y social, donde Chile se encontraba inmerso en un proceso de transición caracterizado por la necesidad imperante de reconstruir el tejido social fracturado y establecer las bases para una convivencia democrática (Garretón, 1991).

Durante el periodo de la dictadura militar precedente se implementaron políticas económicas que propiciaron un crecimiento económico; sin embargo, también contribuyeron a un aumento en las disparidades sociales y provocaron una marcada desigualdad en términos de bienestar y acceso a servicios básicos (Ruiz & Boccardo, 2014). Este contexto generó un clima de desconfianza en las instituciones gubernamentales y una imperiosa necesidad de promover la reconciliación y el cambio en el país.

La liberalización de la economía y la privatización de empresas estatales eran parte de una estrategia para aumentar la competitividad y la eficiencia económica (Ruiz & Boccardo, 2014), mientras que la nueva Constitución establecía un marco legal que garantizaba la perpetuidad del régimen (Garretón, 1991).

En este periodo, la Administración Pública sufrió transformaciones notables. Se estableció la escala única de sueldos para los funcionarios, se promulgaron nuevas bases legales, se implementó el estatuto laboral de los empleados públicos y se llevó a cabo un proceso de descentralización administrativa que implicó la regionalización del país. Estas reformas fueron acompañadas de una reducción drástica del empleo público en un 30%.

La transición a la democracia representó un desafío importante para Chile, pues implicaba la reconstrucción de las instituciones democráticas, la restauración del estado de derecho y la promoción de la reconciliación nacional. En este sentido, el gobierno de Aylwin se comprometió a garantizar la justicia transicional y a enfrentar el legado de la dictadura mediante la promoción de los derechos humanos y la búsqueda de la verdad histórica (Huneus, 2014).

En este escenario, si bien el gobierno centró su foco en temas político-institucionales, enfrentó un gran problema debido a la debilidad del Estado. De acuerdo con Ramírez (2001), este se caracterizaba por una estructura burocrática y desprofesionalizada, con una orientación más hacia los procesos administrativos que a los resultados. Además, el control se basaba en la legalidad formal en lugar de la efectividad de las acciones, mientras que los niveles de planificación y liderazgo en los servicios públicos eran notoriamente bajos.

Durante su gobierno, el temor de una regresión autoritaria y la preocupación por la falta de inversión empresarial generaron un ambiente de incertidumbre y tensión, lo cual explica por qué no se emprendieron reformas mayores. Ante ello, Huneus (2014) destaca la discrepancia entre la determinación del presidente para abordar las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar y la preferencia del equipo económico por mantener la continuidad en lugar de implementar reformas en el sistema económico y las principales políticas establecidas durante el régimen anterior. Este contraste constituyó uno de los grandes dilemas de la democratización chilena (Huneus, 2014).

A pesar de la legitimación de la política económica en el marco democrático, y para abordar los desequilibrios sociales heredados de las políticas aplicadas durante la dictadura, el gobierno de Aylwin implementó una serie de medidas. Estas incluyeron reformas laborales y un aumento significativo del gasto en políticas sociales focalizadas, particularmente en sectores como educación, vivienda, salud y pensiones (Ruiz & Boccardo, 2014). Además, se dio inicio a un proceso de democratización en los municipios y se fortalecieron los Gobiernos Regionales, con el propósito de descentralizar el poder y fomentar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

En una dimensión distinta, es importante también destacar el momento tecnológico que se enfrenta durante este gobierno: En 1989 se crea la tecnología de la World Wide Web, y en 1991 se produce su apertura a personas usuarias fuera del grupo de desarrollo original, dando inicio a una creciente masificación del uso de la web como tecnología de intercambio de información. A ello se suma el lanzamiento en 1992 de Microsoft Windows 3.1 como un hito relevante en la masificación temprana de la computación a nivel de escritorio, y el lanzamiento en 1993 de su versión "NT" con soporte para redes y estaciones de trabajo. De esta forma, se

trata de una época donde se instalan las bases de la digitalización del trabajo de oficina con interfaces gráficas y conexión a redes. En Chile, esto tiene su correlato con la creación del primer sitio web chileno en 1993<sup>15</sup>.

En síntesis, el contexto sociopolítico y económico del mandato presidencial de Patricio Aylwin en Chile estuvo caracterizado por la urgencia de superar las profundas divisiones del pasado, avanzar hacia una sociedad más democrática, inclusiva y equitativa, y enfrentar los desafíos económicos legados por la dictadura. Durante su administración, se evidenció un reemplazo de instituciones instauradas durante el régimen militar, así como una estabilización del sector público. Sin embargo, al margen de instituciones puntuales que hicieron uso de los nuevos desarrollos tecnológicos del periodo, no se llevó a cabo un plan de modernización del Estado. Esta situación provocó un estancamiento temporal de las iniciativas modernizadoras, a la espera de una coyuntura más favorable para su progreso y concreción. Con todo, como se verá a continuación, fueron numerosas las reformas desarrolladas o al menos iniciadas.

#### 4.2.2. Principales iniciativas de Modernización del periodo

A continuación, se presentan las principales iniciativas vinculadas a la modernización del Estado en el periodo 1990-1994, incluidas en el programa oficial del gobierno, y luego aquellas que se desarrollaron, sin que hayan estado consideradas en los compromisos iniciales del gobierno.

Tabla 4: Principales iniciativas de modernización del periodo 1990-1994

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Modernización del Consejo de Seguridad Nacional, COSENA.	Democratizar las instituciones políticas del país.	Sin resultados durante este periodo  Esta reforma se materializó, finalmente, mediante la reforma constitucional del año 2005.	
Democratización de las municipalidades	Democratizar los gobiernos municipales del país.	Reforma a ley orgánica constitucional de municipalidades	Decreto 662 de 1992. Sustitución de los Consejo de Desarrollo Comunal (CODECOS) por un Consejo Municipal democráticamente electo, cuya primera mayoría se constituye en alcalde de la comuna.
Descentralización de las regiones	Avanzar en la regionalización y la descentralización administrativa del país.	Constitución de los Gobiernos Regionales.	Ley N° 19.175 de 1992, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Creación de figura del consejo regional, el cual pasó a ser presidido por el intendente regional designado por el presidente de la República.
Modernización del Poder Judicial: Creación de un Consejo Nacional de Justicia	Conducir con mayor coherencia y eficacia las políticas y acciones del sector público en el campo cultural.	Sin resultados durante este periodo.  Este compromiso se materializó con la reforma procesal penal, cuya implementación consideró el periodo 1997-2005 (Duce, 2008).	
Modernización del sistema carcelario	Avanzar hacia un sistema carcelario que permita la reinserción social.	Se estableció una Comisión especial de estudio de la situación carcelaria (1991), de iniciativa parlamentaria, pero no hubo resultados en la institucionalidad.	
Modernización de la Defensa Nacional	Establecer una óptima relación entre los	Sin resultados durante este periodo.	

<sup>15</sup> El sitio, aún vigente en la actualidad: <http://www.dcc.uchile.cl>.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	intereses y objetivos nacionales democráticamente definidos y las políticas que orientan y regulan las actividades de las instituciones de la Defensa.		
Creación de una instancia superior coordinadora de las políticas culturales del Estado	Conducir con mayor coherencia y eficacia las políticas y acciones del sector público en el campo cultural.	Sin resultados durante este periodo.  Ley N° 19.891 de 2003.	
Transformación del Ministerio de Economía en un Ministerio de Industria y Comercio	Reorientar el Ministerio hacia un proyecto de reindustrialización nacional.	Sin resultados durante este periodo.	
Modernización de CODELCO	Favorecer la expansión de CODELCO a otros proyectos y recursos minerales.	Durante este gobierno se comenzaron las obras del yacimiento Radomiro Tomic, que luego entró en operación bajo Frei  En 1994, bajo Frei, se firma la "Alianza de gobernabilidad" entre Codelco y sus sindicatos, en respuesta al "caso Dávila".  Finalmente, la modernización institucional de CODELCO ocurre mediante la Ley N° 20.392 de 2009, que modifica el estatuto de la empresa	Durante los 90', los principales actores involucrados en los cambios en la gobernabilidad de la empresa fueron los grupos sindicales de las empresas, en diálogo a su vez con la empresa y el gobierno.
Desarrollo de un Sistema Nacional de Información Ambiental	Desarrollar el estudio, propuesta, análisis y evaluación de todas aquellas materias relacionadas con la protección y conservación del Medio Ambiente.	Creación del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)	Corresponde a uno de los componentes incluidos en la Ley N° 19.300 de bases del medio ambiente de 1994, y cuya administración quedó en manos de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), creada por la misma ley.
Constitución de FOSIS	Agrupar todos los recursos dedicados a satisfacer las necesidades esenciales de salud, vivienda, educación y seguridad social, junto a los fondos de creación de empleos y apoyo a los pequeños productores.	Constitución del FOSIS	Ley N° 18.989, que transforma la antigua Oficina de Planificación en Ministerio. Mediante esta ley, además, se crean el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), así como la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI)
Creación de Oficina Nacional de Asuntos de la Mujer	Colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de	Creación del Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM.	Ley N° 19.023 de 1990. Reemplazó a la Secretaría Nacional de la Mujer, dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, de forma de avanzar en el cumplimiento



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre.		de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979.
Creación de un Consejo Nacional de la Juventud	Colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, la planificación y la coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles.	Creación del Instituto Nacional de la Juventud	Ley N° 19.042 de 1990. Reemplazó a la Secretaría Nacional de Juventud, dependiente de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Su reorganización le ubicó en el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile.
Creación de un Fondo Chileno de Cooperación Internacional	Contribuir al financiamiento de iniciativas de organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, fundaciones y centros privados y públicos chilenos en sus labores fuera de Chile.	Constitución de la AGCI	Ley N° 18.989, que transforma la antigua Oficina de Planificación en Ministerio. Mediante esta ley, además, se crean el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), así como la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), futura Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID, desde 2018).

Fuente: Elaboración propia a partir de programas de gobierno, archivo digital de la Biblioteca del Congreso Nacional y bibliografía referida

Tabla 5: Otras iniciativas del periodo 1990-1994, no incluidas en compromisos de gobierno

Iniciativa	Año	Objetivos	Instancias y actores involucrados
Reforma tributaria	1990	Establecer normas de reforma tributaria, de forma de poder financiar las transformaciones del Estado durante los primeros años de la transición.	El proyecto de reforma tributaria se convirtió, en 1990, en la Ley N° 18.985, luego de un proceso de negociación entre el ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, y los líderes del partido Renovación Nacional, incluyendo el futuro presidente Sebastián Piñera.
Ministerio de Planificación y Cooperación	1990	Colaborar con el presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional.	Ley N° 18.989, que transforma la antigua Oficina de Planificación en Ministerio. Mediante esta ley, además, se crean el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), así como la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI)
Establecimiento de oficinas de información al público	1990	Que toda persona que recurra a la Administración del Estado debe encontrar información orientadora, atención oportuna y rápida, y la posibilidad de colaborar a un mejor servicio mediante la reclamación o la sugerencia.	En 1990 se aprueba el Decreto 680, que establece la instalación de oficinas de información al público en aquellas unidades que deben atenderlo, con el fin de asistir al administrado en su derecho a presentar peticiones; sugerencias o reclamos ante la Administración del Estado.
Modernización del Instituto Nacional de Previsión (INP)	1990	Rediseño de la estructura del Instituto, pasando de una de carácter funcional a otra divisional, lo que permitió una atención especializada acorde con las necesidades de las distintas personas usuarias (Nur, 2011).	Se inicia un proceso de estabilización de la institución, orientada hasta 1990 a ser un puente temporal entre las antiguas cajas previsionales y las nuevas AFP. El nuevo liderazgo directivo del INP avanzó en el rediseño organizacional de la institución, y a partir de 1994, en el rediseño de procesos e incorporación de Tecnologías de la Información (Nur, 2011).

Iniciativa	Año	Objetivos	Instancias y actores involucrados
Modernización del Registro Civil e Identificación	1990	Rediseño del trabajo operativo, capacitación de personal, agilización de procesos e informes internos y mejora de servicios al usuario a través de la renovación de equipamiento tecnológico obsoleto.	El proceso se enmarca en una crítica a la mala atención a las personas usuarias del servicio, así como a la desconfianza producto del uso anómalo de sus servicios, en años anteriores, por parte de los servicios de inteligencia de la dictadura militar (Olavarría, 2010).
Iniciativa “Technical assistance and hospital rehabilitation Project”	1992	Ayudar en la preparación de estudios complejos de reforma del sector salud y proporcionar financiamiento para la rehabilitación de emergencia de centros de salud seleccionados en el Santiago metropolitano.	Se trata de dos proyectos financiados por el Banco Mundial, orientados al fortalecimiento de la salud pública en Chile, a partir de la situación en que estos establecimientos se encontraban al término de la dictadura militar.
Iniciativa “Health sector reform Project”	1993	Mejorar la eficiencia de los servicios públicos de atención de salud	
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	1993	Avanzar en la institucionalización de las demandas de los pueblos originarios dentro de los canales del Estado.	Ley N°19.253 de 1993. Tiene su origen en el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989, y luego en la Comisión Especial de Pueblos Indígenas creada en 1990. En su génesis, representó los intereses expresados por comunidades mapuches, mapuche-huilliches, aymaras y rapa-nui, articulados coyunturalmente en el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.
Modernización del Servicio de Impuestos Internos (SII)	1993	Rediseño de procesos (reingeniería) con el propósito de conseguir eficiencia y excelencia en las operaciones internas.	Se inicia un trabajo de rediseño de los procesos del SII, a partir de un trabajo liderado por la dirección de la institución y un equipo de subdirectores (Martínez, 2002). Este trabajo de rediseño continúa durante la década de 1990, marcando un hito con el lanzamiento del sitio web <a href="http://www.sii.cl">www.sii.cl</a> en 1995 y la incorporación a gran escala de Tecnologías de la Información a sus procesos.
Comisión Nacional del Medio Ambiente	1994	Dar un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.	Se constituyó mediante el Decreto Supremo N° 240 de 1990, aunque su marco normativo se consolidó en 1994 mediante la Ley N° 19.300 de bases del medio ambiente. En un primer momento se orientó como un ente coordinador dependiente del Ministerio de Bienes Nacionales, sucesor de la Comisión Nacional de Ecología establecida en 1984 durante la dictadura militar, y vinculada al Instituto de Ecología de Chile.

Fuente: Elaboración propia a partir de programas de gobierno, archivo digital de la Biblioteca del Congreso Nacional y bibliografía referida

#### 4.2.3. Síntesis y valoración del periodo

El gobierno de Patricio Aylwin corresponde al primer gobierno democrático luego del término del periodo de la dictadura militar. En ese marco, desde la perspectiva de la modernización estatal, la bibliografía analizada da cuenta de un proceso más orientado a la estabilización del sector público y al reemplazo de instituciones de la dictadura militar, antes que, a un plan sistematizado de reformas a los procesos del Estado, que siguen siendo caracterizados como apegados a la tradición burocrática del periodo precedente. No obstante, es posible identificar iniciativas modernizadoras en tres líneas: 1) democratización de las instituciones públicas. 2) revisión general del modelo socioeconómico de la dictadura, 3) iniciativas modernizadoras intrainstitucionales.

En primer lugar, desde una perspectiva de la teoría de la modernización, es importante destacar el reemplazo de instituciones corporativas, por otras, bajo control democrático, en un marco general de democratización de la institucionalidad pública del país. Esto incluye principalmente, los casos de las instituciones orientadas a la juventud, mujeres y pueblos originarios, que se perciben como ideológicamente instrumentalizadas durante la dictadura militar, y que aún luego del cambio de régimen, se siguen estructurando bajo formas “orgánicas”, representativas de organizaciones de base, antes que de autoridades democráticamente electas.

Estas acciones fueron hitos que permitieron dotar de mayor fuerza un conjunto de demandas de la sociedad civil, pero que por sí solos no eran suficientes para lograr sus objetivos. Ello es consistente con el hecho que, a largo plazo, los resultados de estas nuevas instituciones democráticas fueron disímiles. En el caso de la CONAMA y SERNAM se trata de instituciones que dieron paso, con el tiempo, a instituciones de rango ministerial y ampliaron el espectro de sus responsabilidades. Por otro lado, INJUV y CONADI tuvieron un desarrollo menor, y en este último caso, además, su fragilidad institucional no logró evitar, en años posteriores, a la agudización del conflicto en La Araucanía y el Biobío (Rodríguez & Carruthers, 2008).

En el mismo ánimo democratizador, el gobierno de Aylwin avanza en el rediseño de la institucionalidad del control territorial del país, incluyendo tanto el rediseño de la gobernanza municipal, con concejales y alcaldes democráticamente electos desde 1992, así como de la gobernanza regional. En este último caso, se avanza hacia una figura de gobiernos regionales bajo control democrático indirecto, a través de un Consejo Regional de votación indirecta por parte de los concejales de la región, y liderado por un intendente de designación presidencial.

Finalmente, el restablecimiento de la democracia en el país también requirió fortalecer la institucionalidad pública para el desafío de reinsertar a Chile en la comunidad internacional de naciones democráticas. Para apoyar dicho objetivo, el gobierno de Aylwin asumió el poder con la promesa de crear un Fondo de Cooperación Internacional, que luego del proceso legislativo terminó siendo la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

En términos de la revisión general del modelo socioeconómico de la dictadura, el proyecto original de la Concertación incluye tanto la reestructuración de las políticas sociales en ejecución, como también el modelo de crecimiento económico basado en la libre iniciativa de las empresas. Con respecto al primer punto, resulta clave la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que luego de la discusión parlamentaria termina cobijado dentro del nuevo Ministerio de Planificación y Cooperación (actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia), y que reemplaza a la precedente Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). En una orientación similar, se logra el rediseño de la institucionalidad ambiental del país, mediante la creación de una Corporación de Medio Ambiente y un Sistema de Evaluación Ambiental. Sin embargo, en términos del modelo de crecimiento económico, no tiene éxito la expectativa original de convertir el Ministerio de Economía en un Ministerio de Industria y Comercio, orientado hacia el desarrollo de un nuevo modelo económico de industrialización nacional.

Es importante destacar que, pese al rediseño institucional que implicó la creación de nuevas entidades democráticas a nivel tanto nacional como subnacional, entre 1990 y 1994 el peso del gasto público sobre el PIB nacional pasó de 17,75% a un 18,71%, creciendo menos de un punto porcentual durante este periodo. En paralelo, los ajustes tributarios del periodo aumentaron la recaudación marginalmente desde un 19,62% a un

19,75% del PIB (Díaz et al, 2016). La estabilización del sector público se habría realizado de una manera acorde con las posibilidades económicas del país, manteniendo una gran disciplina fiscal. Cabe destacar, eso sí, que las altas tasas de crecimiento económico de este periodo, del orden del 7% anual, permitieron un aumento del gasto público sin cambiar las tasas de tributación.

Finalmente, en términos intrainstitucionales, la literatura analizada (Nur, 2011; Olavarría, 2008) da cuenta de la operación de una red de intra-empresarios en un conjunto acotado de servicios públicos, que avanzó de manera silenciosa en el rediseño de procesos y/o actualización tecnológica de sus servicios, sin estar cobijados dentro de un plan mayor de modernización del Estado. Los casos más estudiados, entre varios otros que se desarrollaron durante este periodo, son los del SII, INP y Registro Civil, que se caracterizaban -y se caracterizan- por tener una fuerte incidencia en la vida diaria de las personas. En términos del tipo de reformas, se trata de un proceso -frecuentemente- llevado adelante con pocos recursos, y que mayormente se orientó al rediseño organizacional y la reingeniería de procesos, avanzando prontamente, además, en el SII con la incorporación de nuevas tecnologías de la información. Si bien no existe una sistematización de resultados con respecto a estos cambios, en el caso del INP se ha estimado que, mientras en 1990 la obtención de una pensión demoraba, en promedio, 150 días, y para los funcionarios públicos el trámite de la pensión se tardaba, en promedio, 280 días, para 1997 la demora se había reducido a 76 días (Lima, 1997). En el caso del Registro Civil, la encuesta MORI de octubre de 2000 arrojó que el SRCel era —a esa fecha— el servicio público más conocido, el más usado y el que más había evolucionado en el último tiempo, pese a tener una muy negativa evaluación a inicios de la década de 1990.

### 4.3. GOBIERNO DE EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE (1994-2000)

---

#### 4.3.1. Contexto histórico

Eduardo Frei Ruiz-Tagle asumió la presidencia de Chile en 1994, como parte del segundo mandato de la Concertación, en un momento de profundos cambios a nivel global, donde la globalización y la apertura económica estaban redefiniendo las dinámicas tanto sociales como económicas en todo el mundo. Según Huneus (2014), en contraste con la situación política de 1990, el año 1994 se caracterizó por una estabilidad más consolidada. Con dificultades, la democracia se consolidaba, y el nuevo presidente contaba con un respaldo popular considerable y la economía disfrutaba de un periodo favorable, con un crecimiento promedio anual del 7,7% (Huneus, 2014).

Aylwin, durante su mandato, había sentado las bases para la reconstrucción democrática y la reconciliación nacional después de los años de dictadura de Pinochet, lo que le permitió a Frei enfrentar la tarea de llevar adelante reformas más ambiciosas y sistémicas para modernizar el Estado y promover el desarrollo económico del país. Es importante destacar, sin embargo, que, durante este periodo, y hasta 1998, Augusto Pinochet siguió siendo comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, y su detención en Londres durante ese año significó una aguda tensión política en el país. En ese sentido, la presencia militar en la política, con su consiguiente influencia a través de senadores designados y —desde 1998- del propio Pinochet como senador vitalicio, siguió marcando una fuerte presencia.

El tema de la modernización del Estado emergió como una prioridad durante la administración de Frei, reflejando una tendencia global hacia la eficiencia y la transparencia en la gestión pública (Ramírez, 2001). En

un contexto de creciente interés por la modernización a nivel mundial, Chile buscaba adaptarse a las demandas de una sociedad en transformación y a las nuevas exigencias de un mundo globalizado. Incluso, de acuerdo con Armijo (2000), las directrices del proceso de modernización en Chile estaban influenciadas por la experiencia de modernización implementada en el Reino Unido durante el gobierno de Margaret Thatcher (1979-1990), la cual se caracterizaba por un enfoque más gerencial que procedimental.

Indudablemente, durante este lapso de gobierno se implementó de manera sistemática y organizada una política de modernización de la gestión pública. Tal como señalan Figueroa-Huencho et al. (2011), esta iniciativa se llevó a cabo con la convicción que era fundamental para respaldar el crecimiento económico y fortalecer el proceso democrático, a pesar de no ser una demanda directa de la ciudadanía ni una exigencia de los partidos políticos. Además, cabe destacar que un factor crucial que marcó este periodo fue la figura del presidente en sí misma, cuya formación profesional como ingeniero y experiencia laboral le otorgaron una comprensión más profunda de la importancia de modernizar la gestión (Figueroa-Huencho et al., 2011).

La creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1994 marcó el inicio de los esfuerzos sistemáticos por modernizar la administración estatal. Sin embargo, durante esta primera etapa, las medidas implementadas fueron limitadas y no lograron materializar resultados significativos (Tello, 2011). Fue a partir de 1997 cuando se observó un cambio significativo en la implementación de una política más integral de modernización, con la creación del Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública, el cual sistematizaba líneas de acción del periodo 1997-2000. Este plan estableció medidas más amplias y coordinadas, con un enfoque gerencialista que buscaba mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública (Ramírez, 2001).

En el ámbito económico, el gobierno de Frei continuó con políticas orientadas hacia el libre mercado y la apertura comercial, promoviendo la inversión extranjera y la competitividad internacional de la economía chilena (Aravena, 1997). La firma de Tratados de Libre Comercio representó un cambio significativo en la política económica del país, impulsando la diversificación de la estructura productiva y la integración de Chile en la economía global.

Además, se implementaron reformas en áreas clave como la educación y la infraestructura, con el objetivo de fortalecer el desarrollo socioeconómico del país. En el ámbito educativo, se avanzó con una reforma integral del sistema con el fin de garantizar una educación de calidad, enfocada en cuatro pilares fundamentales: programa de mejoramiento e innovación tecnológica; desarrollo profesional de los docentes; reforma curricular, y jornada escolar completa (Cox, 2003). Se avanzó, por otro lado, con la descentralización y privatización de la Empresa Portuaria de Chile, lo que facilitó la modernización de los tres principales puertos del país. En cuanto a la infraestructura social, se implementó un amplio programa para dotar de agua potable a cientos de localidades rurales, entre otras iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población.

Durante su mandato, uno de los principales conflictos se originó por la construcción de la central hidroeléctrica Ralco en el Alto Biobío en 1996, que generó oposición por parte de las comunidades pehuenches afectadas. Esta iniciativa, promovida por la Empresa Nacional de Electricidad Sociedad Anónima (ENDESA), formaba parte de un conjunto de seis represas que se estaban desarrollando desde 1990, época en la cual Chile carecía de regulación ambiental y no contaba con una Ley Indígena establecida (Figueroa-Huencho, 2016). La ejecución

del proyecto implicaba la inundación de más de 3.400 hectáreas de tierras ocupadas por estas comunidades, lo que requería la reubicación de más de 70 familias. A pesar de las protestas en contra, el gobierno ejerció presión para encontrar soluciones legales que permitieran avanzar en la obra, llegando incluso a exonerar a ciertos directivos indígenas críticos de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), lo cual desencadenó una serie de protestas por parte de las comunidades indígenas (Bidegain, 2015).

En el ámbito tecnológico, se trata de una época donde se produce una masiva incorporación de los computadores personales en la vida diaria y laboral de las personas, tanto a partir tanto del aumento de potencia de los computadores de escritorio, como de la expansión de la web como espacio de intercambio de información y venta de bienes y servicios. Así, durante este periodo se observa el surgimiento de herramientas y plataformas como Microsoft Windows 95 (1995), eBay (1995), Amazon (1994) y Google (1998), lo que a su vez dio origen a una época de euforia en torno a las posibilidades de la web, que finalmente se derrumbaría a inicios de la década del 2000 en el estallido de la llamada “Burbuja puntocom”. En Chile, en 1997 se crea el punto de interconexión NAP Chile, articulando el intercambio de tráfico de internet de distintos operadores que, hasta entonces, realizaban sus operaciones de manera no regulada. De esta manera, se sientan las bases para la masificación del internet en Chile.

En resumen, el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se desarrolló en un contexto de progresiva consolidación democrática y creciente interés en la modernización del Estado, además de rápidos cambios tecnológicos en materia de conectividad y herramientas digitales. A pesar de los obstáculos y desafíos enfrentados, su administración logró avances significativos en la implementación de políticas de modernización y en el impulso de reformas económicas y sociales, sentando las bases para el progreso futuro del país.

#### 4.3.2. Principales iniciativas de Modernización del periodo

A continuación, se presentan las principales iniciativas vinculadas a la modernización del Estado en el periodo 1994-2000, incluidas en el programa oficial del gobierno, y luego aquellas que se desarrollaron, sin que hayan estado consideradas en los compromisos iniciales del gobierno.

Tabla 6: Principales iniciativas de modernización del periodo 1994-2000

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Modificar la composición y facultades del Consejo de Seguridad Nacional, Tribunal Constitucional y Tribunal Calificador de Elecciones.	Adecuar las tres instituciones mencionadas a un Estado de derecho democrático, frente al legado de la dictadura militar.	Sin avances durante el periodo.  La reforma al COSENA se incluye en la Ley N°20.050 de 2005.	
Establecer la elección directa de alcaldes y la conformación de concejos municipales impares.	Avanzar en la agenda de democratización del país.	Sin avances durante el periodo.  La elección directa de alcaldes se establece en el DFL 1 de 2006 que reforma la ley orgánica constitucional de municipalidades.	
Entregar derecho a voto a chilenos en el extranjero para elecciones	Avanzar en la agenda de democratización del país.	Sin avances durante el periodo.  Esta reforma se incluye en la Ley N° 20.960 de 2016.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
presidenciales y parlamentarias.			
Devolver prerrogativas históricas de la Presidencia de la República en el nombramiento de altos mandos de las Fuerzas Armadas.	Modernizar la gobernanza de las Fuerzas Armadas.	Sin avances durante el periodo.  Esta reforma se incluye en la Ley N° 20.050 de 2005.	
Entregar financiamiento público al funcionamiento de los partidos políticos.	Avanzar en la agenda de democratización del país.	Sin avances durante el periodo.  Esta reforma se incluye en el marco de la Ley N° 20.900 del año 2016.	
Reformar el sistema electoral binominal y avanzar hacia uno proporcional corregido.	Avanzar en la agenda de democratización del país.	Sin avances durante el periodo.  Esta reforma ocurre, finalmente, mediante la Ley N° 20.840 de 2015.	
Establecer las bases constitucionales para la figura del Defensor del Pueblo.	Extender el ejercicio de los derechos de las personas.	Sin avances durante el periodo.  El año 2001, mediante Decreto Supremo N° 65, se crea la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia, anidada al interior de SEGPRES.	
Establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimoniales de altos funcionarios del Estado.	Fortalecer el control público y social sobre la actividad del Estado.	Sin avances durante el periodo.  Esta declaración se incluye, finalmente, en la Ley N° 20.880 sobre probidad en la función pública promulgada en 2015 y publicada en 2016.	
Establecer una política nacional de ordenamiento territorial.	Avanzar hacia una distribución más equilibrada de la población y actividades económicas.	Sin avances durante el periodo.	
Agenda de Modernización de la Justicia y Reforma Procesal Penal	Hacer accesible la justicia y corregir las imperfecciones del sistema judicial chileno, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de Justicia Vecinal.</li> <li>• Creación del Servicio Nacional de Asistencia Jurídica.</li> <li>• Regulación de cláusulas de contratos privados.</li> <li>• Conciliación de juicios civiles contenciosos.</li> </ul>	En 1997, mediante la Ley N° 19.519 se crea el Ministerio Público, y en 1999, mediante la Ley N° 19.640 se establece su Ley orgánica constitucional.  Finalmente, el 9 de marzo de 2000 se aprueba la Reforma al Código Orgánico de Tribunales (Ley N° 19.665).  Otras reformas contaron con un periodo de	En términos de las discusiones originales del proyecto, la discusión parlamentaria incluyó referencias a la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana, además de los propios equipos de Ministerio de Justicia.  Para su implementación, se identifica como crítica la participación de los jueces, defensores y fiscales de la época (Duce, 2008).



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear una Escuela Judicial para la formación de jueces.</li> <li>• Crear Tribunales de Familia.</li> <li>• Estructurar una Defensoría de Menores</li> <li>• Avanzar en separar presos condenados de otros grupos en cárceles.</li> <li>• Paso de un sistema oral de litigios.</li> </ul>	implementación durante el periodo 2000-2005 (Duce, 2008).	
Crear una Coordinación Interministerial en temas de familia, con base en SERNAM.	Coordinar políticas públicas en torno a la familia.	En abril de 1994 se constituyó el Comité Interministerial Social	Vinculado al Comité tuvo un rol relevante el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza.
Reforma del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y creación de un Fondo de Capacitación Laboral	Financiar programas de capacitación laboral.	Se incluye en la Ley N° 19.518 de 1997, que fija el nuevo estatuto de capacitación y empleo.	El Fondo opera desde la institucionalidad reformada del SENCE, y en su discusión tuvieron un rol activo la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).
Desarrollo de programas de Desarrollo y Difusión Tecnológica: programa de desarrollo competitivo, formación y movilidad de recursos humanos, de extensión y difusión.	Ordenar las iniciativas tecnológicas del Estado.	En 1997 se crea el Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI), dependiente de CORFO, para apoyar el desarrollo tecnológico. Junto a lo anterior, se expandió el financiamiento para FONDEF (CONICYT) y FONTEC (CORFO), ambas iniciativas de continuidad desde 1991.	La institucionalidad vinculada al desarrollo y difusión tecnológica se mantuvo centrada en torno a CORFO y CONICYT.
Revisión a la operación de los Institutos Tecnológicos del Estado	Mejorar el aprovechamiento de los recursos disponibles en dichos espacios	Sin reformas legales durante el periodo.	
Creación de un Instituto Tecnológico y de la Productividad	Investigar y asesorar a empresas y sectores productivos en la elevación de la productividad	Sin resultados durante el periodo.	
Modernización del Estado Empleador	Proyectar un clima laboral armónico y participativo	Se plantean un conjunto de reformas graduales que incluyen:	Se trata de un conjunto de compromisos, donde las Asociaciones de funcionarios



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	entre los trabajadores de las instituciones públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma a los sistemas de Bienestar,</li> <li>Capacitación de funcionarios</li> <li>Formalizar canales de negociación gremial.</li> <li>Creación de círculos de calidad en la atención a personas usuarias.</li> </ul>	aparecen como el principal actor involucrado.
Creación de un Instituto para el Mejoramiento de las Condiciones del Trabajo y la Salud Laboral	Articular entes de las áreas de la salud y el trabajo	<p>Sin avances durante el periodo</p> <p>La Ley N° 20.691 de 2013 crea la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, y la N° 21.054 de 2017 al Instituto de Seguridad Laboral, pero con roles distintos a los comprometidos en 1993.</p>	
Modernización de la Dirección del Trabajo	Apoyar su proceso de modernización institucional a través de capacitación e informatización.	<p>Sin avances normativos durante el periodo.</p> <p>El año 2015 inicia un proceso documentado de modernización institucional a partir de un ejercicio de planificación estratégica y rediseño institucional (BGI DT, 2015), financiado parcialmente por el BID.</p> <p>Una ley de Modernización de la Dirección del Trabajo (Ley N° 21.327) se publica el año 2021.</p>	
Modernización de la ley de Concesiones	Promover efectivamente la participación privada en infraestructura.	En 1996 se establece la Ley N° 19.460 que actualiza la ley de Concesiones de Obras Públicas y sus normas tributarias.	Durante la discusión participaron la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras y la Cámara Chilena de la Construcción, además de distintas instituciones públicas orientadas a normar esta iniciativa.
Incremento de la participación de privados en la infraestructura sanitaria	Expandir el acceso de agua potable y alcantarillado, y a su vez aumentar de manera significativa la cobertura del tratamiento de aguas servidas	En 1998 se da inicio al proceso de privatización de las instituciones sanitarias estatales. De acuerdo a la Superintendencia de Servicios Sanitarios, al año 2020 la cobertura nacional de tratamiento de aguas servidas fue de un 99,9% en zonas urbanas.	Las sanitarias estatales fueron adquiridas por diferentes empresas privadas y sociedades de inversión. En el caso de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS), a cargo del agua potable de Santiago, esta fue adquirida mayoritariamente por la Sociedad Inversiones Aguas Metropolitanas Ltda., formada por Grupo Agbar (50%) y Suez (50%).
Modernización de Ferrocarriles del Estado	Mejorar el servicio ferroviario de carga y de pasajeros.	Privatización de Ferronor, antigua Red Longitudinal Norte, en 1997 (Hachette, 2001).	La empresa fue adquirida por un consorcio conformado por la empresa nacional APCO y la estadounidense Rail America. (Hachette, 2001)



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Creación de un Tribunal Económico	Complementar la mayor capacidad de fiscalización económica del Estado	Sin avances durante este periodo.  El año 2003, mediante la Ley N°19.911, se crea el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia con similar orientación y conformación.	
Aumentar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas a partir de flexibilizar su marco normativo.	Generar condiciones que permitan la desburocratización de la relación Estado- empresa.	Sin avances durante este periodo.	
Modernización de las leyes de Empresas públicas	Flexibilizar el funcionamiento de las empresas públicas y establecer condiciones para su privatización	En 1997 se crea el Comité Sistema Administrador de Empresas (SAE), por acuerdo de Consejo de CORFO N.º 1.879. Desde 2012 esta figura toma la forma del Sistema de Empresas Públicas (SEP).  En 1997 se promulga la Ley N° 19.542 de empresas portuarias.	La principal inquietud de este compromiso giraba en torno al rol de CODELCO, que no se logra modernizar durante este periodo, y recién lo hace en 2009 mediante la Ley N° 20.392 de 2009 que modifica su estatuto.  Por otro lado, la administración del conjunto de empresas públicas se mantiene vinculada a CORFO.
Creación de un Programa Nacional de Superación de la Pobreza	Erradicar la extrema pobreza para finales del periodo de gobierno.	En 1995 se crea el Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Vinculado a las acciones de este programa, la pobreza sufrió una drástica caída durante este periodo.	Se trata de una iniciativa anidada en MIDEPLAN, y articulada a su vez con el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza.
Modernización de la salud pública	Elevar la capacidad resolutive de la salud pública.	Sin cambios normativos durante este periodo.  El año 2004, mediante la Ley N° 19.937, se crean la Asignación de Acreditación Individual y Estímulo al Desempeño Colectivo y la asignación de Desarrollo y Estímulo al Desempeño Colectivo.  Durante el mismo año 2004 se aprueba la Ley N° 19.966 de reforma a la salud pública a través de un sistema de garantías explícitas (Plan AUGE)	
Convertir a la Central de Abastecimiento en empresa estatal autónoma.	Actuar como agente comercializador y de entrega de información de mercado.	Sin resultados durante este periodo.	
Establecer dependencia de Carabineros al Ministerio del Interior	Avanzar a que las dos policías tengan la misma dependencia para su coordinación.	Sin resultados durante el periodo.  El año 2011, mediante la Ley N° 20.050, se estableció esta dependencia.	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Eliminar la dependencia de la institucionalidad de deportes (DIGEDER) del Ministerio de Defensa	Establecer una relación más horizontal entre deporte, espacios y organizaciones.	Sin resultados durante el periodo.  El año 2001, mediante la Ley N° 19.712, se crea el Instituto Nacional del Deporte, integrado al Ministerio Secretaría General de Gobierno.	
Establecer un Sistema Nacional de Medición de Calidad de la Educación Media.		Sin resultados durante el periodo.  El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC), fue finalmente creado mediante la Ley N°20.529 del año 2011.	
Modernización del Ministerio de Educación	Dotar al Ministerio de Educación de capacidad de liderazgo en su quehacer, mediante una reformulación de su gobernanza y estructura organizacional.	Sin resultados durante el periodo.  La Ley N° 20.059 sobre modernización y rediseño funcional del Ministerio de Educación se publicó, finalmente, el año 2005.	
Creación de Fondos de Investigación Avanzada en Ciencia y Tecnología	Aumentar las capacidades en ciencia y tecnología del país.	En 1997 se lanzan los primeros centros financiados mediante el Fondo de Financiamiento de Centros de Investigación en Áreas Prioritarias (Fondap), y en 1999 se crea la Iniciativa Científica Millenium (Milenio).	Se trata de iniciativas basadas en la institucionalidad existente (CONICYT), en articulación con universidades nacionales.
Incorporación de tecnologías de gestión en la administración pública	Incorporar en la gestión pública las tecnologías modernas de gestión y organización, aplicándolas con flexibilidad en los diversos organismos y reparticiones.	Creación en 1998 de la Comisión Presidencial "Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación", como base institucional para la transformación digital del Estado	Se ahonda con mayor detalle en el estudio de caso de la Transformación Digital del Estado
Incorporar sistemas de control de gastos y evaluación por resultados en la administración pública	Avanzar hacia que el interés primordial de la administración deba recaer en la eficacia, eficiencia, economía y calidad de lo que se hace.	Creación de la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y de los Balances de Gestión Integral (BGI) en 1997.  La línea EPG de DIPRES al año 2024 ha realizado 671 evaluaciones a programas del Estado	Rol principal en DIPRES como entidad a cargo de la ejecución de estas herramientas de control y evaluación.  Para la ejecución de la EPG, se crea un Comité Interministerial, conformado por un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos.  Los BGI son elaborados por los propios servicios en el marco de las



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
			instrucciones que para estos efectos define el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos. Se rigen por el decreto de Hacienda N°47 de 1999.
Incorporación de mecanismos de evaluación de resultados por metas en la administración pública.	Hacer efectiva la responsabilidad por los resultados y el desempeño, permitiendo “sancionar a los funcionarios deficientes y premiar a quienes hacen bien las cosas”	Creación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) mediante la Ley N°19.553 de 1998.	Durante la discusión de los PMG, hubo un rol importante de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales y otras asociaciones de funcionarios.  Desde las instituciones públicas, el principal rol recayó en DIPRES y el Ministerio de Hacienda en general.
Establecer un sistema de designación de cargos directivos en la administración pública.	Asegurar la idoneidad técnica, la probidad, el dinamismo personal, la experiencia de gestión en el sector público o en el privado, y la vocación por servir a la gente.	Sin resultados durante el periodo.  El Sistema de Alta Dirección Pública se crea, finalmente, mediante la Ley N° 19.882 del año 2003.	
Crear un Sistema Nacional de Capacitación del Sector Público	Posibilitar un tipo de persona funcionaria caracterizada por su autonomía, responsabilidad, innovación y dinamismo.	Sin resultados durante el periodo.  El año 2001, desde la Dirección Nacional del Servicio Civil, se crea el Sistema Informático de Capacitación del Sector Público Chileno.	
Crear sistemas de incentivos monetarios y no monetarios asociados a la evaluación y excelencia	Cambiar los sistemas de evaluación de modo de retribuir adecuadamente los logros y el desarrollo profesional, respetando las particularidades de cada repartición y actividad.	Sin resultados durante el periodo.  Al margen de los PMG -ya descritos- y las Metas de Eficiencia Institucional MEI - que inician el año 2007- Los sistemas de evaluación y la Escala Única de Sueldos se mantienen.	Durante la discusión de las MEI, hubo un rol importante de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales y otras asociaciones de funcionarios.  Desde las instituciones públicas, el principal rol recayó en DIPRES y el Ministerio de Hacienda en general.
Rediseñar la estructura de carrera funcionaria.	Avanzar hacia un concepto de carrera funcionaria más flexible y autónoma, ampliando el sistema de concursos abiertos no sólo para el reclutamiento al ingresar a la Administración, sino también para la	Sin resultados durante el periodo.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	promoción a los grados superiores.		

Fuente: Elaboración propia a partir de programas de gobierno, archivo digital de la Biblioteca del Congreso Nacional y bibliografía referida

Tabla 7: Otras iniciativas del periodo 1994-2000, no incluidas en compromisos de gobierno

Iniciativa	Año	Objetivos	Resultados	Instancias y actores involucrados
Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública	1994	Impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado y diseñar y proponer políticas generales sobre la materia (Tello, 2011).	Se conforma un comité interministerial, como primer espacio de gobernanza de la Modernización del Estado.	El Comité estuvo conformado por los ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia.
Comisión Nacional de Ética Pública	1994	El estudio y elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que, contribuyendo a perfeccionar la democracia, refuerzan los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública.	Se crea la comisión con los objetivos establecidos, con una duración de 100 días para sus labores.	La Comisión, creada por el Decreto 423 de 1994, se conformó por un equipo designado por la Presidencia de la República, además del Secretario General de la Presidencia. Junto a ellos, se incorporó al presidente del Senado, al presidente de la Corte Suprema, presidente de la Cámara de Diputados, al Contralor General de la República y al presidente del Consejo de Defensa del Estado.
Programa de fortalecimiento a la gestión municipal (PROFIM)	1994	Mejorar las capacidades de los municipios.	Durante el periodo 1994-1998 se ejecuta el Programa de Fortalecimiento a la Gestión Municipal "PROFIM", seguido luego entre 1999 y 2004 por "PROFIM II" (Ariztia, 2019).	Se trata de una iniciativa ejecutada desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y pensada originalmente para acompañar el proceso de democratización de los municipios.
Instalación de la Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación	1996	Elaborar una visión prospectiva sobre las tendencias e impactos del desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones	Se realiza la instalación de la Comisión, que entrega un informe con recomendaciones a partir de la misión encomendada.	Se trató de una comisión, amparada en el Ministerio de Economía, con un rol asesor del presidente de la República.
Creación del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, CAIGG	1997	Fortalecer la gestión de los organismos que conforman la Administración del Estado y el uso debido de los recursos públicos asignados para el cumplimiento	El CAIGG se crea en 1997 mediante el Decreto Supremo N°12/1997 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.	Este consejo, con rol asesor del presidente de la República, estuvo inicialmente conformado por el Subsecretario(a) General de la Presidencia, Subsecretario(a) de Hacienda, Director(a) de



Iniciativa	Año	Objetivos	Resultados	Instancias y actores involucrados
		de sus programas y responsabilidades institucionales.		Presupuestos, José Ignacio Llodrá, José Monsalve Assef y Carlos Ríos Canales.
Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública	1997	Sistematizar de manera coherente e integrada las líneas de acción del periodo 1997-2000. Estas líneas se orientaban a <i>“optimizar la calidad de atención al usuario, lo que implicaría ocuparse de las modalidades y contenido de las prestaciones, la planificación de sus actividades y los resultados.”</i> (Ramírez Alujas, 2001)	Se establece el primer Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública.	El plan contó con la dirección del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
Instalación del Premio Nacional a la Calidad	1998	Se entrega a las empresas y organizaciones chilenas que demuestran tener una gestión de excelencia, comparable con la gestión de otras organizaciones de excelencia a nivel internacional.	Corresponde a un premio entregado desde 1997, y normado desde 1998, que reconoce las capacidades de gestión de organizaciones públicas y privadas.	Se entregaba por parte del Centro Nacional de la Productividad y la Calidad (CNPC), en operaciones desde 1996.
Plan “Chile hacia la Sociedad de la Información”	1999	Proponer un plan de acción de corto plazo orientado a asegurar, en el bienio 1999-2000, el despegue de la construcción de un nuevo tipo de infraestructura: la de la información.	Se elabora y publica la primera “agenda digital” del Estado.	Documento elaborado por la Comisión Presidencial para las “Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación”, creada en 1998.
Comisión de Infraestructura Nacional de Información	1999	Apoyar el plan de acción 1999-2000 del Plan “Chile hacia la Sociedad de la Información”.	Corresponde a las primeras instancias de gobernanza en materia de Transformación Digital del Estado.	Antecedente del “Grupo de Acción Digital” (2003), luego presidido por un Coordinador Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.
Instalación del Premio a la Innovación en Gestión Pública	1999	Reconocer, difundir y promocionar las soluciones innovadoras que funcionan exitosamente en el Sector Público.	Se trata de un concurso que tuvo su primera edición en 1999.	Organizado por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, en conjunto con el Fondo de Desarrollo e Innovación de CORFO.
Validación del documento electrónico y firma electrónica	1999	Regular la utilización de la firma digital y los documentos electrónicos como soporte alternativo a la instrumentalización en papel de las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado.	En 1999 se establece el DS N° 81, que valida el documento electrónico y la firma electrónica.	Se entrega al Ministerio Secretaría General de la Presidencia un rol asesor para su incorporación a la función pública del Estado.

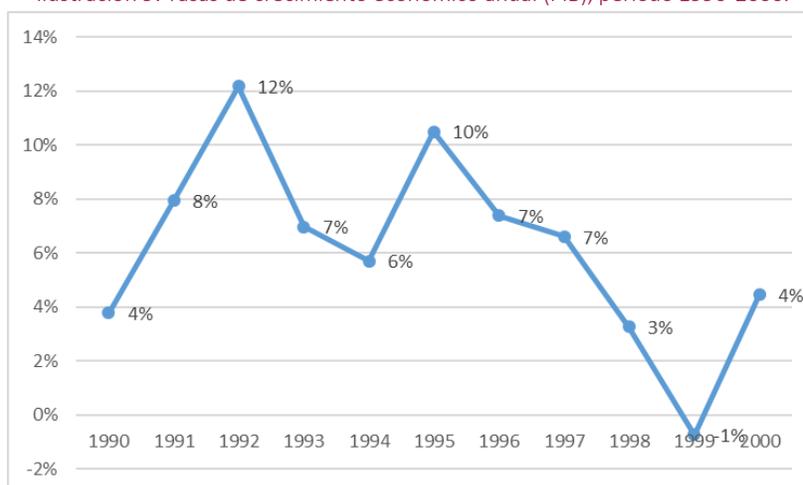
Iniciativa	Año	Objetivos	Resultados	Instancias y actores involucrados
Simplificación de trámites	1999	Racionalizar, simplificar o eliminar trámites de demanda masiva.	Compromiso de simplificación de trámites por parte de 91 servicios.	Responde al Instructivo Presidencial N° 041 de 1999, (Ramírez Alujas, 2001).

Fuente: Elaboración propia, CSP

### 4.3.3. Síntesis y valoración del periodo

El periodo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se caracterizó por una importante expansión de las iniciativas modernizadoras del Estado, especialmente en comparación con el periodo precedente de Patricio Aylwin. Si bien la agenda de democratización de las instituciones se mantiene, no se observan logros sustanciales durante este periodo en esta materia, a diferencia de otros ámbitos de la gestión pública. Asimismo, la agenda de revisión y reformulación del modelo socioeconómico del periodo militar pierde su fuerza durante este periodo, y más bien es reemplazada por una agenda de modernización de las políticas sociales, en un marco general de aceptación del modelo económico en operación en el país, que durante este periodo entrega algunas de sus mayores tasas de crecimiento de la historia reciente. Un ejemplo de ello es el proceso de privatización de las empresas sanitarias del Estado, así como de tramos ferroviarios de carga, bajo el principio de ver en el sector privado a socios estratégicos para el desarrollo de la infraestructura nacional.<sup>16</sup>

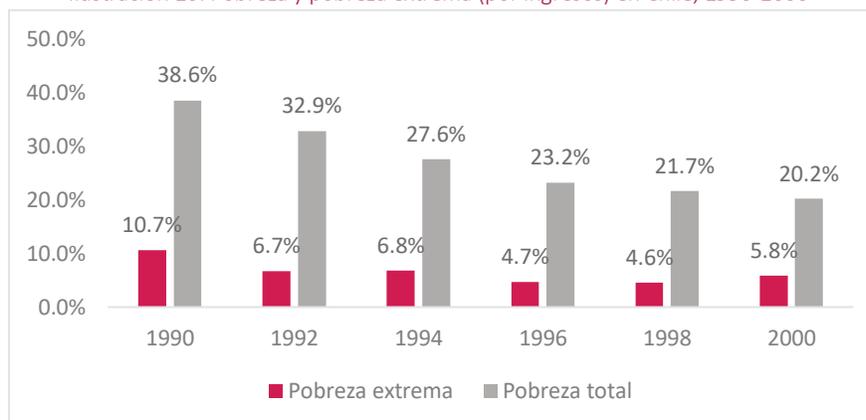
Ilustración 9: Tasas de crecimiento económico anual (PIB), periodo 1990-2000.



Fuente: Díaz, J.; Lüders. R. y Wagner, G. (2016) "Chile 1810 – 2010. La República en cifras. Historical statistics." Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile

<sup>16</sup> Esta convicción comienza a ser disputada a partir de la crisis asiática que golpea a Chile desde 1998, y lleva al primer a su primera caída económica desde los años 80'. En la literatura, esta crisis tiene ecos, por ejemplo, en la crítica de Tomás Moulian ("Chile actual: anatomía de un mito", 1997) publicada poco tiempo antes, pero con una gran recepción durante el periodo, o en los informes de desarrollo humano del PNUD, que desde 1998 identifican un creciente malestar y desencanto con la modernización económica en curso durante este periodo.

Ilustración 10: Pobreza y pobreza extrema (por ingresos) en Chile, 1990-2000<sup>17</sup>



Fuente: MDSF & PNUD (2020). Evolución de la pobreza 1990-2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?

Un elemento central de este periodo corresponde a la institucionalización de las acciones modernizadoras que se venían ensayando durante el periodo precedente. Si bien desde 1990 se observa la aparición de directivos públicos que introducen procesos de rediseño organizacional, de procesos, y de incorporación de tecnologías de la información, es durante el periodo 1994-2000 donde esto se transforma en política de Estado. Ejemplo de ello son la conformación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, la Comisión Nacional de Ética Pública y la Comisión Presidencial "Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación", que dan lugar a las primeras agendas institucionales de Modernización y de Transformación Digital del Estado.

Es importante mencionar, sin embargo, que esta ambiciosa agenda de modernización transversal tuvo disímiles grados de implementación práctica en los servicios. Un ejemplo de ello se vincula, por ejemplo, a la modernización del empleo público, donde se bien se avanzó en la incorporación de incentivos económicos para mejorar la calidad de la gestión en los servicios, no se logró un avance equivalente en los sistemas de evaluación del desempeño de los funcionarios, ni tampoco en el funcionamiento de la carrera funcionaria, que al año 2024 siguen siendo temas de fuerte discusión. Asimismo, evaluaciones posteriores a la modernización del sector público han identificado resultados mixtos. Por un lado, se reconoce que los incentivos institucionales han instalado una cultura de medición y control de gestión previamente inexistente. Por otro lado, se ha observado cierto agotamiento del logro de los objetivos originales, en términos de que, con el tiempo, estos incentivos se han incorporado como parte de la renta de los funcionarios, lo que ha llevado a que la gran mayoría de los trabajadores reciban este incentivo producto de un fenómeno de *gaming* institucional (Zaviezo et al, L., 2016a; Zaviezo et al, L., 2016b). El diseño de estas reformas, cuestionadas en años posteriores, es importante enmarcarlo en la fuerte influencia que, durante esta época, tuvo la corriente académica de la New Public Management en todo el mundo, que apuntó a incluir métodos de la gestión empresarial en la gestión pública.

<sup>17</sup> Corresponde a la medición de pobreza por ingresos de la época. Como se señaló previamente, estas cifras no son comparables con metodologías de medición de la pobreza desarrolladas en periodos posteriores.

En la misma línea, si bien se reconoce un desafío importante en la “desburocratización” de la relación entre Estado y empresas, tampoco se logran resultados sustanciales, más allá del creciente proceso de digitalización de trámites que se produce desde el inicio de los programas de transformación digital del Estado.

En contraposición a los casos señalados, existen al menos dos reformas sectoriales de gran trascendencia, y que serán abordadas con mayor detalle en los estudios de caso del estudio. Por un lado, durante la segunda mitad de los 90’ se estudia y se avanza técnica y normativamente en la Reforma Procesal Penal, que desde distintas aristas realiza una transformación institucional de gran tamaño en la operación de la justicia en Chile. Junto a ello, se produce la modernización de la Ley de Concesiones, que permitió un importante despliegue de recursos privados para la modernización de la infraestructura nacional, liberando a su vez recursos del Estado para su uso en otras áreas de interés público.

#### 4.4. GOBIERNO DE RICARDO LAGOS ESCOBAR (2000-2006)

---

##### 4.4.1. Contexto histórico

La presidencia de Ricardo Lagos en Chile, que se inició en el año 2000, se llevó a cabo en un contexto político y económico desafiante, marcado por los efectos de la "crisis asiática", altos índices de desempleo y diversos escándalos que sacudieron su administración. Estas circunstancias plantearon un escenario complejo para la implementación de políticas de modernización del Estado.

Durante este periodo, se evidenció la transformación del antiguo Comité Interministerial de Modernización de Frei en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME). Este cambio institucional implicó una disminución en la importancia política otorgada a la reforma y modernización de la gestión pública, ya que el PRYME dejó de ser una instancia de coordinación entre ministerios para enfocarse únicamente en dos áreas principales de acción: el diseño de una nueva estructura institucional en sectores clave del gobierno central y la intervención en la gestión de los servicios, con el objetivo de mejorar la eficiencia, fomentar la participación ciudadana y aumentar la transparencia en la actividad estatal (Tello, 2011).

La crisis generada a partir de casos de corrupción, como el “Caso Coimas” y MOP-GATE, marcó un punto de inflexión en este proceso, impulsando la adopción de una agenda de reformas transversales del Estado (Marcel, 2006; Figueroa-Huencho et al., 2011). Para abordar esta crisis y restablecer la gobernabilidad, se acordó entre la oposición y el gobierno una ambiciosa agenda de modernización, posiblemente una de las más relevantes en esta materia fue la firma de la minuta denominada “Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” en enero de 2003, con 49 iniciativas, representó un hito importante en este proceso. Este acuerdo contó con el respaldo unánime de los actores políticos, especialmente de la derecha, así como con el apoyo inicial de los sectores empresariales, reflejando un amplio consenso sobre la necesidad de modernizar las instituciones estatales.

Una de las iniciativas más sobresalientes y completamente innovadoras dentro del contexto chileno fue el establecimiento del Sistema de Reclutamiento, Selección y Designación y Modalidades de Contrato de los Altos Directivos Públicos. Esta medida representó un cambio significativo en la larga tradición de gestión del país en esta área específica. Además, el programa de modernización pública durante este periodo abarcó una amplia gama de proyectos más allá de la Alta Dirección Pública, mostrando un enfoque integral y ambicioso. Debe

destacarse que, inicialmente, los ministros de la coalición gobernante vieron este sistema con recelo, incluso algunos con franco rechazo. El Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) solicitó una reunión con el presidente para pedir su apoyo, el cual se materializó en un Instructivo Presidencial que permitió el despegue definitivo. Posteriormente, en los sucesivos cambios de gobierno hubo oleadas de despidos, lo cual se morigeró con una modificación posterior a la ley.

Paralelamente, se dio un impulso notable a las reformas institucionales mediante la modificación de la Constitución Política, la cual eliminó prácticamente todas las disposiciones heredadas de la dictadura que afectaban la democracia, como la autonomía de las FF.AA. del poder civil y los senadores designados (Araya & Cerpa, 2009). Desde una perspectiva sectorial, se implementaron reformas profundas en la administración de justicia y en el sistema de salud. Entre estas reformas, destaca la creación del Sistema de Seguro público/privado de Prestaciones de Salud Garantizadas, conocido como AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas). Esta medida representó un esfuerzo significativo por mejorar el acceso a las atenciones médicas de los sectores medios y populares que serían financiadas por el Estado (Marcel, 2006).

Otra iniciativa positiva en materia social fue el programa Chile Solidario, para la atención de las familias de más bajos ingresos (Huneus, 2014). Este sistema de protección social, diseñado para la superación de la extrema pobreza e indigencia, coordinaba la participación de los beneficiarios en una amplia gama de programas y ayudas sociales administradas por distintos ministerios y entidades públicas (Larrañaga et al., 2015). Su componente principal consistía en el Programa Puente del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el cual ofrecía un acompañamiento psicosocial personalizado a las familias participantes durante un periodo de dos años.

El gobierno continuó con una agenda de abrir el espacio al sector privado a la colaboración en distintas áreas de la economía y las políticas públicas, reduciendo la participación estatal en áreas como la vivienda y la educación superior. En el caso de la vivienda, Huneus (2014) indica que se redujo la participación del Estado al retirar al Servicio de Vivienda y Urbanización de la ejecución de los planes de construcción, favoreciendo a los inversores privados. En educación superior, se propuso ampliar el acceso a esta instancia, particularmente para los estratos populares, mediante la implementación de un programa de créditos bancarios denominado "CAE" (Crédito con Aval del Estado). Este programa se destacó por sus tasas de interés elevadas, generando costos económicos significativos para las familias y consolidando el endeudamiento como la principal vía para obtener un título universitario o técnico (Páez et al., 2016). En consecuencia, los considerables desembolsos económicos para las familias y la insuficiente calidad educativa surgieron como factores desencadenantes de las masivas protestas estudiantiles de 2011, que representaron un hito en la trayectoria política del país al poner de manifiesto la fatiga de las políticas adoptadas por la Concertación desde 1990 (Huneus, 2014). Cabe destacar que esto permitió, en el lado más negativo de la balanza, una proliferación de universidades e institutos de mala calidad y con lucro excesivo. La Comisión Nacional de Acreditación solo comenzó a funcionar en el año 2006, para introducir una regulación más activa de este grave problema.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos, uno de los aspectos más conflictivos fue la intensificación del conflicto mapuche en la región de la Araucanía. Este fenómeno, vinculado al debilitamiento de la institucionalidad construida a inicios de la transición, dio lugar a una nueva militancia mapuche que promovió la protesta e insurgencia para recuperar sus tierras (Donoso, 2013). La Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco (CAM) lideró estas acciones violentas contra grandes terratenientes y empresas forestales en territorio

mapuche. En respuesta, el Estado chileno utilizó la fuerza represiva para contener la protesta y mantener el orden público, recurriendo a la persecución policial y al sistema judicial para criminalizar la protesta y encarcelar a los manifestantes bajo cargos de terrorismo (Donoso, 2013).

En términos tecnológicos, al inicio de este periodo se da el estallido de la “burbuja puntocom”, generada a partir de la fuerte euforia de finales de los 90’ por las posibilidades de la web. Pese a ello, durante este periodo se produce el ingreso de la conectividad por banda ancha al país, superando las limitadas velocidades de las conexiones conmutadas de la década anterior. Así, al año 2006, el país ya contaba con más de un millón de conexiones a internet.

En resumen, el gobierno de Ricardo Lagos enfrentó desafíos políticos, económicos y sociales durante su mandato, pero logró avanzar en un proceso de modernización del Estado mediante la adopción de una agenda ambiciosa y el impulso de reformas clave en diversos ámbitos, incluida la salud pública. El fortalecimiento de la gestión pública estuvo notablemente influenciado por negociaciones políticas que determinaron sus contenidos y estrategias, con el objetivo de preservar la estabilidad institucional y garantizar la continuidad del gobierno en curso. Estas acciones sentaron los cimientos para posteriores avances en la modernización y el progreso de Chile.

#### 4.4.2. Principales iniciativas de Modernización del periodo

A continuación, se presentan las principales iniciativas vinculadas a la modernización del Estado en el periodo 2000-2006, incluidas en el programa oficial del gobierno, y luego aquellas que se desarrollaron, sin que hayan estado consideradas en los compromisos iniciales del gobierno.

Tabla 8: Principales iniciativas de modernización del periodo 2000-2006

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Creación de un Consejo de Diálogo Social	Fomentar el diálogo social entre los actores del desarrollo, especialmente sectores sindicales y gremios de la pequeña y mediana empresa.	El año 2000 se crea el Consejo, con un rol de discusión y estudio de experiencias comparadas (Mühlenbrock, 2010)	Contó con participación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), bajo la coordinación del ministro del Trabajo.
Crear una mesa permanente de trabajo con la PYME	Mejorar relación entre Estado y PYMES, con énfasis en reducir los tiempos de creación de empresas con una meta de lograrlo en 8 días	Sin información	
Creación del programa “Servicio Joven	Aumentar las oportunidades de empleos y capacitación de la juventud	Sin información sobre el periodo.  El año 2007, bajo principios similares, se crea el programa “Yo Trabajo Jóvenes”.	
Desarrollar fondos de innovación tecnológica	Duplicar el gasto en investigación y desarrollo y alcanzar al 2006 una inversión que supere el 1.2% del PIB.	CONICYT, durante el año 2004, lanza el primer concurso de Anillos de Investigación en Ciencia y Tecnología. CORFO, el año 2005, creó el “Comité Innova Chile”, a partir de la integración del Fondo de	La institucionalidad nacional en materia de ciencia y tecnología siguió articulada en torno a CONICYT (ciencia y tecnología), y CORFO (innovación tecnológica), con apoyo de Fundación Chile y los otros institutos tecnológicos del Estado en áreas específicas.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
		Desarrollo e Innovación (FDI) y el Fondo de Innovación Tecnológica para la Competitividad (FONTEC). A partir de 2004 también se traspasa la Corporación de Investigación Tecnológica (ex instituto tecnológico, INTEC) desde CORFO a Fundación Chile.	
Modernización de ProChile	Potenciar la internacionalización de Chile.	Desde 2001 se aumentan los recursos de promoción de las exportaciones, y en 2004 se crea el Departamento de Comercio de Servicios, como un nuevo énfasis en la exportación de servicios globales.	Sin información de actores específicos.
Programa de simplificación de trámites orientado a la pequeña empresa.	Simplificar la relación entre las micro y pequeñas empresas en su relación con el Estado.	En 2001 se lanza el sitio web Tramitefácil.cl, aunque con mayor énfasis en trámites generales de la ciudadanía.	Fue parte del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.
Establecer una autoridad responsable de la competencia y la regulación de los servicios de utilidad pública.	Articular en torno a una entidad las diferentes funciones de regulación de servicios de utilidad pública.	Sin información.	
Extensión del esquema de becas y créditos estudiantiles para la educación superior	Se busca que <i>“ningún joven de talento y mérito quede fuera de la enseñanza superior por motivos económicos”</i>	En 2005 se crea el Crédito con Aval del Estado, mediante la Ley N° 20.027.	Durante esta discusión participaron representantes de agrupaciones de universidades, federaciones estudiantiles y think tanks de todo el arco político.
Modernización del financiamiento a instituciones de Educación superior	Reemplazar gradualmente el Aporte Fiscal Indirecto, con mecanismos de financiamiento que incluyan contratos por desempeño, recursos para investigación y para el desarrollo tecnológico	Sin resultados durante el periodo.  El Aporte Fiscal Indirecto fue finalmente eliminado mediante la Ley N° 21.072 del año 2018.	
Modernización de la gestión de las instituciones de educación superior	Garantizar iguales condiciones de gestión para todas las universidades que se beneficien de aportes del Estado, con reglas comunes de contabilidad e información.	Sin resultados durante el periodo.	
Crear una agencia independiente de acreditación y evaluación de la educación superior	Perfeccionar y cautelar la calidad de la educación superior.	La Comisión Nacional de Acreditación se creó por medio de la Ley N° 20.129 del año 2006.	Los principales actores involucrados en la discusión de la ley fueron los rectores de las universidades, institutos profesionales y centros de



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
			formación técnica, además de representantes de los estudiantes de estas distintas instituciones.
Reforma integral de la salud desde un principio de garantías	Asegurar que todas las personas y familias independientemente de su nivel de ingresos, puedan acceder a una atención de salud satisfactoria.	El Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (o Plan AUGE) fue establecido por la Ley N.º 19.966 de 2004	En la discusión participaron representantes de FONASA, Isapres, asociaciones gremiales del sector, sociedades profesionales y think tanks en general.
Modernización de la justicia especializada en asuntos familiares	Apoyar a las familias que enfrentan crisis familiares, velando por la integridad de cada uno de sus miembros.	Aprobación de la Ley N° 19.968 de 2004, que crea los Tribunales de Familia y define la mediación familiar.  El mismo año 2004 se aprueba la Ley N° 19.947 que moderniza la ley de matrimonio civil y autoriza el divorcio.	La discusión de la ley de Tribunales de Familia contó mayormente con participación del mundo público vinculado al sector justicia.  La discusión de la nueva ley de matrimonio contó, además, con una activa participación de la Iglesia católica y sus organizaciones vinculadas.
Creación de una Autoridad Nacional de los Recursos Naturales.	Proteger los recursos naturales, entendidos como base de la economía y la biodiversidad nacional.	Sin resultados durante el periodo.  En 2007 se creó el cargo de presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, con rango de ministro de Estado.	
Creación de un Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental Integral	Eliminar la dispersión de funciones y los vacíos de autoridad que perjudican a las personas y al ambiente.	Sin resultados durante el periodo.  El año 2010, mediante la Ley N°20.417, se crea la Superintendencia del Medio Ambiente, y a su alero el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA).	
Modernización del transporte urbano de Santiago.	Mejorar la seguridad, tiempos de viaje y calidad del transporte.	En 2004 se realiza la primera licitación del sistema Transantiago, cuya flota operará parcialmente a partir de octubre de 2005. Finalmente, su implementación se completa en octubre de 2007 durante los primeros días del gobierno de Michelle Bachelet.	La primera licitación fue adjudicada por las empresas Gran Santiago, STP Santiago, Trans-Araucarias, Unitran, Redbus Urbano, Buses Metropolitana, entre otras.  Entre los gremios afectados estuvieron la Asociación Gremial de Transportes de Pasajeros y la Federación de Choferes de la Locomoción Colectiva.
Creación de una "Gran Biblioteca de Chile"	Aprovechar las nuevas tecnologías de información y comunicación para facilitar el acceso a la cultura.	Lanzamiento del sitio "Memoria Chilena" durante el año 2001.	El sitio es dependiente y administrado por la Biblioteca Nacional de Chile, entonces dependiente de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, en articulación con el Consejo de Monumentos Nacionales.
Creación de un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Estimular y fomentar las acciones definidas y ejecutadas por los propios actores culturales, fortalecer la institucionalidad cultural	El CNCA fue creado el año 2003 mediante la Ley N° 19.891.	En su estructura integra funciones anteriormente dependientes del Ministerio de Educación, Ministerio Secretaría General de Gobierno y el Comité Calificador de Donaciones Privadas.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	de base a nivel nacional y regional, y proponer y fomentar iniciativas de difusión de la cultura chilena a nivel internacional.		
Traslado de la dependencia de las policías desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior	Fortalecer la coordinación gubernamental de las políticas y acciones relativas a la seguridad ciudadana.	Sin resultados durante este periodo. El año 2011, mediante la Ley N° 20.050, se estableció esta dependencia.	
Reforma del Sistema de Enjuiciamiento Criminal	Permitir una persecución más eficaz de la delincuencia, garantizar los derechos de víctimas e imputados, y abreviar los procesos	Durante este periodo se termina de implementar la reforma procesal penal, mediante un periodo de implementación hasta el año 2005 (Duce, 2008).	En términos de las discusiones originales del proyecto, la discusión parlamentaria incluyó referencias a la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana, además de los propios equipos de Ministerio de Justicia.  Para su implementación, se identifica como crítica la participación de los jueces, defensores y fiscales de la época (Duce, 2008).
Expansión del sistema carcelario, con participación del sector privado.	Avanzar hacia cárceles más seguras y funcionales a la aplicación de planes efectivos de rehabilitación.	El año 2000 se inicia el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, cuyo primer resultado se entrega el año 2002.	Las cárceles concesionadas deben responder a políticas de Gendarmería de Chile, y sus pagos provienen del Ministerio de Justicia.
Elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional	Otorgar más poder a la ciudadanía de modo que participe más activamente en las decisiones que le atañen en su región.	Sin resultados durante el periodo.  La elección directa de los Consejos Regionales se aprobó por la Ley N° 20.678 de 2013, y la del Ejecutivo Regional por la Ley N° 20.997 de 2017.	
Crear un sistema de consultas ciudadanas	Fomentar la participación ciudadana y de la sociedad civil.	Sin resultados durante el periodo.  La Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública se aprueba el año 2011.	
Programa de traspaso de competencias a gobiernos regionales	Complementar el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado	Sin resultados durante el periodo.  El fortalecimiento regional y el traspaso de competencias se incluye en la Ley N° 21.074 de 2018.	
Programa de Fomento de Oportunidades para las Regiones	Incrementar el atractivo económico para la inversión privada y mejorar las oportunidades para los habitantes de las regiones.	Sin información.	
Firma de Contratos de Desarrollo Regional	Financiamiento, desde el nivel central, de programas de inversión pública y estímulos a la inversión privada.	Sin información.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Creación de Gobiernos metropolitanos en grandes ciudades	Gestión de los desafíos socioeconómicos, políticos, ambientales y culturales de las zonas metropolitanas.	Sin resultados durante el periodo.	
Eliminación de senadores designados y vitalicios	Perfeccionamiento de la institucionalidad democrática.	Se incluye en la reforma constitucional implementada a partir de la Ley N° 20.050 del año 2005.	Formó parte de una reforma constitucional mayor, largamente negociada entre las dos principales alianzas políticas del periodo.
Reducción de quórums de leyes calificadas	Perfeccionamiento de la institucionalidad democrática.	Sin resultados durante el periodo.  La reducción de quórums finalmente se logró el año 2022 mediante la Ley N° 21.481.	
Cambio de las atribuciones y composición del Consejo de Seguridad Nacional.	Perfeccionamiento de la institucionalidad democrática.	Se incluye en la reforma constitucional implementada a partir de la Ley N° 20.050 del año 2005.	Formó parte de una reforma constitucional mayor, largamente negociada entre las dos principales alianzas políticas del periodo.
Restablecer la facultad plena del Jefe de Estado en materia de nombramientos, ascensos y retiros de los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden.	Perfeccionamiento de la institucionalidad democrática.	Se incluye en la reforma constitucional implementada a partir de la Ley N° 20.050 del año 2005.	Formó parte de una reforma constitucional mayor, largamente negociada entre las dos principales alianzas políticas del periodo.
Cambiar la composición del Tribunal Constitucional.	Perfeccionamiento de la institucionalidad democrática.	En 2005 se aumentó el número de ministros del TC de 7 a 10.	Formó parte de una reforma constitucional mayor, largamente negociada entre las dos principales alianzas políticas del periodo.
Reforma al sistema electoral	Impulsar un sistema electoral que permita representación proporcional de la voluntad ciudadana.	Sin resultados durante este periodo. Esta reforma ocurre, finalmente, mediante la Ley N° 20.840 de 2015.	
Incorporar el plebiscito en la discusión legislativa	Permitir el plebiscito como mecanismo para dirimir determinadas controversias entre los poderes colegisladores.	Sin resultados durante este periodo.	
Creación de un mecanismo de financiamiento público a los partidos políticos	Proteger al Estado de los riesgos de corrupción que derivan de la relación clandestina entre poder económico y poder político.	Sin avances durante el periodo.  Esta reforma se incluye en el marco de la Ley N° 20.900 del año 2016.	
Reforzar las normas sobre probidad y sobre transparencia en el gasto público.	Establecer que los servicios públicos rindan cuenta pública periódica de su gestión.	Sin avances durante el periodo.  Esta declaración se incluye, finalmente, en la Ley N° 20.880 de 2015 sobre probidad en la función pública.	
Creación de Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)	Asegurar el derecho de las personas usuarias a conocer el estado de sus solicitudes en los servicios	Las OIRS se establecen en su forma actual mediante la Ley N° 19.880 del año 2003, que establece las bases de los	Sin información

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	públicos, recibir respuestas prontas y fundadas de los mismos y reparación cuando son dañados.	Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.	
Crear una agencia especial de Defensoría del Ciudadano	Representar los intereses de éstos ante los servicios públicos.	El año 2001, mediante Decreto Supremo N° 65, se crea la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia, anidada al interior de SEGPRES.	Sin información
Racionalizar el número de ministerios y revisar su estructura y distribución de funciones.	Lograr una institucionalidad estatal donde no se dupliquen competencias.	Durante este periodo hubo varias figuras con el rango de biministros, pero no hubo una institucionalización en esta materia.	
Modernización del Poder Judicial	Garantizar el respeto a los derechos humanos y una convivencia social basada en la justicia.	Implementación de la Reforma Procesal Penal.	En el estudio de casos se ahondará con mayor detalle sobre esta reforma.
Reforma de la Justicia Civil y Comercial	Simplificación de los procedimientos civiles y Creación de Tribunales especializados en materia de Comercio.	Sin resultados durante el periodo.	
Reforma a la justicia militar	Limitar su competencia y aumentar su independencia.	Sin resultados durante este periodo.	
Modernización del sector Defensa.	Desarrollo de una masa crítica de civiles expertos que garantice la articulación de las perspectivas civil y militar en la defensa nacional.	Sin resultados durante este periodo.	

Fuente: Elaboración propia a partir de programas de gobierno 2000-2006, archivo digital de la Biblioteca del Congreso Nacional y bibliografía referida

Tabla 9: Otras iniciativas del periodo 2000-2006, no incluidas en compromisos de gobierno

Iniciativa	Año	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Proyecto de Reforma y Modernización del Estado	2000	Reformar y modernizar el Estado para dotarlo de mayor capacidad para proveer bienes y servicios (Dascal et al, 2007)	Creación del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado el año 2000, como entidad articuladora de la modernización del Estado, y en reemplazo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.	Responsabilidad central en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con apoyo financiero desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para su implementación, se contó con el respaldo de exdirectivos modernizadores de la década de los 90'.
Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado (SIGFE)	2001	Permite a las instituciones del Gobierno Central la captura, procesamiento y	El sistema SIGFE se lanza el año 2001 como una plataforma electrónica	SIGFE opera desde la Dirección de Presupuestos, DIPRES.

		exposición de la Ejecución Presupuestaria, generar la contabilidad y realizar los cobros y pagos.	para la gestión financiera del Estado.	
Fomento al uso de internet en el sector público	2001	Estimular la utilización de los servicios disponibles en esta herramienta tecnológica (internet).	En 2001 se presenta el Instructivo presidencial n°3 "sobre política nacional para la participación activa de los organismos públicos en el uso de internet".	Se trata de un instructivo general, pero que enfatiza el uso de internet por parte del Sistema de Información de Compras y Contrataciones del Sector Público y el Sistema de Declaración y Pagos Previsionales del INP, especialmente en su relación con las herramientas del Servicio de Impuestos Internos.
Instalación del Comité de Normas para el Documento Electrónico	2002	Fijación de normas técnicas que deberán seguir los órganos de la Administración del Estado para garantizar la compatibilidad de los distintos tipos de documentos electrónicos.	Creado por el Decreto Supremo 181, de Economía, de 2002, que aprueba el reglamento de la Ley N° 19.799 sobre Firmas y Documentos Electrónicos.	El comité se creó integrado por el ministro Secretaría General de la Presidencia, el Subsecretario de Economía, Fomento y Reconstrucción, el Subsecretario de Telecomunicaciones, el Subsecretario de Hacienda y luego por el Subsecretario del Interior
Reforma la política de personal de los funcionarios públicos	2003	Desarrollar una política integral de personal en los servicios públicos que refuerce la misión de construir un Estado al servicio de la ciudadanía, participativo, solidario, en el marco de una gestión eficiente y transparente.	En 2003 se promulga la Ley N° 19.882, que crea la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública.	La ley surge del acuerdo entre el Gobierno y la ANEF, orientado a un Nuevo Trato Laboral para los funcionarios públicos.  En la discusión de la ley participaron diversas asociaciones de funcionarios del Estado, además de representantes de los servicios y del Ministerio de Hacienda.
Creación de institucionalidad permanente de Transformación digital del Estado.	2003	Crear un espacio de coordinación común para las iniciativas de modernización del Estado.	Creación del "Grupo de Acción Digital" (2003), bajo el liderazgo del Coordinador Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.	En su conformación participaron instituciones de gobierno, organizaciones representativas del ámbito empresarial, sector académico y de otros poderes del Estado.
Dirección ChileCompra	2003	Generar eficiencia en la contratación pública con altos estándares de probidad y transparencia, a través de la plataforma de Compras Públicas, que conecta las necesidades de compra de los Organismos Públicos con la oferta de los Proveedores.	Creado mediante la Ley de Compras Públicas N° 19.886 del año 2003.	Institución dependiente del Ministerio de Hacienda, y sometida a la supervigilancia del presidente de la República. Continúa la trayectoria institucional de la antigua Dirección de Aprovisionamiento del Estado (1927-2003).



Programa Chile Solidario	2004	Entregar un conjunto de acciones y prestaciones para familias y personas en situación de extrema pobreza.	Promulgación de la Ley N° 19.949 de 2004.	En la discusión de la ley participaron diversas instituciones, incluyendo representantes de la Asociación Chilena de Municipalidades, think tanks y consultoras vinculadas a partidos políticos, así como fundaciones como el Hogar de Cristo, Fundación Rodelillo, Fundación Cordillera, y la ONG "Sur".  El programa dependía de MIDEPLAN, y el 2013 pasó a formar parte del programa Seguridades y Oportunidades.
Agenda Digital: Chile 2004-2006.	2004	Contribuir al desarrollo de Chile mediante el empleo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para incrementar la competitividad, la igualdad de oportunidades, las libertades individuales, la calidad de vida y la eficiencia y transparencia del sector público.	Corresponde a la primera agenda digital con una institucionalidad propia, siendo sucedida por una serie de agendas digitales desde entonces.	En su elaboración participaron instituciones de gobierno, organizaciones representativas del ámbito empresarial, sector académico y de otros poderes del Estado.
Instructivo presidencial sobre aplicación de procedimiento electrónico	2004	Dotar de mayor grado de seguridad y certeza respecto a las actuaciones gubernamentales que operan a través de documentos electrónicos.	En 2004 se presenta el instructivo presidencial n°6 sobre implementación y uso de las Firmas Electrónicas en los Actos, contratos y cualquier tipo de documento de la Administración Central del Estado.	Se trata de un instructivo general, apoyado en el Comité de Normas para el Documento Electrónico, coordinado con los servicios por SEGPRES.
Plataforma integrada de interoperabilidad de servicios electrónicos del Estado (PISEE)	2005	El desarrollo y funcionamiento de una plataforma tecnológica que facilite la integración de información proveniente de distintos servicios públicos a los procesos de negocios y a la toma de decisiones de una determinada institución, potenciando de esta forma su gestión.	Se inicia el año 2004, en el marco del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME).	Se trata de una plataforma creada, en un primer momento, por la unidad de Gobierno Digital del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. En su primera fase incluye a: Servicio de Impuestos Internos (SII), Instituto Nacional de Normalización Previsional (INP), Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCel), Tesorería General de la República (TGR), y Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)
Consagración constitucional del	2005	Declaración de que el ejercicio de las funciones	Se incorpora como reemplazo del artículo 8°	Esta reforma se realiza dentro del marco más general de la Ley

derecho de acceso a la información de la Administración		públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.	de la Constitución Política de la República	N° 20.500 del año 2005, que realiza una amplia reforma constitucional a los llamados “enclaves autoritarios” de la época de la dictadura militar.
---------------------------------------------------------	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de programas de gobierno, archivo digital de la Biblioteca del Congreso Nacional y bibliografía referida

#### 4.4.3. Síntesis y valoración del periodo

La administración del expresidente Ricardo Lagos (2000-2006) se caracterizó, en términos de su programa de gobierno, por marcar una línea de continuidad con los dos gobiernos anteriores, y especialmente con el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. En ese sentido, se da continuidad a 1) los compromisos de democratización aún no resueltos, 2) a ampliar las coberturas de los programas sociales heredados de los periodos anteriores, 3) fortalecer las bases institucionales de la modernización transversal del Estado.

Con respecto al primer componente, resulta de relevancia destacar la reforma constitucional del año 2005, que incluyó muchas de las demandas no resueltas de periodos anteriores, tales como el fin de los senadores designados y vitalicios, la inamovilidad de los comandantes de las fuerzas armadas, y la reforma del COSENA. Sin embargo, la ausencia de reformas al sistema electoral binominal, así como la mantención de los altos quórums de reformas constitucionales fueron elementos que, años más tarde, serían considerados como temas pendientes de dicha reforma.

En términos de las políticas generales, se observa una relativa continuidad con los periodos anteriores, con énfasis en la focalización de recursos, por ejemplo, a través del programa Chile Solidario. Sin embargo, resulta relevante en este ámbito la ambiciosa propuesta original de la reforma integral a la salud, que luego de la discusión parlamentaria dio origen a un programa de garantías explícitas en salud GES (AUGE). Esta iniciativa supera las políticas focalizadas de periodos anteriores, y se sustenta en un principio de universalidad de prestaciones, aunque dentro de un marco de multiplicidad de actores públicos y privados.

La articulación pública y privada fue, además, sello de numerosas iniciativas de modernización institucional. Entre ellas, el intensivo uso de la ley de concesiones para la modernización de la infraestructura pública. En particular, se destaca la continuidad de las concesiones de autopistas, pero también la innovación en términos de la concesión de recintos penitenciarios, lo cual además buscaba dar respuesta a la larga demanda por mejorar las condiciones de vida de los reclusos.

Cabe destacar que al inicio de este periodo presidencial los empresarios sentían el gran temor de tener nuevamente un presidente de inclinación política socialista en La Moneda. Sin embargo, hacia el final de este periodo, los sectores empresariales manifestaron una gran admiración por este gobierno (Yáñez y Amigo, 2010). Si con Aylwin hubo una suerte de democracia “tutelada” por los militares, y con grandes resquemores mutuos, hacia 2006, junto con la reforma constitucional del 2005, es afirmar que estas inquietudes se encontraban, de forma importante, disipadas.

Finalmente, resulta importante destacar el esfuerzo del gobierno de Ricardo Lagos al avanzar hacia un conjunto de iniciativas para la institucionalización de la modernización del Estado en Chile. Como se señaló previamente, parte importante de este esfuerzo se vincula al Acuerdo Político Legislativo para la Modernización del Estado,

la Transparencia y la Promoción del Crecimiento (2003), como resultado de una crisis, aunque ya previamente, a nivel de programa de gobierno, había un esfuerzo importante por avanzar en reformas en términos de probidad, transparencia, incorporación de tecnologías y reformas a la gestión pública en general. Así, durante este gobierno se logra avanzar de manera importante en consolidar la institucionalidad de modernización del Estado, y, especialmente, en materia de transformación digital.

## 4.5. GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET JERIA (2006-2010)

---

### 4.5.1. Contexto histórico

Michelle Bachelet, la primera presidenta de Chile, asumió el cargo con una agenda que buscaba combatir las desigualdades económicas y sociales y promover la participación femenina. Durante su mandato, enfrentó diversos desafíos, como la movilización estudiantil conocida como "revolución pingüina" en 2006, el fracaso del Transantiago, las repercusiones locales de la crisis económica mundial de 2008, y los conflictos entre el Estado y las comunidades mapuches en la región de la Araucanía. A pesar de estos retos, concluyó su mandato con una aprobación pública superior al 80% (Morales, 2020).

El inicio del gobierno se vio marcado por el surgimiento del movimiento estudiantil secundario que, a partir de reivindicaciones específicas como la liberación de cobros al transporte público y la prueba de selección universitaria, criticó la mercantilización de la educación (Carrasco-Bahamonde, 2021). En respuesta, se creó un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, que propuso reformas para fortalecer la educación pública y garantizar los derechos sociales. Esto resultó en la presentación de nuevas leyes, como la Ley de Subvención Escolar Preferencial (2008), la Ley General de Educación (2009) y la Ley de Aseguramiento de la Calidad (2011), que reemplazaron el marco institucional dado por la Ley Orgánica Constitucional de Educación (1990). Este conjunto de propuestas se articuló como parte de un consenso político transversal hacia una "nueva arquitectura para la educación chilena" (Donoso et al., 2014).

Su gestión se comprometió a valorar la participación ciudadana como fundamental en el proceso de democratización del país. Al inicio de su mandato, lanzó la Agenda Pro-Participación Ciudadana 2006-2010, formalizando una de las propuestas de su plataforma electoral y vinculando las políticas gubernamentales con el progreso y la cohesión social a través del ejercicio de los derechos ciudadanos para fortalecer la calidad democrática (Checa et al., 2011). Otro aspecto distintivo fue el compromiso con la paridad y la igualdad de género, reflejado en la conformación de un gabinete paritario y en políticas para aumentar la participación femenina en el mercado laboral (Huneus, 2008).

Su gobierno se destacó por su enfoque social, especialmente en la construcción de una red de protección social para combatir la pobreza (Araya & Cerpa, 2009). Uno de sus proyectos emblemáticos fue la reforma previsional, que incluyó la creación del sistema público de pensiones y el perfeccionamiento, a juicio de sus propulsores, del sistema de capitalización individual (Huneus, 2014; Rivera, 2010). El componente solidario de la reforma representó la materialización de muchas demandas de la población, destacándose la creación de un sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez (Rivera, 2010).

Siguiendo el contexto de innovación de la política social, destaca también el Subsistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo. Este programa fue la primera iniciativa intersectorial en Chile que se enfocó

en el desarrollo infantil temprano, proporcionando una serie de intervenciones y servicios sociales para apoyar el crecimiento de los niños desde su gestación hasta su ingreso al sistema escolar en el nivel de transición menor o prekínder (Bedregal et al., 2014). También fue importante en el marco de la crisis financiera, la política de subsidios que en el 2009 blindó a los más vulnerables frente a los efectos de esa crisis (Rivera, 2010).

En cuanto a la modernización del Estado, el gobierno de Bachelet se centró en crear un gobierno más cercano a la ciudadanía, con una participación ciudadana efectiva y una profunda vocación de servicio público (Morales, 2014). En noviembre de 2006, lanzó la Agenda de Modernización, que abarcaba áreas como la Transparencia, la Modernización del Estado y la Calidad de la Política. Esta agenda incluyó medidas concretas, como la implementación de concursos acelerados a través de la Alta Dirección Pública y la expansión de Servicios Públicos y Programas incorporados a esta modalidad (Araya & Cerpa, 2009).

Una de las reformas más relevantes en esta materia fue la promulgación de la Ley de Transparencia en agosto de 2008, principalmente a propósito de los casos de corrupción detectados en Chiledeportes en octubre de 2006 (Pliscoff, 2008). Esta ley puso fin al secretismo tradicional en la Administración Pública chilena y estableció un sistema de acceso a la información pública para garantizar el derecho de la ciudadanía a conocer los asuntos gubernamentales, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

En resumen, el Gobierno de Bachelet estuvo marcado por un fuerte énfasis en lo social, con la generación de una red de protección social y en la modernización del Estado, con medidas concretas en materia de transparencia y calidad de la política. La implementación de la Ley de Transparencia representó un hito importante en la lucha contra el secretismo tradicional de la Administración Pública Chilena y sentó las bases para un gobierno más transparente y responsable frente a la ciudadanía.

#### 4.5.2. Principales iniciativas de Modernización del periodo.

A continuación, se presentan las principales iniciativas vinculadas a la modernización del Estado en el periodo 2006-2010.

Tabla 10: Principales iniciativas de modernización del periodo 2006-2010

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Implantar un sistema de protección a la infancia destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de los niños chilenos en sus primeros ocho años de vida.	Borrar el efecto del origen socioeconómico sobre las capacidades de los niños y niñas de Chile para aprender y convivir.	Creación del Sistema Intersectorial de protección a la infancia "Chile Crece Contigo" mediante la Ley N° 20.379 del año 2009.	En la discusión legislativa participaron representantes de UNICEF, think tanks, Asociación Chilena de Municipalidades, Colegio de Matronas y de establecimientos de educación superior.
Construcción de ficha escolar de establecimientos educacionales.	Uniformar información disponible para la toma de decisiones.	Sin información.	
Introducción del servicio a la comunidad como parte de las exigencias de la enseñanza media.	Dar a conocer la realidad de Chile a los jóvenes.	Sin resultados durante este periodo.	
Fortalecer el régimen de aseguramiento de la	Asegurar la calidad de la educación superior por	La Comisión Nacional de Acreditación se creó por	Los principales actores involucrados en la discusión de la ley fueron los



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
calidad en la educación superior.	medio de exigencias de información a las instituciones.	medio de la Ley N° 20.129 del año 2006.	rectores de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, además de representantes de los estudiantes de estas distintas instituciones.
Creación de un Fondo de Contingencia contra el Desempleo	Permitir que el Estado cuente con recursos disponibles para contingencias de desempleo.	Se crea el Programa de Contingencia contra el Desempleo como parte de la Ley N° 20.128 de responsabilidad fiscal (2006).	El programa es parte de una reforma mayor, producto de recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
Apoyar la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia laboral	Dotar al nuevo sistema de los recursos necesarios para que pueda realizar plenamente su potencial.	A partir de la implementación de la Ley N° 20.164 (2005), se realizaron cinco actualizaciones normativas durante el periodo 2006-2010.	Sin información.
Creación de los Centros Comunitarios de Salud Familiar	Complementar a consultorios y postas en el desarrollo de una red de atención primaria más cercana a las personas y más eficiente.	El programa Centros Comunitarios de Salud Familiar (CECOSF) nace a mediados del año 2006 a partir de este compromiso.	Los CECOSF operan con financiamiento del Ministerio de Salud, en asociación con municipios o servicios de salud descentralizados.
Conformación de un Consejo para la Reforma Previsional	Escuchar a todos los actores relacionados con el sistema de pensiones, a los expertos y a la ciudadanía.	Conformación del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional en 2006.	El Consejo estuvo conformado por Mario Marcel, Harald Beyer, David Bravo, Axel Christensen, Regina Clark, Álvaro Clarke, Rosanna Costa, Martín Costabal, Margarita Errázuriz, Alejandro Ferreiro, Augusto Iglesias, Alejandra Mizala, Andrea Repetto, Jaime Ruiz-Tagle y Andras Uthoff.
Reemplazo de la ficha CAS por un nuevo instrumento de caracterización social	Contar con un instrumento capaz de ponderar de diversas formas las distintas áreas de carencia en los hogares.	Sustitución de la ficha CAS2 por la Ficha de Protección Social (FPS) desde el año 2007, a cargo de MIDEPLAN.	Sin información.
Implementar el concepto de Balance Fiscal a partir de normas de Responsabilidad Fiscal	Explicitar claramente los fundamentos fiscales de los gobiernos.	En septiembre de 2006 se promulga la Ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal.	En discusión parlamentaria se refiere al aporte, en materia de recomendaciones, del BID, FMI, Banco Mundial y la OCDE.
Instalar el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)	Financiar iniciativas en ciencia, formación de recursos humanos especializados y desarrollo, transferencia y difusión de tecnologías destinadas a incrementar la competitividad del país y sus regiones.	El año 2006 se lanza el primer concurso de los FIC, financiados mediante la Ley N° 20.026 del 2005, que establece un Royalty Minero y mecanismos de financiamiento a la innovación.	En su primera etapa, los FIC financiaron distintos instrumentos de las agencias CORFO y CONICYT. A partir del 2008 estos recursos se distribuyen, también, mediante concursos de Gobiernos Regionales.
Instalar el Consejo de Innovación para la Competitividad	Contar con una instancia pública formal que coordine, dé lineamientos generales,	Se instala formalmente el Consejo Nacional de	Participaron como consejeros: Nicolás Eyzaguirre, Celia Alvaríño V., Ricardo Barrenechea A., José Miguel



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	evalúe y vele por la consistencia del Sistema Nacional de Innovación.	Innovación para la Competitividad (CNIC)	Benavente H., Edgardo Boeninger K., José Joaquín Brunner R., Servet Martínez A., Mauricio Medel E., Bernardita Méndez V., Mario Montanari M., Bruno Philippi I., Alfredo Piquer G..
Implementar la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad	Contar con una estrategia de innovación con un horizonte de largo plazo.	Entre 2007 y 2008 se publicaron dos volúmenes de una estrategia de innovación de largo plazo.	
Creación del programa "Más Emprendimiento para Chile"	Incorporar a las PYMES al esfuerzo de innovación mediante el desarrollo de una red de extensión tecnológica que proporcione asistencia a estas empresas.	El año 2007 se crea el Programa Nacional de Emprendimiento.	Se trata de una iniciativa anidada al Ministerio de Economía.
Crear una política nacional de fomento de la calidad	Favorecer la adopción de modelos de gestión de excelencia y la certificación según normas internacionales de gestión de calidad por parte de las PYMES	Sin resultados durante este periodo. Se continúa con la implementación del Programa de Fomento a la Calidad (FOCAL) de CORFO, establecido el año 2004.	
Reforma a la designación del Fiscal Nacional Económico	Traspasar la designación del Fiscal Nacional Económico al Sistema de Alta Dirección Pública	Sin resultados durante este periodo.	
Instalar un esquema de delación compensada en favor de la libre competencia	Facilitar la prueba de colusión de agentes de mercado por limitar la oferta y aumentar el precio de un producto.	Durante el año 2009 se aprueba la Ley N° 20.361 que reforma el DFL 1/2005, incorporando la figura de la delación compensada en la legislación chilena.	En la discusión participaron representantes de la FNE, TDCL, universidades y think tanks vinculados a partidos políticos.
Creación de una Subsecretaría de Pequeña y Mediana Industria	Coordinar las políticas de fomento hacia la pequeña y mediana industria.	El año 2010 se crea, dentro de la Subsecretaría de Economía, la División de empresas de menor tamaño y se crea el Consejo Nacional Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño. A partir de estos cambios, la Subsecretaría a cargo recibe el nombre de Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño (Ley N° 20.416)	Durante la discusión participaron principalmente instituciones públicas vinculadas a la materia, junto a la participación de gremios como CONAPYME, la Cámara Chilena de la Construcción, y la Cámara Nacional de Comercio.
Creación de Agencias Regionales de Desarrollo	Coordinar los diversos programas de apoyo a las PYMES a nivel regional.	El año 2006 Se crean las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo con la forma jurídica de Comités CORFO (Moguillansky, 2010)	Desde 2007 contó con apoyo del BID para el financiamiento de la implementación de estas agencias.
Revisión sistemática a las regulaciones de la micro y pequeña empresa	Introducir modificaciones que las adecuen a la realidad de las MIPES.	El año 2010, mediante la Ley N° 20.416, se fijan normas especiales para las empresas de menor tamaño.	Durante la discusión participaron principalmente instituciones públicas vinculadas a la materia, junto a la participación de gremios como CONAPYME.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Establecer un sistema simplificado de tributación para micro y pequeñas	Permitir a las MIPES cumplir con sus obligaciones tributarias fácil y expeditamente	El año 2007 se aprueba la Ley N° 20.170, que simplifica la determinación de impuesto a pequeños contribuyentes.	En la discusión participaron, además de instituciones públicas, el Colegio de Contadores de Chile, la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile, el Instituto Libertad y Desarrollo, la Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, CONAPIME; la Confederación Nacional de Sindicatos de Taxis y Colectivos de Chile, CONATACOH; la Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile, y la Confederación Nacional de Dueños de Camiones de Chile.
Extender la modernización de los gobiernos corporativos a las empresas del Estado	Asegurar su transparencia y que efectivamente respondan a los intereses del país.	El año 2009, mediante Ley N° 20.382, se perfecciona la ley que regula el gobierno corporativo de las empresas públicas.	Junto a un conjunto de instituciones públicas, durante la discusión participaron también representantes de Instituto de Auditores A.G, think tanks vinculados a partidos políticos, estudios jurídicos y académicos.
Crear una superintendencia única del sistema financiero	Agrupar las funciones de banca, valores, seguros y AFP.	Sin resultados durante este periodo.  La creación de la Comisión del Mercado Financiero (CMF), proviene de la Ley N°21.000 del año 2017, y si bien unificó las funciones de banca, valores y seguros, no incluyó pensiones.	
Traslado de la Subsecretaría de Telecomunicaciones al Ministerio de Economía	Fortalecer su capacidad técnica y aumentar la coherencia general de la política regulatoria.	Sin resultados durante este periodo.	
Sustituir el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones por un Fondo de Servicio Universal	Contribuir al financiamiento de las obligaciones de servicio universal y el desarrollo de proyectos de conectividad.	Sin resultados durante este periodo.	
Construir una Agenda Digital II 2006-2010	Abordar los nuevos desafíos y plantear iniciativas concretas y viables para el desarrollo digital de Chile en este periodo.	Diseño e implementación de la Estrategia Digital 2007-2012	Elaborado por la Secretaría Ejecutiva Comité de ministros para el Desarrollo Digital.
Desarrollar una red digital a banda ancha que conecte a los servicios públicos	Facilitar el acceso a la información, reducir trámites y abaratar costos para la ciudadanía.	Esta iniciativa corresponde a la implementación de la llamada "Ruta 5D", promovida desde el periodo anterior. Tuvo una implementación parcial desde el Ministerio del Interior como intranet del Estado, aunque sin alcanzar la magnitud de sus expectativas originales. Este caso se incorpora, con mayor detalle, en el estudio de caso de Transformación digital del Estado.	
Elevar al director de CONAMA a rango de ministro	Potenciar sus labores y avanzar hacia un futuro ministerio de medio ambiente.	El 2007 se creó la presidencia de CONAMA, con rango ministerial, y el 2010, mediante Ley N.º 20.417, se crea el Ministerio del Medio Ambiente.	Durante la discusión participaron mayormente actores del sector público, tales como representantes de ODEPA y CONAF, además de sus funcionarios.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Creación de una Superintendencia Ambiental	Crear una institución centrada en las funciones fiscalizadoras y sancionatorias.	El año 2010, mediante Ley N.º 20.417, se crea la Superintendencia del Medio Ambiente.	
Creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Conservación de la Biodiversidad	Articular iniciativas públicas y privadas de protección de la naturaleza.	Sin resultados durante este periodo.  El año 2011 se presentó un proyecto de ley para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (boletín N° 7.487-12), que aún se encuentra en proceso legislativo.	
Reforma a la ley de gobierno corporativo de Codelco	Permitir una alta dirección profesionalizada y una adecuada expresión de su dueño en la dirección y control de su gestión.	La Ley N° 20.392 del año 2009 logró la reforma al gobierno corporativo de Codelco.	Sin información.
Crear un Ministerio de Agricultura y Alimentación.	Coordinar todas las políticas relativas a esta industria, incluyendo políticas de fomento, de ciencia y tecnología y de educación.	Sin resultados durante este periodo.  Desde 2011 la Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria, dependiente de SEGPRES desde el año 2005, pasa a depender del Ministerio de Agricultura, sin cambiar en lo estructural los objetivos del ministerio.	
Modernizar la institucionalidad pública de la agricultura	Revisar la estructura, programas e instrumentos de la institucionalidad pública del sector.	Sin resultados durante este periodo.	
Establecer un Ministerio de Seguridad Pública	Fortalecer la dirección estratégica de las policías y mejorar su coordinación.	Sin resultados durante este periodo.  A 2024 se encuentra aún en proceso legislativo la creación de un Ministerio de Seguridad Pública, a partir de un proyecto de ley enviado en 2021 (Boletín 14614).	
Reforma a la ley del Deporte	Reestructurar las políticas de desarrollo deportivo	Sin resultados durante este periodo.  El año 2013, mediante la Ley N°20.686 impulsada desde 2011, se rediseñó la institucionalidad del deporte a partir de la creación del Ministerio del Deporte	
Modernización del sistema de votación en elecciones.	Establecer un sistema de inscripción automática y voto voluntario en elecciones.	Sin resultados durante este periodo.  El año 2012, mediante la Ley N° 20.568, se estableció el sistema de inscripción automática y voto voluntario.	
Establecer un sistema de iniciativa popular de ley	Permitir a la ciudadanía colocar en la discusión del Parlamento asuntos de su interés.	Sin resultados durante este periodo.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Promover la obligación de rendición periódica de cuentas públicas a nivel central, regional y comunal.	Permitir a la ciudadanía evaluar los resultados de los compromisos asumidos por autoridades en el ejercicio de sus cargos.	El año 2006 se elaboran indicaciones para la implementación de cuentas públicas regionales.  El año 2011 esto se consolida mediante la Ley N° 20.500, que establece la obligatoriedad de la cuenta pública anual de los órganos de la administración del Estado.	La guía del año 2006 fue presentada por SUBDERE, para su implementación por los gobiernos regionales.
Reforma al sistema electoral binominal	Diseñar, aprobar e implementar un sistema electoral que satisfaga la triple exigencia de competitividad, representatividad y gobernabilidad.	Sin avances durante el periodo.  Esta reforma ocurre, finalmente, mediante la Ley N° 20.840 de 2015.	
Adecuar los sistemas de control de gestión del sector público	Incorporar indicadores ligados directamente a la calidad de servicio.	Se produce una incorporación de diversos servicios al Sistema de Gestión de Calidad del Servicio mediante certificación 9001:2008 desde el año 2010 (Peralta, 2010)	
Promover el uso de sondeos de opinión para evaluar el desempeño de las instituciones	Lograr servicios públicos de primer nivel.	Sin información	
Incorporar la calidad de atención en los sistemas de bonificación por desempeño y en los convenios de desempeño de los jefes de servicio	Lograr servicios públicos de primer nivel.	Sin información	
Poner en funcionamiento el Defensor Ciudadano	Contar con una institución con facultades para recibir y procesar reclamos del público respecto de deficientes servicios prestados por las instituciones públicas.	Sin resultados durante este periodo.	
Creación de una Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas	Contar con una institución orientada a garantizar eficacia y transparencia en la aplicación de los recursos públicos	Sin resultados durante este periodo.  Al año 2024 aún se encuentra en proceso legislativo (boletín 16799) la creación de la Agencia para la Calidad de Políticas Públicas (ACPP).	
Aplicación de la Ley sobre Nuevo Trato Laboral	Consolidar un régimen de ingreso y promoción en la administración pública basado en el mérito.	Sin resultados durante este periodo.	
Fortalecimiento del Sistema de Empresas Públicas (SEP)	Contar con un consejo nombrado por el Ejecutivo y con directores independientes.	Sin resultados durante este periodo.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Impulso a la ley de lobby	Establecer un registro público de lobistas.	Sin avances durante el periodo.  Esta reforma ocurre, finalmente, mediante la Ley N° 20.730 de 2014.	
Hacer efectivo el derecho al acceso a la información en todos los organismos del Estado	Establecer mecanismos para garantizar la promoción de ese derecho.	Promulgación de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, y que crea el Consejo para la Transparencia (2008).	En la discusión se observa la participación de instituciones tales como la Open Society Justice Initiative, la Fundación Pro-Bono, la Fundación Pro Acceso y la Fundación Participa.
Diseño e implementación de un sistema de audiencias ciudadanas	Permitir que las personas puedan tener acceso a las autoridades públicas.	Sin resultados durante este periodo.  Las audiencias públicas se establecen mediante el instructivo presidencial N° 007 del año 2014.	
Reforma procesal civil	Generar una justicia civil más expedita, oportuna, comprensible y dinámica.	Sin resultados durante este periodo.	
Reforma al Código de Justicia Militar	Garantizar adecuadamente el debido proceso y que se delimite con precisión la competencia de la Justicia Militar.	El año 2008 se presentan los "Principios Formativos para el nuevo Código de Justicia Militar". No obstante, la reforma a los tribunales militares se produce el año 2010 (N° 20.477), luego del término del gobierno.	
Creación de un sistema de Justicia Vecinal o Local	Acercar el sistema de justicia formal a la ciudadanía.	Sin resultados durante este periodo. Las primeras cuatro unidades de justicia vecinal se iniciaron durante el año 2011, a partir de iniciativa del siguiente gobierno (Riego y Lillo, 2014)	
Revisión del sistema de notarios y conservadores	Asegurar un servicio transparente, eficiente y accesible a toda la ciudadanía.	Sin resultados durante este periodo.	
Creación de Tribunales Tributarios y del Contencioso Administrativo.	Avanzar en la especialización de los tribunales para lograr una justicia más eficiente y equitativa.	Sin resultados durante este periodo.  La creación de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, mediante la Ley N° 21.039, data del año 2017.	
Elección directa de los consejeros regionales	Avanzar a que la ciudadanía regional pueda expresar sus prioridades y que las autoridades las incorporen a sus decisiones.	Sin resultados durante este periodo.  La elección directa de consejeros regionales se aprobó mediante la Ley N° 20.678 del año 2013.	
Desarrollar mecanismos de presupuestos participativos regionales	Permitir que la voz de la ciudadanía se exprese e incida sobre las prioridades en la asignación de recursos.	Sin resultados durante este periodo.  El primer caso de presupuestos participativos regionales se produce el año 2014, por iniciativa del gobierno regional (Montecinos, 2018)	
Establecer un Código de Ética Pública	Prohibir todo tipo de discriminación arbitraria en los procesos de contratación, trato y promoción de funcionarios públicos.	Sin información.  En la actualidad cada institución pública es responsable de contar con sus propios códigos de ética.	
Creación de un Instituto Nacional de Derechos Humanos.	Impulsar y adecuar el proyecto propuesto en el gobierno anterior.	Se crea el INDH mediante la Ley N° 20.405 promulgada el año 2009.	Durante la discusión hubo participación por parte de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, la Asamblea Nacional de Derechos



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
			Humanos y la Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (Codepu).
Creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas	Concentrar y coordinar los diversos esfuerzos gubernamentales destinados a potenciar los derechos y el desarrollo de nuestros pueblos indígenas.	Sin resultados durante este periodo.	
Creación de un Banco de Tierras.	Reformar el Fondo de Tierra y Agua y otorgar sustentabilidad y rentabilidad económica a las tierras indígenas.	Sin resultados durante este periodo.	
Creación de un Fondo Estatal de adquisiciones patrimoniales	Gestión de aportes públicos y privados, por herencias no reclamadas y un porcentaje de los bienes nacionales enajenados.	El año 2017, mediante la Ley N° 21.045, se crea el Fondo del Patrimonio Cultural, que, entre otras dimensiones, financia la adquisición y salvaguardia del patrimonio.	
Creación de un Sistema Integrado de Información Cultural	Mantener datos culturales comparables internacionalmente.	El año 2009 entró en vigencia el Sistema de Información para la Gestión del Patrimonio Cultural Inmaterial (SIGPA), a partir de la adhesión a la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.  Al año 2024 aún no existe un sistema cultural integrado.	Los términos de la adhesión a la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, que da origen a SIGPA, son regulados por la UNESCO.
Modernización de Cancillería	Inclusión de Comercio Internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores y creación de una subsecretaría de Comercio Exterior	Sin resultados durante este periodo.	
Modernización de la carrera militar	Profesionalizar roles militares y dedicar profesionales y técnicos civiles a las tareas civiles de administración y gestión de la defensa.	Mediante la Ley General de Educación (LGE) del año 2009, las escuelas matrices de las Fuerzas Armadas pasaron a ser consideradas establecimientos de educación superior.	Sin información.

Fuente: Elaboración propia a partir de programa de gobierno Michelle Bachelet 2006-2010, archivo digital de la Biblioteca del Congreso Nacional y bibliografía referida

Tabla 11: Otras iniciativas de modernización del periodo 2006-2010, no incluidas en compromisos de gobierno

Iniciativa	Año	Objetivo	Instancias y actores involucrados
Reforma previsional	2008	Establecer un sistema solidario que incluye pensiones de vejez e invalidez para los adultos mayores de los estratos más pobres de la población.	Corresponde a la Ley N° 20.255 de reforma previsional, discutida a partir del Informe del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional en 2006.

Fuente: Elaboración propia

### 4.5.3. Síntesis y valoración del periodo

El gobierno de Michelle Bachelet del periodo 2006-2010 corresponde a la primera administración que vuelve a tener una duración de cuatro años, luego de los sexenios de Eduardo Frei y Ricardo Lagos. Pese a esta corta duración, su agenda de gobierno se caracteriza por una gran ambición modernizadora, que abarca acciones de transformación del Estado en numerosos ámbitos. Se trata de acciones que, en algunos ámbitos, representan un plan de implementación de reformas procedentes de gobiernos anteriores, pero que también cuenta con sellos distintivos. En términos generales, la mayor parte de estas iniciativas se pueden clasificar en los ámbitos de:

- Transparencia y participación
- Políticas sociales
- Innovación y fomento productivo
- Modernización de la gestión

En materia de transparencia, si bien ya existe una senda de transformaciones desde inicios de la década del 2000, es durante el año 2006, luego del descubrimiento de un caso de corrupción asociado a la institucionalidad deportiva, que el gobierno encarga la elaboración de un informe para favorecer la probidad y la eficiencia en la gestión pública. De este informe surge una importante agenda de transparencia, que tiene su institucionalización en la promulgación de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, y que crea el Consejo para la Transparencia. A partir de esta figura se comienza la consolidación de importantes repositorios digitales a partir de la figura de transparencia activa en el Estado, así como canales de comunicación mediante las solicitudes de acceso a la información, garantizado a través del derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública.

En términos de políticas sociales, es importante destacar el fuerte énfasis que se produce en materia de primera infancia. Siguiendo la senda del gobierno anterior de avanzar hacia las garantías de derechos, la construcción del Sistema Chile Crece Contigo corresponde a un nuevo peldaño en la ruta de la construcción de un “Sistema de protección social” integrado. Vinculado a estos desafíos, también se produce la implementación de diversas reformas en materia de educación superior que, si bien formaron parte, en un primer momento, de la agenda de gobierno, luego tomaron un sentido de urgencia diferente a partir del movimiento estudiantil del año 2006.

Un aspecto importante, también vinculado a una trayectoria ya configurada desde el gobierno anterior, se vincula a las acciones de innovación y fomento productivo. Resulta de relevancia, en este sentido, la conformación del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, el establecimiento de un Fondo con ese objetivo, así como de una estrategia de largo plazo a partir del desafío de la competitividad. Estas acciones, junto al despliegue de las políticas de fomento productivo y a la innovación del gobierno precedente, dieron lugar a un renovado rol del Estado en materia de apoyo a la creación de nuevos polos de desarrollo económico en el país. Asimismo, se avanzó en una agenda de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, de forma de poder insertarlas en estos circuitos.

Es importante destacar la continuidad de acciones de modernización de la gestión del Estado, donde se busca avanzar hacia un perfeccionamiento de los distintos mecanismos de incentivo al desempeño implementados desde finales de la década de 1990. En ese sentido, acciones como la instalación de sistemas informáticos (como la “Ruta 5D”), los planes de rediseños institucionales y los ajustes graduales a los sistemas de incentivos públicos (mediante una mayor incorporación de criterios de calidad y experiencia de usuario), corresponden a una lógica de continuidad en términos de las herramientas utilizadas en periodos anteriores, con las consiguientes limitaciones tanto técnicas como organizacionales para lograr sus objetivos.

## 4.6. GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE (2010-2014)

---

### 4.6.1. Contexto histórico

La presidencia de Sebastián Piñera entre 2010 y 2014 representó un cambio significativo en el panorama político del país, al ser el primer presidente de derecha desde 1958. A su vez, simbolizó un quiebre con la hegemonía política de la Concertación de Partidos por la Democracia, que había dominado la escena política desde el retorno a la democracia en 1990. Por tanto, su elección reflejó un creciente descontento con la gestión previa y una demanda de nuevas políticas y enfoques para abordar los problemas que enfrentaba la nación (Huneeus, 2014).

Al asumir la presidencia, Piñera se encontró con el desafío inmediato de enfrentar las secuelas del devastador terremoto y tsunami que azotaron al país el 27 de febrero de 2010, concentrando la agenda legislativa en los planes de reconstrucción (Varas, 2013). Esto postergó algunas de las propuestas de su Programa de Gobierno, las que giraban en torno a siete ejes: igualdad de oportunidades; fortalecimiento de la confianza en las instituciones democráticas; fortalecimiento de los derechos y libertades individuales; fortalecer las regiones y las comunas; fortalecer el emprendimiento de clase media; participación en mundo globalizado; y cuidado del medio ambiente (Piñera, 2005).

Como señala Varas (2013), el terremoto también generó una reflexión sobre la necesidad de reformar el Estado y establecer una nueva y más eficaz estructura institucional para abordar la respuesta a desastres. Se propuso la creación de un centro de control y comando, un comité de crisis permanente y una definición clara de su liderazgo ejecutivo, con el objetivo de solventar los problemas de comunicación y coordinación de todos los recursos estatales (Varas, 2013).

Durante su mandato, se llevaron a cabo grandes protestas ambientales y estudiantiles en el año 2011, que se extendieron por todo el país. Las manifestaciones organizadas semanalmente por el Movimiento Patagonia sin Represas recibieron un notable respaldo, algo sin precedentes hasta entonces en temas ambientales (Avendaño & Osorio, 2021). Este movimiento logró llamar la atención sobre los problemas ambientales asociados a grandes proyectos de energía hidroeléctrica, generando una mayor conciencia sobre la protección del medio ambiente en diversas regiones (Silva, 2016).

En cuanto a las manifestaciones en el ámbito educativo, estas tuvieron su inicio en abril de 2011 y continuaron hasta principios de 2012, atrayendo la participación de estudiantes universitarios, de secundaria, docentes y una variedad de organizaciones culturales (Donoso, 2017). Estas protestas abogaban por cambios estructurales en el sistema educativo chileno, como la gratuidad y calidad de la educación pública, así como el fin al lucro.

Estas demandas fueron ampliamente respaldadas por la población, ya que aproximadamente un tercio de los chilenos admitió haber participado en alguna de las manifestaciones organizadas por la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), lo que evidencia la relevancia y el impacto social de este movimiento (Huneeus, 2014). Para la administración de Piñera, estas manifestaciones supusieron un considerable costo político, lo que resultó en modificaciones en el gabinete y en la sustitución de tres ministros de educación durante el mismo año (Varas, 2013; Avendaño, 2014).

En términos económicos, durante su periodo de gobierno, Chile registró un crecimiento anual promedio del 5,3%, lo que resultó en la creación de más de un millón de puestos de trabajo nuevos. Además, se introdujo un incentivo mediante subsidios para fomentar la contratación de mujeres, lo que contribuyó a la generación de más de 576 mil empleos durante su mandato (BCN, s.f.).

Entre las propuestas aprobadas, se destaca la implementación del sistema de inscripción automática y voto voluntario. Esta medida fue aplicada por primera vez en las elecciones municipales de octubre de 2012, lo que resultó en un aumento del padrón electoral al incluir a quienes no se habían registrado previamente (Avendaño, 2013). Sin embargo, como indica Avendaño (2013), esta iniciativa no logró incrementar la participación electoral como se esperaba, ya que el índice de participación en dichas elecciones se mantuvo en alrededor del 39%, siendo este el más bajo desde 1992. También promovió la aprobación de la Ley de Postnatal de seis meses (Ley N°20.545), la cual otorga a madres y padres la posibilidad de extender el periodo en que pueden cuidar a sus hijos. Esta legislación, promulgada en 2011, incorporó un aumento de 12 semanas adicionales al permiso postnatal, permitiendo que los padres dispongan de un total de 24 semanas (BCN, s.f.).

En 2011 se establecieron los Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el de Desarrollo Social, como heredero de la antigua institucionalidad de planificación nacional. Este último cambio surgió como parte del programa gubernamental y tuvo como objetivo garantizar la coherencia de las prestaciones y beneficios sociales, promoviendo una perspectiva integrada y coordinada de las políticas sociales en el país (BCN, s.f.).

En suma, el gobierno de Sebastián Piñera representó un hito en la historia política de Chile al marcar el regreso de la derecha al poder después de décadas. Su mandato estuvo marcado por una serie de desafíos significativos, desde el devastador terremoto de 2010 hasta las crecientes protestas estudiantiles y ambientales. A pesar de estos desafíos, su administración logró avances importantes en materia de empleos y crecimiento económico. Sin embargo, persistieron desafíos en áreas claves, lo que refleja la complejidad y la diversidad de los problemas que enfrentaba el país durante ese periodo.

#### 4.6.2. Principales iniciativas de Modernización del periodo

A continuación, se presentan las principales iniciativas **sectoriales** vinculadas a la modernización del Estado en el periodo 2010-2014, incluidas en el programa oficial del gobierno, y luego aquellas que se desarrollaron, sin que hayan estado consideradas en los compromisos iniciales del gobierno.

Tabla 12: Principales iniciativas sectoriales de modernización del periodo 2010-2014

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Creación del SERNAC financiero	Aumentará la protección del consumidor financiero, perfeccionando la entrega de información, dictando normas que mejoren los contratos financieros y realizando estudios que reduzcan las asimetrías de información.	El 2012 se aprueba la Ley N° 20.555 que otorga al Sernac facultades para proteger a los consumidores en materias financieras.	En la discusión parlamentaria participan numerosos actores, vinculados a asociaciones de consumidores, de empresas, y asociaciones gremiales.
Introducir el sistema de Alta Dirección Pública para la selección de los altos cargos de las superintendencias	Mejorar la fiscalización, facilitando la supervisión consolidada de los grupos financieros.	El 2016, mediante la Ley N° 20.955, se reformó la Ley N° 19.882 y se incluyó a la Superintendencia de Seguridad Social en el sistema ADP. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con la SBIF ni la SVS, que siguieron exentos de esta obligación.	En discusión tienen un rol relevante los directivos del Servicio Civil, representantes de asociaciones de funcionarios y think tanks vinculados a partidos políticos.
Crear la Oficina Nacional de la Innovación y el Emprendimiento	Simplificar procedimientos: Reducir de 27 a 12 el número de días y de 9 a 3 los trámites necesarios para crear una empresa.	En 2013, mediante la Ley N° 20.659, se simplifica el régimen de constitución de sociedades. Se crea, además, la plataforma "Tu empresa en un día".	En la discusión participan representantes de universidades, think tanks, asociaciones gremiales, así como de la Asociación de Notarios, Conservadores y Archiveros Judiciales de Chile,
Crear un Consejo Nacional PYME	Coordinar todos los programas (PYME), con el objetivo de evitar duplicaciones, facilitar el acceso y fomentar el desarrollo de las pequeñas empresas.	El 2010, mediante DS 76, se instala el Consejo Nacional Consultivo de la Empresa EMT. No obstante, esto ocurre como mandato de la Ley N° 20.416 aprobada en gobierno anterior.	Mediante el DS 76, se crea un Consejo Consultivo que cuenta con participación de entidades gremiales de alcance nacional y un segundo grupo de entidades gremiales de alcance regional.
Designación del Fiscal Nacional Económico por ADP	Asegurar su independencia y fortalecer su rol en el combate a las prácticas que atentan contra la libre competencia.	Sin resultados durante este periodo.	
Clarificar y potenciar la institucionalidad del Sistema de Concesiones	Institucionalizar la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, con oficinas regionales, que será un organismo autónomo del Estado relacionado con la Presidencia de la República a través del MOP.	Sin resultados durante este periodo.  El año 2017, mediante la Ley N.º 21.044, se crea formalmente la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas.	
Extender la industria de las concesiones a otros sectores	Proyectar las concesiones a elementos propios del ámbito urbano.	En 2013, mediante la Ley N° 20.410 se realiza una reforma a la ley de concesiones.	En la discusión participan actores vinculados al sector privado, tales como la Cámara Chilena de la Construcción y la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública A.G., así como también think tanks y académicos.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Delimitar el rol de definición de políticas con el rol ejecutivo del Ministerio de Transportes	Se definirán las facultades que hoy residen en ministerios sectoriales y que son fundamentales para una buena operación del sistema de transporte público.	Sin información.	
Crear una Superintendencia de Telecomunicaciones	Crear institución a cargo de la fiscalización del sector.	Sin resultados durante este periodo.	
Establecer una Comisión Nacional de Telecomunicaciones	Crear institución con rol normativo, relacionándose con el presidente de la República a través del actual Ministerio de Economía.	Sin resultados durante este periodo.	
Redefinición del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones	Reducir la «brecha digital» entre quienes tienen acceso a los medios actuales de información, educación y cultura y quienes no lo tienen.	<p>En 2011, mediante la Ley N° 20.522, se realiza una modificación menor al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, que establece formas de reportar información sobre el uso de sus recursos.</p> <p>En 2012, mediante Decreto 23 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, se aprueba nuevo reglamento del fondo.</p>	En la discusión legislativa se observa la participación mayormente concentrada en instituciones públicas, así como think tanks con interés en la materia.
Modernización de ENAP	Permitir que ENAP pueda captar recursos del sector privado.	Sin resultados durante este periodo.	
Modernización de ENAMI	Reducir sus costos y fortalecer su alianza estratégica con los pequeños y medianos mineros.	El 2011, mediante Decreto 19 del Ministerio de Minería, se aprueba convenio entre la Subsecretaría de Minería y ENAMI para fortalecer la política de fomento a la pequeña y mediana minería.	El convenio es parte de los acuerdos de la Ley de Presupuestos para el año 2011, N° 20.481.
Nuevo gobierno corporativo de CODELCO	Dar a Codelco una dirección más profesional y alejada de las presiones políticas.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear el Fondo Sanitario de Contingencia	Que ante una emergencia sanitaria existan los recursos para hacerle frente oportunamente.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear una Bolsa Nacional de Empleo.	Permitir conocer con mayor precisión dónde están las opciones de trabajo.	El año 2011 se lanza el portal web de la Bolsa Nacional de empleo. No obstante, esto se sustenta en la Ley N.º 20.328 aprobada en gobierno anterior.	Este portal operó con Trabajando.com como proveedor tecnológico, y con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo como entidad a cargo de la iniciativa.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Nueva institucionalidad para el salario mínimo	Incorporar en el análisis el riesgo de desempleo e informalidad de los trabajadores jóvenes y de los menos calificados.	Sin resultados durante este periodo.	
Modernización de la Dirección del Trabajo	Crear una Dirección del Trabajo Autónoma, con directivos elegidos por la Alta Dirección Pública.	Sin resultados durante este periodo.	
Perfeccionar la Ficha de Protección Social (FPS)	Que las personas que necesitan apoyo no queden excluidas por razones políticas o por otras discriminaciones injustas.	En 2011 desarrolló "Ficha Social" (FS) como instrumento de reemplazo de la FPS. Sin embargo, este mecanismo nunca entró en régimen (Larrañaga et al, 2014)	
Crear un Ingreso Ético Familiar.	Articular iniciativas de Subsidio Único Familiar, Bono de Capacitación y Subsidio al Trabajo.	El año 2012, mediante la Ley N° 20.595 se crea el Ingreso Ético Familiar, enmarcado en el Subsistema de Protección y Promoción Social.	En la discusión se observa un rol relevante de la Fundación para la Superación de la Pobreza, además de MIDEPLAN y think tanks.
Establecer el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación	Entregar la responsabilidad gubernamental en el ámbito de la seguridad al Ministerio del Interior.	En 2011 se aprueba la Ley N.º 20.502 que crea la figura del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y la Subsecretaría de Prevención del Delito. Se crea, además, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol.	En la discusión aparece con un rol relevante la Fundación Paz Ciudadana, así como académicos y representantes de instituciones públicas y sus respectivas asociaciones de funcionarios.
Traspasar la dependencia de la Policía de Carabineros e Investigaciones al Ministerio del Interior		La Ley N.º 20.502 traspasó la dependencia de Carabineros y PDI al Ministerio del Interior, desde el Ministerio de Defensa.	
Crear el cargo de Jefe Comunal de Seguridad	Perfil a cargo de los programas comunales de seguridad, con perfil técnico y elegido a través del Sistema de Alta Dirección Pública.	Sin resultados durante este periodo.  En 2016, en el siguiente gobierno, se aprueba la Ley N° 20.965 que regula los consejos y planes comunales de seguridad pública.	
Crear el Servicio Nacional de Protección de la Infancia dependiente del nuevo Ministerio de Desarrollo Social.	Reformular el SENAME y garantizar el respeto de todos los derechos de los niños y niñas, focalizándose especialmente en aquellos que se encuentran en situación de riesgo social.	Sin resultados durante este periodo.  El Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia se crea el año 2021, mediante la Ley N° 21.302.	
Crear una unidad de reinserción social juvenil al interior de la Subsecretaría de		Sin resultados durante este periodo.  El Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil se crea el año 2021, mediante la Ley N° 21.527 de 2022 y depende del Ministerio de Justicia.	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Prevención y Rehabilitación			
Crear un Banco de Datos Delictual	Entregar más y mejor información acerca de las principales estadísticas delictuales, evaluaciones y presupuestos.	En 2013 se había realizado el diseño y la implementación de un piloto del proyecto Banco Unificado de Datos (BUD).	El proyecto fue encargado por el Centro Estratégico de Análisis del Delito de la Subsecretaría de Prevención del Delito, y su implementación piloto fue adjudicada a Everis.
Crear una nueva carrera docente	Apoyar a los profesores en su tarea de mejorar los aprendizajes y la formación de sus alumnos, superando el Estatuto Administrativo.	Sin resultados durante este periodo.  En 2016, mediante la Ley N° 20.903, se aprueba la ley que crea el sistema de desarrollo profesional docente.	
Creación de Corporaciones de Educación de Calidad (CEC) a nivel comunal	El mejoramiento de la calidad de la educación en la respectiva comuna	Sin resultados durante este periodo.	
Dar mayor autonomía y visión de largo plazo a CONICYT	Perfeccionar la institucionalidad encargada del desarrollo científico y tecnológico, eliminando fallas de coordinación y unificando criterios para la formación de fondos concursables.	Sin resultados durante este periodo.  La reforma a CONICYT se realizó, finalmente, en el año 2018 mediante la Ley N° 21.105.	
Rediseñar el Consejo de Innovación	Dar una mayor participación a las universidades y para que pueda contar con un consejo asesor de científicos a nivel internacional	Sin resultados durante este periodo.	
Modificar el gobierno corporativo de todos los hospitales	Permitirles un mayor grado de autonomía y mejores remuneraciones en relación a la calidad de la atención.	Sin resultados durante este periodo.  En 2011 se presenta un proyecto para crear gobiernos corporativos en hospitales públicos, con una estructura triestamental compuesta por Seremis, alcaldes y usuarios, pero no avanza legislativamente.	
Crear la Oficina de Asuntos Indígenas (OAI)	Oficina para comunas que superen un cierto umbral de asignación de recursos del Fondo de Desarrollo Indígena. Esta nueva plataforma absorberá diversas demandas, en una modalidad de ventanilla única.	Sin información.  Al año 2017 se identifican 27 OAS a nivel nacional, muchas de ellas preexistentes al año 2010 (Campos et al, 2018)	
Reformar CONADI como una Agencia de Desarrollo Indígena	Ejecución directa de las políticas y la coordinación de éstas con los municipios y otros entes.	Sin resultados durante este periodo.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Crear un Consejo de Pueblos Indígenas a nivel nacional	Asesorar al Gobierno en el desarrollo de la política indígena nacional, funcionando como órgano consultivo central.	Sin resultados durante este periodo.	
Modernizar FONADIS	Transformar FONADIS en un servicio público que defina las políticas públicas en favor de la discapacidad, y que coordine las acciones que hoy efectúan en forma dispersa los distintos ministerios.	En 2010 comienza a operar el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) como sucesor de FONADIS. Sin embargo, esto se produce a partir de la Ley N° 20.422, aprobada por el gobierno anterior.	En la discusión de la ley se produjo la participación de numerosas organizaciones vinculadas al mundo de la discapacidad (familiares, establecimientos de educación, oficinas municipales, etc.)
Modernizar la Contraloría General de la República	Potenciar el Tribunal de Cuentas y mejorar los procesos de toma de razón hacia un mayor rol del control ex post.	El año 2011, mediante Resolución 123/2011, se fijan normas sobre comunicación electrónica de Contraloría, de forma de dar respuesta a los requerimientos de modernización institucional.	Sin información
Robustecer el Consejo de la Transparencia	Facilitar el acceso a la información pública.	Sin resultados normativos durante este periodo.	
Perfeccionar las normas sobre incompatibilidades, inhabilidades y prohibiciones de parlamentarios y otras autoridades	Que las normas reflejen de una manera más adecuada las necesidades y exigencias de la sociedad contemporánea	Sin resultados durante este periodo.	
Creación de Tribunales Vecinales	Facilitar el acceso a la justicia.	En 2011 se inicia la implementación piloto de las primeras unidades de justicia vecinal (Riego y Lillo, 2014)	Se implementaron 4 unidades de justicia vecinal, con una cobertura de 20 comunas de la Región Metropolitana al año 2013.
Impulsar una reforma a la justicia civil	Mejorar la oportunidad y eficacia en el cumplimiento de su rol	Sin resultados durante este periodo.	
Crear la Subsecretaría de Comercio Internacional en reemplazo de la Dirección General de Relaciones Económicas, DIRECON.	Incluir mayores espacios para el aporte del Servicio Exterior y las competencias específicas de su personal.	Sin resultados durante este periodo.  El año 2018, mediante la Ley N° 21.080, se crea la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI) a partir de la antigua DIRECON.	
Modernizar el Ministerio de Defensa Nacional	Generar las funciones y los procesos que permitan una conducción integrada del sistema de defensa nacional.	Se inicia la implementación de la Ley N° 20.424 que establece el nuevo estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. No obstante, esta ley fue aprobada en los últimos meses del gobierno anterior.	En la discusión legislativa aparecen citados, principalmente, representantes de la institucionalidad del Estado (Defensa, Hacienda, entre otros), así como representantes de las ramas de las Fuerzas Armadas.
Crear un Ministerio Público Militar	Investigar los delitos del fuero militar y ejercer la acción penal, de la que	Sin resultados durante este periodo.	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	conocerán los tribunales civiles de la Reforma Procesal Penal.		
Perfeccionar los procesos de la Defensa	Hacer explícita la estrategia de seguridad del país. Esa función se radicará en la Subsecretaría de Defensa del nuevo Ministerio de Defensa.	El 2012 se presenta la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD) para el periodo 2012-2024.	Sin información.
Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales	Reconocimiento legal al cargo de Administrador Regional	Sin resultados durante este periodo.  El año 2018, mediante la Ley N° 21.074, se crea la figura del administrador regional, amparado en un marco más general de fortalecimiento de la regionalización del país.	
Aplicar las normas sobre probidad administrativa a los intendentes y gobernadores	Crear la figura de «notable abandono de deberes» en los niveles regional y provincial.	Sin resultados durante este periodo.  El año 2018, mediante la Ley N° 21.073, se regula a los gobernadores regionales y se establece el cese del cargo por notable abandono de deberes.	
Crear Centros Judiciales de Violencia Intrafamiliar en los Tribunales de Familia	Que en casos urgentes toda mujer, niña o niño agredido, reciba la protección y reparación que merece de manera oportuna y eficaz.	Sin información.	
Instaurar un Servicio de Parques y Biodiversidad	Fomentar la creación y mantención de las áreas protegidas estatales y privadas, tanto terrestres como marinas.	Sin resultados durante este periodo.	
Desarrollar el IPOM Ambiental	Asegurar una adecuada rendición de cuentas de nuestras autoridades ambientales.	Sin información.	

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presentan las principales iniciativas **transversales** vinculadas a la modernización del Estado en el periodo 2010-2014, incluidas en el programa oficial del gobierno, y luego aquellas que se desarrollaron, sin que hayan estado consideradas en los compromisos iniciales del gobierno.

Tabla 13: Principales iniciativas transversales de modernización del periodo 2010-2014

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Crear un Ministerio de Desarrollo Social	Coordinar todos los programas orientados a erradicar la pobreza y a dar igualdad de oportunidades a la clase media	El 2011, mediante la Ley N° 20.530, se crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.	Durante la discusión se destaca la participación de: Federación de Asociaciones de Servicios Relacionados del Ministerio de Planificación, Instituto Libertad y Desarrollo, Fundación para la Superación de la Pobreza, Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
			Centro de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
Reestructurar el Ministerio Secretaría General de Gobierno	Sin información.	El 2011, mediante la Ley N° 20.500, se incorporan modificaciones al Ministerio en términos de su rol en las actividades de participación ciudadana.	La discusión se orientó principalmente en torno a actores públicos relacionados al rol de la División de Organizaciones Sociales. En términos de la sociedad civil, participaron representantes de la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil y del Hogar de Cristo.
Reestructurar el Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Fortalecer el rol coordinador del Ministerio	El año 2011 se crea la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento (UPGC), anidada en SEGPRES (Dumas y Lafuente, 2013)	Se trata de una unidad inspirada en la Delivery Unit instalada en Reino Unido el año 2001.
Crear la Agencia de Auditoría Interna	Controlar la gestión interna y la evaluación del correcto funcionamiento de los ministerios y sus servicios.	Sin resultados durante este periodo.  Al año 2024 se encuentra en trámite el proyecto de ley que crea el Servicio de Auditoría Interna de Gobierno (SAIG), sobre la base del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno instalado en 1997.	
Creación de una Academia para funcionarios	Capacitar en forma continua a los servidores públicos de todos los niveles	El año 2012, mediante Ley de presupuestos, se otorga financiamiento para la Academia de Capacitación Municipal y Regional.  El año 2010, por otro lado, se emite el decreto 335/2010, que crea un programa de becas de postgrado que incluye la línea de "Magíster para funcionarios/as del Sector Público".	La Academia resultante se vincula con gobiernos regionales y municipales.  La beca, por otro lado, es financiado y coordinado desde CONICYT, actual ANID.
Profundización de la Alta Dirección Pública	Extensión del SADP hasta el tercer nivel de la estructura y a niveles regionales y locales.	Sin resultados durante este periodo.	
Perfeccionar la institucionalidad de Evaluación de Proyectos Públicos.	Asegurar que los proyectos de inversión realizados por el Estado sean socialmente rentables.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear la Agencia Autónoma de Calidad de las Políticas Públicas,	Evaluar en forma ex post las políticas y programas desarrollados por las instituciones estatales.	Sin resultados durante este periodo.  Al año 2024 aún se encuentra en proceso legislativo (boletín 16799) la creación de la Agencia para la Calidad de Políticas Públicas (ACPP).	
Reforma a la Contraloría General de la República	Mejorar el proceso de toma de razón, el rol de juez de cuentas y el control ex post.	Sin resultados durante este periodo.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
		El año 2013 se envió un proyecto de ley de modernización, pero que fue posteriormente retirado previo a la discusión legislativa.	
Modernización de las empresas públicas	Que éstas puedan desenvolverse en forma competitiva y eficiente para que contribuyan al desarrollo del país.	Sin resultados durante este periodo.	
Transformación del Sistema de Empresas Públicas en holding autónomo	Exigir el máximo aporte a las empresas controladas por el Estado.	Sin resultados durante este periodo.	

Fuente: Elaboración propia a partir de programa de gobierno 2010-2014, archivo digital de la Biblioteca del Congreso Nacional y bibliografía referida

Tabla 14: Otras iniciativas de modernización del periodo 2010-2014, no incluidas en compromisos de gobierno

Iniciativa	Año	Objetivo	Instancias y actores involucrados
Estrategia de Gobierno Electrónico 2010-2014	2010	Que para el año 2014 Chile pueda ofrecer a las personas ciudadanas un acceso sencillo, rápido y directo con el Estado.	El seguimiento e implementación de esta estrategia queda en la Unidad de Modernización y Gobierno Electrónico de SEGPRES.
Publicación de la "Agenda de Modernización del Estado para un Chile Desarrollado"	2011	Modernizar el Estado y ponerlo al servicio de la ciudadanía.	La "Agenda de Modernización del Estado para un Chile Desarrollado" (2011) se presenta desde la Unidad de Modernización y Gobierno Electrónico como un esfuerzo de sistematizar compromisos de modernización, para su posterior seguimiento y verificación del cumplimiento.
Plan de Acción de gobierno abierto 2012-2014	2012	Definir las principales líneas de acción en relación con los grandes desafíos propuestos por la Alianza de Gobierno Abierto, estableciendo metas de corto plazo (primer año), así como otras de más largo alcance.	Corresponde a un plan de acción asociado a la adhesión de Chile a la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership - OGP).
Chile Gestiona	2012	Mejorar la productividad del sector público y otorgar un mejor servicio a los usuarios.	El plan Chile Gestiona, o "Plan de Reforma del Estado 2012" fue liderado desde el Ministerio de Hacienda, y se implementó en 17 subsecretarías y 60 servicios públicos.
Chile Atiende	2012	Avanzar en la implementación de la red multiservicios del Estado.	Su implementación fue liderada por la Unidad de Modernización y Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia en colaboración con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
Chile Sin Papeleo	2012	Mediante Instructivo presidencial 2/2012, se busca impartir instrucciones sobre Simplificación y Eliminación de Trámites Públicos bajo el programa "Chile sin papeleo".	Actores centrales para esta iniciativa fueron, por un lado, ChileAtiende, junto a SEGPRES como entidad a cargo de indicar las formas de avanzar en la simplificación de trámites.
Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020	2013	Transformar la economía chilena en una economía del conocimiento, sustentable e inclusiva, logrando que las TIC representen	El seguimiento e implementación de esta estrategia queda en la Secretaría Ejecutiva de

Iniciativa	Año	Objetivo	Instancias y actores involucrados
		al 2020 un 10% del PIB del país, a través del uso generalizado de las tecnologías como facilitadoras del cambio.	Desarrollo Digital, dependiente de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.
Ley de Lobby	2014	Regular la publicidad en la actividad de lobby y en la gestión de intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado. Establecer el registro de agenda pública y el registro de lobistas.	Corresponde a la promulgación del proyecto de lobby iniciado en 2008 por la presidenta Michelle Bachelet (Boletín N° 6189-06). Esto se constituye, finalmente, como la Ley N° 20.730 de 2014

Fuente: Elaboración propia

#### 4.6.3. Síntesis y valoración del periodo

El primer gobierno de Sebastián Piñera corresponde al primer gobierno de centroderecha que llega al poder luego de la transición a la democracia. En ese sentido, diversas reformas modernizadoras se vieron desafiadas durante este momento, especialmente en lo relacionado a la permanencia de los altos directivos públicos del Estado.

En términos de las reformas transversales propuestas, se trata de una agenda orientada principalmente a:

1. Mejorar la coordinación de las instituciones del Estado,
2. Avanzar en la evaluación de proyectos y programas,
3. Reformar la gobernanza de las empresas públicas,
4. Implementar una serie de agendas asociadas a las tecnologías de la información.

De estos ámbitos, es importante destacar la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Familia como ente sucesor de MIDEPLAN, en la línea de articular las políticas sociales, mayormente, desde una sola entidad de rango ministerial. Por otro lado, se destaca también la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento (UPGC) como Delivery Unit. Sin embargo, en este último caso no se registra el mismo nivel de continuidad institucional, en términos de que, luego del término de este gobierno, su existencia en el organigrama como una unidad con roles propios no logró consolidarse.

En el ámbito de Tecnologías de la Información, hay una serie de agendas que permiten avanzar en iniciativa específicas, destacando la adhesión de Chile a la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership – OGP) y el consiguiente lanzamiento del portal de datos abiertos del Estado. Sin embargo, en lo relacionado a evaluación de programas y modernización de empresas, no se observan cambios sustanciales durante este periodo, aunque se mantiene la discusión de periodos precedentes.

## 4.7. GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET JERIA (2014-2018)

### 4.7.1. Contexto histórico

El segundo mandato de Michelle Bachelet enfrentó múltiples desafíos tras su victoria en las elecciones de 2014. Bachelet asumió la presidencia con un programa de reformas ambiciosas que abarcaban áreas críticas como la

tributación, la educación y la posibilidad de redactar una nueva Constitución. En concordancia con ello, luego de los primeros meses de mandato, se propuso y aprobó rápidamente una reforma tributaria, cuyo propósito era obtener recursos de los segmentos de la población con mayores ingresos para financiar los cambios en el ámbito educativo (González & Espinoza, 2017). Sin embargo, la administración se vio afectada por una serie de crisis originadas por escándalos político-financieros y conflictos internos dentro de la coalición gubernamental (Faure & Maillet, 2018; García & Lübbert, 2019).

La estabilidad del gobierno se vio amenazada por tensiones persistentes dentro de la coalición gobernante, la Nueva Mayoría, que comprendía desde el Partido Comunista hasta el Partido Demócrata Cristiano. Aunque no hubo divisiones oficiales, los desacuerdos entre facciones reformistas y tecnócratas entorpecieron los avances durante el primer año de gobierno (Faure & Maillet, 2018). A pesar de ello, se lograron impulsar importantes medidas, como la promulgación de la reforma tributaria y la aprobación del fin del sistema electoral binominal. Ahora bien, en el caso de esta última, se tendió a agudizar el debilitamiento de los partidos, lo que quedó en evidencia con el aumento de la fragmentación producida por los resultados de la contienda electoral de 2017 (Avendaño, 2017).

El gobierno de Bachelet se vio sacudido por una serie de escándalos de corrupción y fraude tributario a principios de 2015, que involucraron casos de financiamiento irregular de campañas políticas y personas cercanas a la presidenta. Estos eventos pusieron en tela de juicio la integridad y transparencia del gobierno, llevándolo a implementar medidas para fortalecer la probidad y prevenir conflictos de interés, como la creación del Consejo Asesor contra los conflictos de interés, tráfico de influencias y corrupción, conocido como "Comisión Engel" (García & Lübbert, 2019).

A pesar de los desafíos políticos, se realizaron importantes reformas en educación, como la instauración de la gratuidad en la enseñanza primaria y secundaria en escuelas subvencionadas, así como también en la educación superior para estudiantes de familias más necesitadas (Faure & Maillet, 2018). También se aprobaron reformas laborales pro sindicales, la legalización del aborto en tres causales y el voto de chilenos residentes en el exterior.

Destacó la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género en marzo de 2015. Esta iniciativa tenía como objetivo garantizar el acceso pleno de las mujeres al control de los recursos económicos y políticos, con el fin de promover la equidad e igualdad de género en la sociedad chilena (Bentancor & Orellana, 2019). Además, se implementó el Registro Social de Hogares en enero de 2016, representando un avance en los procedimientos de selección de beneficiarios de programas sociales al hacer que sea el Estado, y no las personas ciudadanas, quien identifique y seleccione a los beneficiarios (Berner & Díaz, 2019).

En cuanto a la reforma constitucional, en 2015 la presidenta Bachelet anunció la implementación del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía (PCAC), que se fundamentó en diálogos ciudadanos y en la elaboración de un documento denominado "Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución". Este documento estaba destinado a servir como punto de partida para el proyecto de reforma constitucional que sería presentado al Congreso. Durante el 2016, el gobierno logró llevar a cabo la realización de cabildos autoconvocados en diferentes niveles, desde lo local hasta lo provincial y regional, incorporando la participación de aproximadamente 200 mil personas a nivel nacional (Escudero et al., 2020).

No obstante, a tan solo cinco días de concluir su mandato, Bachelet firmó el proyecto de ley para una nueva Constitución política y lo remitió al Congreso (Gerber, 2021). Este acto implicó delegar en el Congreso y en el nuevo gobierno la responsabilidad de llevar adelante su tramitación, sin que fuera puesto en la discusión legislativa en el segundo mandato del gobierno del presidente Sebastián Piñera (2018-2022) (Avendaño & Osorio, 2021).

En conclusión, el gobierno de Bachelet se caracterizó por un periodo de intensa actividad legislativa y reformas sociales significativas, pero también estuvo marcado por desafíos políticos y económicos que pusieron a prueba su capacidad de gestión y liderazgo. Aunque logró importantes avances como la gratuidad en la educación y la promoción de la equidad de género, los escándalos de corrupción y los conflictos internos representaron obstáculos significativos para la implementación efectiva de su agenda.

#### 4.7.2. Principales iniciativas de Modernización del periodo

A continuación, se presentan las principales iniciativas **sectoriales** vinculadas a la modernización del Estado en el periodo 2014-2018, incluidas en el programa oficial del gobierno, y luego aquellas que se desarrollaron, sin que hayan estado consideradas en los compromisos iniciales del gobierno.

Tabla 15: Principales iniciativas sectoriales de modernización del periodo 2014-2018

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Crear una Subsecretaría de Educación Parvularia en el Ministerio de Educación (MINEDUC)	Modernizar la institucionalidad de la educación parvularia, separando el rol de diseño de política	El 2015, mediante la Ley N° 20.835, se crea la Subsecretaría de Educación Parvularia	En la discusión participan el Colegio de Educadoras de Párvulos, Fundación Integra, Asociación de funcionarios de Superintendencia de Educación Superior, así como representantes de otras instituciones del Estado. En la discusión se reconocen, además, las demandas de asociaciones de funcionarios de jardines VTF.
Término del financiamiento público a establecimientos de educación general con fines de lucro	Dirigir el financiamiento público exclusivamente a instituciones educacionales que sean sin fines de lucro.	El 2015, mediante la Ley N° 20.845, se prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben financiamiento del Estado. Se elimina, además, el financiamiento compartido.	Estas iniciativas surgen de una amplia demanda estudiantil (Estudiantes secundarios, con respaldo del movimiento universitario) que toma fuerza a partir de las movilizaciones del año 2011.
Término del financiamiento compartido en educación.	Terminar con la segregación social en la educación financiada con recursos públicos.		En la discusión parlamentaria, toman fuerza además las organizaciones de establecimientos educacionales y padres y apoderados, como Federación de Instituciones de Educación Particular, Colegios Particulares de Chile A.G., y la Confederación de Padres y Apoderados de Colegios Particulares Subvencionados CONFEP.
Creación de un Servicio Nacional de Educación Pública descentralizado y Servicios Locales de Educación Pública	Establecer una nueva institucionalidad para la oferta pública de la educación general, terminando con la administración municipal.	El año 2017, mediante la Ley N° 21.040, se crean la Dirección de Educación Pública y los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP).	Estas iniciativas surgen de una amplia demanda estudiantil (Estudiantes secundarios, con respaldo del movimiento universitario) que toma fuerza a partir de las movilizaciones del año 2011.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
			En la discusión parlamentaria tienen una fuerte presencia las asociaciones de profesores y de trabajadores de la educación, tales como el Colegio de Profesores, la Confederación Nacional de Funcionarios DAEM, entre otros, así como think tanks y representantes de establecimientos de educación.
Inicio de un programa de gratuidad en la educación superior	Establecer garantías explícitas para los ciudadanos en materia de educación superior, tanto de acceso como de calidad y financiamiento.	El 2018, mediante la Ley N° 21.091, se establece un sistema de gratuidad en el acceso a la educación superior, y crea a su vez la Subsecretaría de Educación Superior.	Estas iniciativas surgen de una amplia demanda estudiantil (en este caso, de federaciones de estudiantes universitarios) que toma fuerza a partir de las movilizaciones del año 2011.
Crear la Subsecretaría de Educación Superior	Permitir una relación más directa y productiva entre el mundo de la educación superior y las autoridades del sector.		En la discusión parlamentaria, junto a las instituciones públicas pertinentes, tienen una importante presencia el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, representantes de think tanks y de diversos establecimientos de educación superior, así como organizaciones de la sociedad civil como Acción Educar.
Creación de universidades estatales en Aysén y O'Higgins	Crear universidades estatales regionales en donde actualmente no existen.	El año 2015, mediante la Ley N° 20.842, se crean las universidades estatales de Aysén y O'Higgins.	En la discusión parlamentaria, junto a las instituciones públicas pertinentes, hay una importante representación de las intendencias de las regiones de Aysén y O'Higgins, así como sus representantes parlamentarios.
Crear Centros de Formación Técnica públicos con presencia en todas las regiones.	Que estas instituciones marquen la pauta en cuanto a los estándares esperados de calidad en la educación técnica con una fuerte identificación y vinculación con el desarrollo productivo regional.	El año 2016, mediante la Ley N° 20.910, se crean quince centros de formación técnica estatales.	En la discusión parlamentaria se reconoce la participación del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, del Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Educación Superior, de centros de formación técnica e institutos profesionales, y de centros de estudios en materia de educación.
Reforma tributaria: término del Fondo de Unidades Tributables	Que los dueños de las empresas tributen por la totalidad de las utilidades de sus empresas y no sólo sobre las utilidades que retiran (el sistema operará en base devengada).	El 2014, mediante la Ley N° 20.780, se realiza una amplia reforma tributaria que incluye la restricción al uso de Fondo de Utilidades Tributables por parte de las empresas.	En esta discusión hay una amplia participación de representantes de sectores empresariales, think tanks, asociaciones de trabajadores, así como de economistas de distintas tendencias políticas.
Presentar una Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento Económico.	Contemplar acciones en cuatro áreas estratégicas: políticas de competencia, modernización del Estado, desarrollo productivo, e innovación.	En mayo de 2014 se presenta la "Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento".	La agenda se presenta desde el Ministerio de Economía, e incluye iniciativas orientadas tanto al sector privado como a la modernización del sector público.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Fortalecimiento del SERNAC	Permitir que SERNAC tenga atribuciones reales y efectivas para defender los derechos de los consumidores y dotarlo de facultades en materia de inspección, sanciones y normativas respecto del mercado financiero.	En 2014 se presenta el proyecto de ley que, a inicios del gobierno siguiente (2018), se convertiría en la Ley N° 21.081 que modifica la ley de protección de derechos a los trabajadores.	En esta discusión participan junto a instituciones del sector público, representantes de asociaciones de consumidores, de gremios empresariales y think tanks vinculados a partidos políticos.
Perfeccionar la planificación presupuestaria de mediano plazo del Estado	Aumentar la transparencia de la política fiscal e incrementar la previsibilidad de los flujos financieros.	Sin información.	
Creación por ley de un Consejo Consultivo Fiscal	Evaluar la metodología de cálculo del balance estructural y proponer perfeccionamientos.	Sin resultados durante este periodo.  El año 2019, mediante la Ley N° 21.148, se crea el Consejo Fiscal Autónomo.	
Reforma al gobierno corporativo de ENAP	Avanzar en una estrategia que lleve a incorporar decididamente a ENAP en la estrategia energética de Chile.	En 2017, mediante la Ley N° 21.025, se establece un nuevo gobierno corporativo para la ENAP.	En esta discusión participan, junto a las instituciones públicas vinculadas al tema, representantes de trabajadores de ENAP y del Servicio Civil. También se citan recomendaciones de la OCDE vinculadas a la naturaleza de esta reforma.
Fortalecer la capacidad regulatoria de la Comisión Nacional de Energía.	Fortalecimiento de la capacidad institucional del sector energía.	Sin resultados durante este periodo.	
Dotar al Ministerio de Energía de capacidades para el diseño de política y la planificación energética.		Sin resultados durante este periodo.	
Nuevo estatus legal para el CNIC y el FIC	Permitirles estabilidad, junto con ampliar su ámbito de preocupación desde la competitividad al desarrollo nacional.	El 2017 se presenta proyecto de ley que crea el Ministerio de CTCL, e incluye la transformación del CNIC en el Consejo CTCL. Este proyecto se aprueba, finalmente, en el periodo presidencial siguiente.	
Reponer la política y programas de desarrollo de clústeres regionales y de sectores de alto potencial	Desarrollar programas para regiones que por su identidad y vocación pueden emprender iniciativas en materia de innovación.	Sin información	
Crear el Fondo de Innovación Pública para bienes y servicios.	Reimpulsar los programas de promoción a la innovación empresarial y el emprendimiento de Corfo.	Sin información	
Crear la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Ministerio de Economía	Establecer las políticas y las orientaciones de los recursos públicos, incluyendo: la formación de recursos humanos altamente avanzados.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear un Consejo para la Coordinación de las	Coordinación de las Políticas de Ciencia, Tecnología e	El 2017 se presenta proyecto de ley que crea el Ministerio de CTCL, e incluye la transformación del CNIC en el Consejo CTCL.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación, presidido por el ministro de Economía	Innovación, presidido por el ministro de Economía.	Este proyecto se aprueba, finalmente, en el periodo presidencial siguiente.	
Cambiar el régimen de los ministros del Tribunal de la Libre Competencia (TDLC), hacia uno de dedicación preferente o exclusiva	Aumentan los incentivos para la postulación de profesionales de calidad y experiencia.	El año 2016, mediante la Ley N° 20.945, se estableció un régimen de dedicación exclusiva a los ministros del Tribunal de la Libre Competencia (TDLC).	En la discusión participaron académicos (mayormente economistas y abogados), representantes de think tanks vinculados a partidos políticos, confederaciones empresariales y asociaciones de trabajadores.
Establecer un Fondo de Defensa de Mercados.	Defender a los productores y exportadores chilenos frente a acusaciones de dumping y subvenciones.	Sin resultados durante este periodo.	
Formar en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) un equipo de desarrollo de institucionalidad, regulación y normas de libre competencia	Revisar las normativas de comercio de tal manera de impedir la operación de formas de comercio en la agroindustria o en el sector forestal que atentan contra los consumidores o los productores.	Sin resultados durante este periodo.	
Modernizar el Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca).	Contar con una institucionalidad fiscalizadora a la altura de los desafíos.	En 2015 se presenta proyecto de ley de Modernización de Sernapesca.  Este proyecto es finalmente aprobado en 2019 durante el siguiente periodo presidencial, como la Ley N° 21.132	En la discusión hay participación de asociaciones de funcionarios tales como la Asociación de Funcionarios Públicos del Sector Pesca (AFIPES) y la Asociación de Funcionarios del Servicio Nacional de Pesca (AFUS), además de organizaciones de pescadores y de las instituciones del sector.
Impulsar el Instituto de Desarrollo de la Pesca Artesanal	Mejorar los canales de comercialización, para asegurar precios justos.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear un Fondo Nacional para el Fomento del Turismo	Financiar actividades que potencien su desarrollo turístico, incluyendo la capacitación, la promoción y la innovación.	Sin resultados durante este periodo.	
Fortalecer a COCHILCO	Dotar a COCHILCO con mayores atribuciones para cumplir a cabalidad su rol de resguardo de los intereses del Estado en sus empresas mineras.	Sin resultados durante este periodo.	
Establecer un nuevo gobierno corporativo para ENAMI	Revalorizar el rol de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI),	Sin resultados durante este periodo.	
Crear una Agencia de Concesiones	Asesorar a los distintos ministerios, servicios y municipalidades que	En 2017 se aprueba la Ley N° 21.044, que crea la Dirección General de	En discusión parlamentaria se menciona la participación de la Asociación de Trabajadores de



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	requieran ejecutar proyectos mediante el mecanismo de concesiones.	Concesiones de Obras Públicas al interior de MOP.	Concesiones (ATC A.G.), Federación de Profesionales del Ministerio de Obras Públicas (Fenapro), diversas asociaciones gremiales, entre otras organizaciones.
Establecer un Registro Nacional de Proveedores del Estado	Caracterizar tamaño, giro, dependencia, entre otras características, que servirá de base para una política de incentivos a las PYMES productoras.	Sin información.	
Crear un Fondo Nacional de Medicamentos	Beneficiar a 5 millones de chilenos que se atienden en la Salud Primaria.	Mediante la Resolución Exenta N.º 535 de 2014 se aprueba la creación del Fondo de Farmacia (FOFAR).	Su aplicación funciona a través de centros de salud primaria.
Generar un Fondo Especial de Medicamentos de Alto Costo.	Responder a la demanda de nuestros beneficiarios, bajo protocolos y guías clínicas elaboradas por grupos de expertos.	El 2015, mediante la Ley N° Ley N° 20.850, se crea un sistema de protección financiera para diagnósticos y tratamientos de alto costo.	En la discusión hubo una fuerte presencia de asociaciones de pacientes de enfermedades de alto costo, así como de organizaciones de profesionales de la salud.
Enviar al Congreso un proyecto de ley que crea una AFP estatal.	Lograr mayor competencia de precios y la atención preferente de grupos de la población de menor interés para las AFP existentes.	En 2014 se envía proyecto de ley que crea una AFP estatal (9399-13), pero a 2024 no ha pasado aún su primer trámite constitucional.	
Fortalecimiento de la Dirección del Trabajo	Fortalecer a la DT en materia de fiscalización del pago de las cotizaciones previsionales, mejorando la coordinación interinstitucional de esta tarea.	Sin resultados.  El proyecto de ley de Modernización de la DT se presenta durante el siguiente periodo presidencial.	
Revisar el marco institucional existente sobre articulación municipal en materia de seguridad	Facilitar el rol municipal en materia de seguridad ciudadana y de cooperación con la policía y la justicia	Sin resultados durante este periodo.	
Crear en la Subsecretaría de Prevención del Delito una Unidad Técnica de apoyo a los municipios.	Apoyar a los municipios en materia de seguridad ciudadana.	Sin resultados durante este periodo.	
Creación de una Comisión Nacional de Política Criminal y Persecución Penal,	Apoyar la elaboración de una política de persecución penal de carácter bianual.	Sin resultados durante este periodo.	
Instalación a nivel regional de Unidades de Análisis Delictual	Mejorar la tramitación de causas masivas de menor complejidad (baja y mediana).	La Ley N° 20.861 de 2015 fortalece al Ministerio Público y establece unidades de focos investigativos de alcance regional.	En la discusión participan representantes institucionales, además de la Asociación Nacional de Fiscales del Ministerio Público y Federación Nacional de Funcionarios regional.

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
			del Ministerio Público, entre otros actores.
Modernización y fortalecimiento de los servicios auxiliares que tienen por función producir evidencia científica para el sistema.	Fortalecimiento de servicios auxiliares: Servicio Médico Legal, Instituto de Salud Pública, Laboratorios Policiales, etc.	Sin resultados normativos durante este periodo.	
Definición de una Política Nacional de Reinserción Social de Adolescentes y creación del Primer Sistema Estadístico y de Indicadores del Sistema Penal de Adolescentes.	Avanzar en la justicia penal adolescente.	En 2017 se presenta la Política Pública de Reinserción Social.	Esta política se presenta desde la Subsecretaría de Justicia.
Creación del Servicio Nacional de Reinserción Social de Adolescentes	Responsabilidad directa, en coordinación con las demás agencias del Estado, por el proceso de reinserción social de cada adolescente infractor.	Sin resultados durante este periodo.  El año 2023, bajo el gobierno de Gabriel Boric, se promulga la Ley N° 21.527 que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil.	
Desarrollar un Banco Nacional de Proyectos en materia de prevención y control de la violencia y la criminalidad.	Identificar, sistematizar y difundir iniciativas sobresalientes en prevención del delito y la violencia.	En 2015 se creó el primer banco de proyectos en materia de prevención.	Iniciativa desarrollada por la Subsecretaría de Prevención del Delito, y que sistematiza iniciativas de Carabineros y la PDI.
Nuevo Sistema de Asistencia Jurídica para Chile.	Asegurar servicios jurídicos preventivos, de asesoría en asuntos jurídicos y de representación en juicio.	Sin resultados durante este periodo.	
Reforma a la Justicia Civil	Continuar el proceso de reforma de la justicia civil.	Sin resultados durante este periodo.	
Implementar una reforma al Sistema de Notarios, Conservadores de Bienes Raíces y Archiveros	Organizar el sistema como un servicio público para las personas, sujeto a estándares de transparencia y calidad, que resguarden la fe pública en forma eficiente, accesible y responsable.	Sin resultados durante este periodo.	
Creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos	Incluir a los derechos humanos en la reforma judicial.	El año 2016 se publicó la Ley N.º 20.885 que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos.	En la discusión participan numerosos actores vinculados al ecosistema de la protección de derechos humanos, incluyendo el INDH, la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos, La Comisión Chilena de Derechos Humanos, entre otras instituciones.
Creación del Ombudsman o Defensor del Pueblo		Sin resultados durante este periodo.	
Elección democrática de gobernadores regionales	Dotar al gobierno regional de autonomía política y administrativa especialmente en las materias relacionadas	El año 2018, mediante la Ley N° 21.073, se regula la elección de los gobernadores regionales	En esta discusión participaron mayormente funcionarios de la Secretaría General de la Presidencia y se SUBDERE, con participación de académicos de distintas universidades,



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	con el desarrollo y competitividad del territorio.		think tanks vinculados a partidos políticos y representantes de consejeros regionales.
Creación de una Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional	Proponer un cronograma de traspaso de atribuciones y competencias y los contenidos específicos de las actividades a ser traspasadas.	En abril de 2014 se constituyó la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización	El informe de la Comisión se elaboró a partir de una metodología altamente participativa. Su redacción final recayó en los comisionados Alejandro Ferreiro, Juan Andrés Varas, Ismael Toloza, Patricio Vergara, María Ignacia Jiménez y Heinrich von Baer y Esteban Valenzuela.
Crear Programas Tecnológicos de Inversión, con la participación de las universidades regionales	Superar la segmentación de la oferta pública existente y sean coherentes con la recuperación de la política de clústeres.	Sin información	
Crear los Consejos Regionales de Innovación y Competitividad-	Emular a nivel regional a la institucionalidad nacional de innovación, siguiendo la estructura de las de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo.	Sin resultados durante este periodo.	
Establecer en la SUBDERE una unidad especializada de descentralización	Impulsar, coordinar y evaluar el proceso de descentralización y transferencia de facultades y competencias a regiones.	El 2014 se constituyó el Programa, luego Unidad, de Apoyo a la Descentralización Regional.	La Unidad depende de SUBDERE, y se constituyó con apoyo de financiamiento del BID.
Crear un Fondo de Convergencia Regional	Disminuir brechas y apoyar el desarrollo de los territorios más rezagados en materia de desarrollo socioeconómico.	Sin resultados durante este periodo.	
Extender el Sistema de Alta Dirección Pública a cargos regionales	Mejorar el atractivo de remuneraciones de los cargos regionales.	En 2016 se aprueba la Ley N° 20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública e incluye la incorporación de diversos cargos de dirección regional al sistema.	En discusión tienen un rol relevante los directivos del Servicio Civil, representantes de asociaciones de funcionarios y think tanks vinculados a partidos políticos.
Dotar de una institucionalidad permanente a la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.	Velar por la política de infraestructura urbana y la coordinación en su ejecución.	Por decreto supremo N.º 34, de 2015, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se constituye la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.	La Comisión se constituye con la participación del Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Bienes Nacionales, Economía, Fomento y Turismo, Agricultura, Energía, Medio Ambiente, Desarrollo Social, Minería, y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de su Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Reforzaremos la Superintendencia del Medio Ambiente.	Darle presencia organizada en cada región del país.	Sin resultados durante este periodo.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Transformar el Consejo de ministros para la Sustentabilidad en el “Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático”	Configurar nuestra gestión ambiental en forma coherente con la importancia del desafío que implica el fenómeno del cambio climático.	Durante 2014 se crea el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, a partir del anterior Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.	Sin información
Tramitar el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas	Definir las categorías de protección y establecer los rangos de prohibiciones y limitaciones de actividades para cada una de ella.	En junio de 2014 se presenta el primer proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Sin embargo, su aprobación, a través de la Ley N°21.600, se produce finalmente el 2023 durante el gobierno del presidente Gabriel Boric.	
Estudiar una solución al estatuto jurídico que debe tener CONAF	Sin información.	Sin resultados durante este periodo.	
Avanzar en un Plan Nacional de Cuentas Ambientales,	Coordinar la elaboración y construcción progresiva de las cuentas ambientales, incluidos los activos y pasivos ambientales, y la capacidad de carga de las distintas cuencas ambientales del país.	Durante 2015 se presenta el Primer Plan Nacional de Cuentas Ambientales de Chile.	El plan fue elaborado desde la División de Información y Economía Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente. En su elaboración apoyó también la Oficina de Estadísticas de Naciones Unidas.
Implementar un sistema que facilite y financie a la red pública de infraestructura cultural	Fortalecer el acceso a la cultura y las artes, especialmente en comunas con menores oportunidades.	Desde 2015 se incorpora el Programa de Financiamiento de Infraestructura Cultural Pública y/o Privada	El programa opera en la línea de fondos concursables del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
Creación de bibliotecas regionales en aquellas regiones en que no existen	Ampliar cobertura de bibliotecas regionales.	En marzo de 2018 se inaugura la Biblioteca Regional de Coquimbo, pero la mayor parte de las regiones, a 2024, siguen careciendo de bibliotecas regionales.	
Poner en marcha una nueva política nacional de museos.	Permitir financiarse y mejorar su gestión y contenidos que ofrecen a la ciudadanía.	En febrero de 2018 se presenta la Política Nacional de Museos.	La política se elabora desde la Subdirección Nacional de Museos de la DIBAM.
Generar un Plan Nacional de Fomento de la industria y Economía Creativa chilena	Aumentar el financiamiento de los programas de fomento del arte y la cultura, para dar un impulso a las industrias culturales y a lo que hoy se llama “economía creativa”.	En 2017 se presenta el Plan Nacional de Fomento a la Economía Creativa.	La política se elabora desde el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
Enviar al Congreso un proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura y Patrimonio	Ser una institución con énfasis locales, que promueva la cultura, las artes y la interculturalidad.	En 2017 se promulga la Ley N°21.045 que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.	En la discusión, junto a las instituciones públicas de la cultura, hubo participación de un importante conjunto de actores gremiales de la cultura, universidades y think tanks vinculados a partidos políticos.
Crear la Autoridad Metropolitana de Transportes para cada área metropolitana.	Mejorar la gestión de los sistemas de transporte en las ciudades.	Sin resultados durante ese periodo.	
Fortalecimiento de las competencias de los municipios	Ampliar las actuales funciones que desarrollan y entregarles un mayor grado de autonomía en la gestión.	Sin resultados durante ese periodo.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Promover el asociativismo a nivel provincial y regional	Promover la solución de problemas comunes y para abordar las cuestiones propias del gobierno de áreas metropolitanas.	Sin resultados durante ese periodo.	
Impulsar una agenda digital local	Lograr una conexión de banda ancha en las comunas e incorporar plenamente las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) a la gestión municipal.	En 2015 se presenta la agenda digital 2015-2020, que incluye un pilar de conectividad digital, donde se incluye el objetivo de ampliar la cobertura de internet en las comunas	Sin información.
Modernización de la carrera militar.	Terminar con las distorsiones previsionales de la carrera militar.	Sin resultados durante ese periodo.	
Impulsar la tramitación, hasta su aprobación, de un proyecto de ley que otorgue el derecho a voto de chilenos en el extranjero	Otorgar el derecho a voto de chilenos en el extranjero.	Este compromiso se incluye en la Ley N° 20.960 de 2016.	Esta ley responde a una larga discusión parlamentaria iniciada en periodos anteriores, y en la discusión se contó con la participación de un conjunto de organizaciones de chilenos en el extranjero, especialmente la a “Red europea de chilenos por los derechos cívicos y políticos”, el comité “Chile Somos Todos” y la ONG “Unidos por el Servicio de Todos”
Generar un Sistema Integrado de Información Social con desagregación territorial.	Articular toda la información de que dispone el Ministerio de Desarrollo Social.	El SIIS se crea mediante el Decreto Presidencial N.º 4509/2015.	La instalación de este sistema se logró con asesoría técnica del Banco Mundial.
Reestructuración del del Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Apoyar y hacer posible la puesta en marcha del Fondo Regional de fortalecimiento de capacidades y de los Planes Locales de Desarrollo Social.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear una nueva institucionalidad para la medición de la pobreza	Reconstruir la credibilidad del proceso de medición, análisis y entrega de las cifras.	El 2016 se lanza el Registro Social de Hogares (RSH).	La administración de RSH opera desde el Ministerio de Desarrollo social y Familia. Sustituyó la antigua Ficha de Protección Social, así como el proyecto inconcluso de la Ficha Social.
Ampliar la presencia del INDH a nivel de regiones en forma gradual.	Aumentar la cobertura territorial del INDH.	A 2018 se habían constituido 14 sedes regionales del INDH	Esta expansión se dio fundamentalmente a través de aumento en partidas presupuestarias anuales.
Desarrollar un proceso de consulta con los Pueblos Indígenas para establecer reformas que generen espacios de autonomía y autodeterminación a nivel territorial.	Avanzar en la generación de Estatutos Especiales de Autonomía.	Sin resultados durante este periodo.	
Enviar un proyecto de ley que confiere rango de	Ser el encargado de colaborar con el presidente de la	Sin resultados durante este periodo.	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
ministro de Asuntos Indígenas al director de la CONADI, como primer paso al Ministerio de Asuntos Indígenas	República en la definición de una política indígena para Chile.		
Crear el Consejo Nacional de la Infancia	Coordinación de los organismos con competencia en materias relacionadas.	El Consejo Nacional de la Infancia fue creado mediante el Decreto Supremo N° 21 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de 2014.	El Consejo estuvo constituido por 9 ministros y 13 invitados permanentes, además de una secretaría técnica en SEGPRES.
Crear el Código de Infancia.	Integrar todo el cúmulo de leyes dispersas en materias referidas a los niños y adolescentes, armonizándolas con la Ley de Protección Integral de derechos y los convenios internacionales de infancia.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear un Programa de Voluntariado Nacional de carácter permanente, de vinculación con la sociedad	Generar empatía positiva entre organismos del Estado y los jóvenes organizados, y los vincula de manera concreta a las necesidades del país.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear la Subsecretaría de la Discapacidad	Impulsar de manera transversal el tema, teniendo como eje la integración y necesidades de las personas con discapacidad y sus familias.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear una División de Participación Ciudadana en la SEGEGOB	Dar adecuado seguimiento y control del cumplimiento de metas ministeriales en materias de participación.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear el Sistema Nacional de Cuidado	Agregar un nuevo componente al sistema de protección social, enfocado en servicios sociales en materia de cuidados.	Sin resultados durante este periodo.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, archivo digital de la Biblioteca del Congreso Nacional y bibliografía referida

A continuación, se presentan las principales iniciativas **transversales** vinculadas a la modernización del Estado en el periodo 2014-2018, incluidas en el programa oficial del gobierno, y luego aquellas que se desarrollaron, sin que hayan estado consideradas en los compromisos iniciales del gobierno.

Tabla 16: Principales iniciativas transversales de modernización del periodo 2014-2018

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Creación de una Dirección Nacional de Evaluación	Contribuir al mejoramiento continuo de la calidad de las políticas, programas y proyectos públicos, a través de la incorporación de procesos de evaluación que asesoren la toma de decisiones.	Sin resultados durante este periodo.  Al año 2024 aún se encuentra en proceso legislativo (boletín 16799) la creación de la Agencia para la Calidad de Políticas Públicas (ACPP).	
Nuevo Trato para el empleo público	Evaluación de la negociación colectiva en el sector público.  Revisión de las condiciones de contratación de trabajadores a contrata y honorarios.	Sin resultados durante este periodo.  La Ley N°21.133 que regula la incorporación de trabajadores independientes a regímenes de protección social, se aprueba el año 2019, en el siguiente gobierno.	
Perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública.	Incorporar mejoras al sistema frente a cambios en la administración del Estado.	En 2016 se aprueba la Ley N° 20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública	En discusión tienen un rol relevante los directivos del Servicio Civil, representantes de asociaciones de funcionarios y think tanks vinculados a partidos políticos.
Centralizar en el Ministerio de Economía las políticas de desarrollo digital	Asumir en plenitud el rol conductor de la política pública de desarrollo digital de nuestro país	Sin resultados durante este periodo.  El año 2024, finalmente, se centralizan funciones de desarrollo digital en el Ministerio de Hacienda.	
Instalación del gobierno digital en línea	Permitir un mejor acceso a la información y los servicios, especialmente en los campos de la salud, la educación, la previsión y otros servicios sociales.	El año 2018, mediante la Ley N° 21.050, se crea la División de Gobierno Digital dentro de SEGPRES.	Sin información.
Perfeccionamiento de los Gobiernos Corporativos de las Empresas Públicas	Que las empresas logren aumentar su transparencia y capacidad estratégica, mejorando la calidad de la gestión y la supervisión de las mismas.	Sin resultados durante este periodo.	
Creación del Consejo Superior de Empresas Públicas	Representar los derechos y deberes del Estado en su rol de propietario	Sin resultados durante este periodo.	
Modernización del Instituto Nacional de Estadísticas	Avanzar en su fortalecimiento institucional	Sin resultados durante este periodo.  El proyecto de ley, presentado bajo el Boletín 10372-03 durante el 2015, aún sigue en discusión en el Congreso.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, archivo digital de la Biblioteca del Congreso Nacional y bibliografía referida

Tabla 17: Otras iniciativas transversales del periodo 2014-2018, no incluidas en compromisos de gobierno

Iniciativa	Año	Objetivo	Instancias y actores involucrados
Programa de Mejora de la Gestión Pública y de los Servicios al Ciudadano	2014	Elevar la efectividad y eficiencia de los servicios que el Estado ofrece a los ciudadanos, mediante una mejora de su diseño, regulación y entrega.	Corresponde a un programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), financiado por un crédito de MM\$ 48, para la modernización institucional del país. Este programa finalizó en diciembre de 2021.
Planes de acción de gobierno abierto	2014	Implementación y seguimiento de los planes de acción de gobierno abierto 2014-2016, y 2016-2018.	Se da continuidad a los planes de acción asociados a la adhesión de Chile a la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership - OGP).
Laboratorio de Gobierno	2014	Contar con un espacio formal para la experimentación y la innovación dentro de las paredes muchas veces burocráticas y rígidas del Estado.	Se implementó desde el Centro de Gobierno, en reporte al Ministerio Secretaría General de la Presidencia
Instalación del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción	2015	Proponer un nuevo marco normativo, que permita el cumplimiento efectivo de los principios éticos, de integridad y transparencia, en sus aspectos legales y administrativos.	El Consejo Asesor, o Comisión Engel, surge de la Agenda para la Transparencia y la Probidad en Negocios y Política (2015), y estuvo presidido por Eduardo Engel.  La implementación de las recomendaciones entregadas se inició entre 2015 y 2016, mediante una serie de créditos del BID, en la línea Reforma y Modernización del Estado.
Agenda Digital 2020	2015	Reducir la desigualdad a través del uso masivo de tecnologías.	Para apoyar el despliegue de esta agenda se crea el Comité de ministros para el Desarrollo Digital, presidido por SEGPRES.
Inicio de la medición de la satisfacción usuaria	2015	Caracterizar y medir los niveles de satisfacción y de la calidad de servicio percibido de los usuarios de los servicios públicos participantes en el Programa de Modernización.	La primera versión de la Medición de la Satisfacción Usuaría contó con cuatro instituciones: ChileAtiende, ChileCompra, INE y SERNAC. Al 2018 la cifra había subido a 9 servicios. Esto fue ejecutado hasta 2018 por GFK Adimark, y coordinado por el Ministerio de Hacienda.
Estudio de indicadores de Gobierno Digital	2016	Contar con información relevante y oportuna para el seguimiento, definición de acciones de política e informar a organismos internacionales sobre el estado del arte y avances de transformación digital en las instituciones públicas	El estudio fue encargado por SEGPRES a DESUC de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y levantó información de 131 instituciones públicas.
Clave Única	2017	Proveer a los ciudadanos de una Identidad Electrónica Única (RUN y clave) para la realización de trámites en línea del Estado,	Se trata de un sistema que opera desde el Registro Civil, como garante de la identidad digital de la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia

#### 4.7.3. Síntesis y valoración del periodo

El segundo gobierno de Michelle Bachelet corresponde al primer gobierno de la coalición “Nueva Mayoría”, que representa una reformulación de la antigua Concertación, con apoyo adicional de nuevos partidos políticos

ubicados en la izquierda política. Se trata, además, de un gobierno de alternancia, luego del primer gobierno de Sebastián Piñera.

En términos de reformas transversales, el periodo 2014-2018 se caracteriza por una menor cantidad de compromisos de modernización, aunque varias de ellas de profundidad significativa, y visiblemente influenciadas por la experiencia de la alternancia en el poder. En ese sentido, es posible identificar inquietudes en torno a:

1. Perfeccionamiento del empleo público
2. Revisión a los conflictos de interés en el Estado
3. Modernización de las empresas públicas
4. Modernización de un conjunto de instituciones públicas

En estas materias, es importante destacar la actualización del Sistema de Alta Dirección Pública, de forma de reducir el impacto de los cambios de administración en su operación. En la misma línea, se dio una fuerte discusión en torno al nuevo trato en el empleo público, aunque su legislación recién ocurrió durante el periodo siguiente.

En términos de la modernización institucional, se promueve –sin éxito– una modernización del INE, luego de la crisis producto del Censo 2012, aunque se tiene un mayor grado de avance en la centralización de la institucionalidad de desarrollo digital.

Finalmente, es importante la discusión que se produce en torno a la Agenda para la Transparencia y la Probidad en Negocios y Política, que permite contar con un compendio de iniciativas para avanzar, especialmente, en la relación entre el Estado y el sector privado.

## 4.8. GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE (2018-2022)

---

### 4.8.1. Contexto histórico

El segundo gobierno de Sebastián Piñera en Chile abarcó el periodo de 2018 a 2022, estuvo marcado por una serie de eventos significativos que influyeron en su contexto sociopolítico y económico. Durante este mandato, Chile enfrentó desafíos importantes, desde el estallido social de octubre de 2019 hasta la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020. Estos eventos impactaron tanto en el ámbito social como en el económico.

En los primeros meses de su mandato, tal como señalan León & Vergara (2024), se llevaron a cabo mesas de trabajo sobre diversas temáticas, como infancia, seguridad y pobreza, entre otras. Además, se firmaron acuerdos por el Desarrollo y la Paz de la Araucanía, así como una Agenda por la Igualdad y Dignidad de la Mujer.

En noviembre de 2018, surgió una de las primeras crisis durante el gobierno de Sebastián Piñera tras el asesinato del comunero mapuche Camilo Catrillanca a manos de un funcionario de Carabineros. Este incidente expuso prácticas reprobables e ilegales dentro de la institución policial, las cuales intentaron encubrir el crimen (Duce, 2019). Como consecuencia, el presidente Piñera solicitó la renuncia del director general de Carabineros, Hermes Soto, quien se negó a dimitir, lo que llevó a su destitución del cargo. La muerte de Catrillanca generó

un fuerte rechazo y movilizaciones por parte de la comunidad mapuche y la ciudadanía en general, quienes lo interpretaron como un símbolo de la violencia policial dirigida hacia el pueblo indígena (Duce, 2019).

Por otra parte, el estallido social en Chile, el 18 de octubre de 2019 marcó un hito importante en la historia del país, desde la transición a la democracia (Avendaño & Osorio, 2021). Originado inicialmente en respuesta al aumento de las tarifas del metro de Santiago, el movimiento de protesta rápidamente adquirió dimensiones más amplias, reflejando una profunda crítica al sistema político y socioeconómico (Castiglioni, 2020). Este sistema, aunque establecido en dictadura, fue mantenido en su esencia a lo largo de los sucesivos gobiernos desde 1990 (Avendaño & Osorio, 2021).

Este fenómeno se atribuye a una serie de factores estructurales, como la elevada desigualdad y la crisis institucional (Morales, 2020), así como a decisiones gubernamentales con orientación autoritaria y tecnocrática adoptadas por el presidente Piñera, lo que contribuyó al malestar y la desafección generalizada en la ciudadanía (Avendaño & Osorio, 2021). La escalada de violencia que acompañó a las protestas, con incendios, saqueos y la destrucción de estaciones de metro, llevó al gobierno a declarar el estado de excepción constitucional en varias regiones del país, siendo este el primer uso de dicho estado en democracia desde que adquirió rango constitucional en 1980 (Heiss, 2019).

A raíz de estos eventos, en noviembre de 2019 las fuerzas políticas firmaron el "Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución", dando inicio a un proceso constituyente para redactar una nueva Constitución, que comenzaría con el plebiscito programado para octubre de 2020 (Heiss, 2019). Sin embargo, las manifestaciones en las calles y las protestas persistieron hasta mediados de marzo de 2020, momento en el que fueron interrumpidas por la llegada de la pandemia de COVID-19 y la implementación de cuarentenas en varias ciudades de Chile por parte del gobierno, lo que llevó al restablecimiento del Estado de Excepción (Avendaño & Osorio, 2021).

La gestión de la crisis sanitaria derivada de la pandemia también tuvo repercusiones significativas en la sociedad chilena, planteando desafíos en los ámbitos de la salud pública, la economía y el bienestar social (Castiglioni, 2020). Esta crisis puso a prueba la capacidad del sistema de salud y expuso dificultades en cuanto al acceso equitativo a la atención médica y la gestión de la emergencia. En el plano económico, el gobierno de Piñera implementó un Plan Económico de Emergencia destinado a respaldar a empresas y hogares, el cual incluía medidas como el refuerzo del presupuesto del sistema de salud, la garantía de ingresos para los trabajadores y disposiciones tributarias (Antognini & Trebilcock, 2021). Sin embargo, las medidas adoptadas para abordar los efectos socioeconómicos se caracterizaron por mantener un enfoque subsidiario con una marcada predominancia del sector privado, aplicando coberturas focalizadas en las que el Estado centró su atención principalmente en los sectores más desfavorecidos. En consecuencia, estas acciones no lograron incrementar los niveles de equidad y cohesión social, ya que no incorporaron elementos redistributivos y solidarios en la seguridad social, lo que limitó la posibilidad de proporcionar servicios de manera universal (Antognini & Trebilcock, 2021).

Finalizando su periodo, en diciembre de 2021 el mandatario aprobó la ley que permite a las parejas del mismo sexo un acceso igualitario al matrimonio civil, y un reconocimiento en materia filiativa a las familias homoparentales. En 2022, comenzó a regir la Pensión Garantizada Universal (PGU), que, financiada

parcialmente mediante una nueva reforma tributaria, implicó una expansión y fortalecimiento del Pilar Solidario establecido en la reforma previsional del periodo 2006-2010.

En resumen, el segundo gobierno de Sebastián Piñera en Chile estuvo marcado por importantes desafíos sociopolíticos y económicos, incluido el estallido social de 2019, la persistente desigualdad económica, la crisis sanitaria del COVID-19 y los esfuerzos por implementar reformas y políticas públicas en un contexto de demandas ciudadanas y polarización política.

#### 4.8.2. Principales iniciativas de Modernización del periodo

A continuación, se presentan los principales compromisos **sectoriales** vinculadas a la modernización del Estado en el periodo 2018-2022, incluidas en el programa oficial del gobierno.

Tabla 18: Principales iniciativas sectoriales de modernización del periodo 2018-2022

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Reducir y simplificar la carga administrativa de la reforma tributaria	Mantener la carga tributaria global, estimulando el crecimiento, el empleo, la inversión, el emprendimiento y la innovación.	En febrero de 2020 se promulga la Ley N° 21.210 de “Modernización tributaria”, que realiza un ajuste transversal a aspectos como el régimen pro-pyme, la tributación de grandes empresas y contribuciones.  En febrero de 2022 se realiza una segunda reforma (Ley N° 21.420) que incluyó el fin de exenciones históricas como el IVA a los servicios.	En la reforma de 2020 hubo una amplia discusión parlamentaria, con participación de actores gremiales como la SOFOFA, la Cámara Chilena Norteamericana de Comercio de Chile (AMCHAM) y CONAPYME, además de académicos, empresas consultoras y think tanks.  La reforma de 2022 tuvo por objetivo dar financiamiento a la Pensión Garantizada Universal, y en su discusión, además de organizaciones gremiales y de interés técnico, también participaron asociaciones de exonerados y de otras organizaciones vinculadas a demandas previsionales.
Perfeccionar e institucionalizar la regla fiscal	Asegurar la credibilidad de la regla fiscal en el tiempo.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear una Oficina de Competitividad, Inversión y Productividad	Guiar, revisar y simplificar las regulaciones vigentes y gestionar la Agenda de Reimpulso Productivo.	En 2018 se instaló la Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN), dependiente del Ministerio de Economía.	Esta oficina se vinculaba al proyecto de Ley miscelánea de Productividad y Emprendimiento presentada en 2018 (Boletín N° 12025-03), inactivo desde 2019 y archivado en 2022.
Establecer una Oficina de Gestión de Proyectos de Inversión	Acompañamiento y agilización del proceso de aprobación de permisos de los proyectos de mayor envergadura.	En mayo de 2018 se presenta la Oficina De Gestión de Proyectos Sustentables (GPS), vinculada a un proyecto de Ley Proinversión	Esta oficina se vincula a la Agenda Pro-Inversión del gobierno de Sebastián Piñera.
Crear un incentivo regional para atraer inversiones.	Que grandes proyectos aporten al desarrollo local en las comunas donde se emplacen.	Sin resultados durante este periodo.	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Reestructurar y agilizar el Sistema de Evaluación Ambiental	Lograr el desarrollo de procesos más expeditos, con altos estándares de calidad ambiental y en un marco de certeza jurídica	Sin resultados durante este periodo.	
Modernizar las empresas públicas	Dotarlas de un marco regulatorio moderno y común	Sin resultados durante este periodo.	
Modernizar la Dirección del Trabajo	Establecer una clara división en los roles de fiscalización, multas, normativa, y conciliaciones y mediaciones.	En 2021 se aprueba la Ley N° 21.327 de Modernización de la Dirección del Trabajo.	En esta discusión hubo una participación significativa de la Asociación de Funcionarios del Trabajo de Chile ANFUNTCH y de la Asociación de Funcionarios Profesionales de la Dirección del Trabajo.
Rediseñar la estructura de atención de las oficinas de mediación actuales (OMIL)	Mejorar la atención de las personas.	En 2019, mediante Decreto 26/2019 del Ministerio del Trabajo, se aprueba una política nacional de intermediación laboral, y se crea un comité de coordinación de intermediación laboral, orientado a mejorar estructuras actuales como las OMIL.	El comité se conforma con representantes de SENCE, Superintendencia de Pensiones y la Subsecretaría del Trabajo.
Conformar un Comité de Ministros de Desarrollo Rural y una Secretaría Técnica.	Articular el trabajo de los representantes de cada ministerio en materia de desarrollo rural.	En 2018 se creó el Comité Extraordinario de Ministros de Desarrollo Rural, con una secretaría técnica.	El comité lo conformaron 14 ministros, liderados por el Ministerio de Agricultura, y sesiona en el marco del Comité de Ciudad, Vivienda y Territorio. Su secretaría ejecutiva recayó en el Departamento de Desarrollo Rural de ODEPA. Estas iniciativas se enmarcan en la Política Nacional de Desarrollo Rural 2020.
Instalar la Política Nacional de Desarrollo Rural a nivel de cada región	Asignar responsables e instancias de coordinación.	Sin información.	
Nombrar un Comité Asesor del Consejo de Ministros de Desarrollo Rural	Apoyar el seguimiento de las diferentes políticas y programas en materia de desarrollo rural.	En 2020 se aprueba la aprobación del Consejo Asesor de la Política Nacional de Desarrollo Rural.	El comité se conformó por 30 participantes, incluyendo 9 ministros, representantes de ODEPA, CONADI, alcaldes de zonas rurales, profesionales en la materia y representantes de la sociedad civil.
Crear un Observatorio Externo de Monitoreo de desarrollo rural	Monitorear la implementación, avances y resultados de la política de desarrollo rural.	En 2020 se lanza el “Sistema de Indicadores de Calidad de Vida Rural”, SICVIR, como un espacio de monitoreo de indicadores asociados al desarrollo rural	Este sistema se encuentra administrado por INE.
Creación de un Comité de Agilización Normativa y crear	Reforzar el SAG para implementar el programa Diplomacia Sanitaria.	En 2018 se crea la “Comisión de Agilización Normativa” en el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).	La Comisión se compuso por 9 representantes gremiales del sector agropecuario, más SAG y ODEPA.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
en la Dirección una Subdirección para Alimentos		No hay información sobre la subdirección propuesta para DIRECON (hoy SUBREI)	
Implementar plenamente la plataforma de Exportaciones SICEX	Profundizar la integración agropecuaria al mundo.	Sin información.	
Modernización integral de la institucionalidad del sector agropecuario	Avanzar hacia un nuevo Ministerio de Agricultura, Alimentos y Recursos Naturales y la institucionalización de la Agencia de Control de Inocuidad de Alimentos.	Sin resultados durante este periodo.	
Modernizar CONAF	Creación del nuevo Servicio Forestal.	Sin resultados durante este periodo.	
Institucionalizar el Programa Nacional de Minería Alta Ley	Fortalecer la iniciativa público-privada de fomento de una industria asociada a la I+D+i.	En 2018 se institucionalizó el programa como "Corporación Alta Ley".	En la dirección de la corporación se reúnen representantes del sector público, del sector privado y de la academia-
Crear una plataforma online sistematizada de información geológica	Poner la información geológica básica de las empresas y el Estado a disposición del público.	En 2020 se lanza el portal de información geológica "Geomin"	Corresponde a una plataforma web anidada al sitio del Servicio Nacional de Geología y Minas, SERNAGEOMIN.
Aumentar la parte del royalty minero asignada a los gobiernos regionales.	Financiar actividades de innovación y al Fondo de Inversión y Reconversión Regional.	Sin resultados durante este periodo.  En marzo de 2020 se reactiva la discusión sobre royalty minero, que cambia la distribución de recursos a regiones. No obstante, esto se aprueba como Ley N° 21.591 en 2023, bajo el gobierno del presidente Gabriel Boric.	
Modernizar el gobierno corporativo de ENAMI	Seguir los más altos estándares internacionales en la materia.	El 2021 se presentó un proyecto de ley para modernizar los gobiernos corporativos de ENAMI, Banco Estado y Corfo (Boletín N° 14.769-05), sin lograr ser aprobado durante el periodo.	
Evaluar la creación del Servicio Geológico de Chile y de un Servicio Nacional de Minería.	Modernizar la institucionalidad para la minería.	Sin resultados durante este periodo.	
Profundizar la autonomía de Codelco.	Dotar a Codelco de mayor independencia a su gobierno corporativo respecto de los cambios de gobierno y dotándolo de mayores herramientas para gestionar con eficiencia la actual diversidad y complejidad de la Corporación.	Sin resultados durante este periodo.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Fortalecer la institucionalidad sectorial de la acuicultura	Modernizar la Subsecretaría y mejorar la capacidad fiscalizadora de SERNAPESCA.	En 2019 se aprueba la Ley N° 21.132 que moderniza y fortalece el ejercicio de la función pública del Servicio Nacional de Pesca.	En esta discusión hay una fuerte presencia de las asociaciones de funcionarios de la institucionalidad de pesca, así como también de asociaciones de pescadores, gremiales, y de comunidades indígenas.
Modernizar la gestión del Instituto de Fomento Pesquero	Identificar cuellos de botella en la investigación aplicada, revisando la composición de su Consejo Directivo y su política de objetivos e incentivos laborales.	Sin resultados durante este periodo.	
Evaluar el Fondo de Investigación Pesquera y de Acuicultura	Perfeccionar la evaluación de la investigación financiada con fondos públicos	Sin resultados durante este periodo.	
Actualizar y modernizar el modelo de administración de Parques Nacionales,	Avanzar en la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear un pilar en la Estrategia Nacional de Turismo denominado Calidad de Vida	Focalizar las políticas públicas desde la mirada del turista.	Sin resultados durante este periodo.  En 2020 se presenta la Estrategia Nacional de Turismo 2030, que incluye cuatro pilares: sustentabilidad económica, social y ambiental; innovación y transformación digital; desarrollo regional y experiencia del turista.	
Modernizar el MOP	Modernizar la planificación, diseño, evaluación y gestión de proyectos de infraestructura.	Sin resultados durante este periodo.	
Establecer un Fondo de Innovación Pedagógica para la educación parvularia	Promover, identificar, apoyar y escalar ideas innovadoras en materia pedagógica y con potencial de impacto.	El 2018 se realizó el primer concurso del Fondo de Innovación de la Educación Parvularia (FIEP).	Corresponde a un fondo administrado desde la Subsecretaría de Educación Parvularia del Ministerio de Educación.
Crear un Centro de Innovación en el Mineduc	Acompañar y apoyar a los establecimientos en la implementación de nuevas prácticas pedagógicas en línea con las habilidades del siglo XXI.	El año 2018 se creó el Centro de Innovación anidado en el Ministerio de Educación	El Centro de Innovación se creó a partir de la institucionalidad del programa Enlaces. Opera a través de la Subsecretaría de Educación.
Crear un Sistema Solidario de Acceso a la Educación Superior	Evitar que las razones económicas impidan estudiar, terminar con las discriminaciones arbitrarias, asegurar la igualdad de trato y resguardar la	En 2018, mediante la Ley N° 21.091, se instala el sistema de gratuidad universitaria para un segmento de los estudiantes del país. No obstante, se trata de una iniciativa procedente del	En la discusión parlamentaria, junto a las instituciones públicas pertinentes, tienen una importante presencia el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, representantes de think tanks y de diversos establecimientos de



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	sustentabilidad y autonomía de las instituciones de educación.	gobierno de la presidenta Michelle Bachelet.	educación superior, así como organizaciones de la sociedad civil como Acción Educar.
Crear la Superintendencia de Educación Superior	Fiscalizar el cumplimiento de la legislación, asegurar que las instituciones mantengan los requisitos de su reconocimiento oficial, sean viables y tengan un sistema de información transparente que impida la publicidad engañosa.	En 2018, mediante la Ley N° 21.091, se crea la Superintendencia de Educación Superior.	
Establecer un Consejo de Educación Superior	Facilitar la cooperación y coordinación institucional y mantenga la interlocución con las autoridades pertinentes.	Sin resultados durante este periodo. La Ley N° 21.091 continúa delegando este rol en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.	
Reformular el Fondo de Inversiones Estratégicas	Eliminar la selectividad sectorial anticipada y privilegiar el apoyo para enfrentar retos nacionales.	El 2019, mediante, resoluciones 199/2019 y 276/2019 del Ministerio de Economía, se actualizan los procedimientos del FIE, y se elimina la especificidad a programas definida en 2015.	Sin información.
Crear el Ministerio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación	Reordenar la institucionalidad CTC por medio de un nuevo ministerio a cargo de las actividades de ciencia, educación superior, tecnología e innovación.	En 2018, mediante la Ley N° 21.105, se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile.	En la discusión hubo una importante presencia de universidades, institutos tecnológicos del Estado, think tanks, así como asociaciones de funcionarios del ecosistema de ciencia y tecnología en el Estado.
Modernizar la gobernanza de las instituciones de apoyo al emprendimiento y la innovación y	Fortalecer el desarrollo de una cultura innovadora y emprendedora.	Sin información.	
Dotar de autonomía a la Comisión Nacional de Productividad	Entregar mandato para pronunciarse sobre los efectos sobre la productividad de las reformas y cambios regulatorios relevantes.	En 2021 se modificó el reglamento de la CNEP, para contribuir a fortalecer la calidad de regulaciones y evaluación de políticas públicas.	Sin información.
Crear la Subsecretaría de Familia	Desarrollar las políticas sociales para fortalecer a las familias y, simultáneamente, brindar un nuevo trato a niños y adultos mayores.	Sin resultados durante este periodo.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Traspasar a la Subsecretaría de Familia el programa Chile Crece Contigo	Mejorar y potenciar los programas que existen para ayudar a que los NNA alcancen su pleno desarrollo.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear un Servicio de Protección a la Infancia.	Perfeccionar los proyectos vinculados al sistema de garantías de la infancia.	El Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia se crea el año 2021, mediante la Ley N° 21.302.	Esta ley se encuentra fuertemente influenciada por la crisis del Servicio Nacional de Menores (SENAME) que sale a la luz a finales de 2016.
Transformar el INJUV en el Servicio de Acción Joven	Identificar y promover las demandas de participación social, voluntariado, cultura y trabajo de los jóvenes.	Sin resultados durante este periodo.	
Traspasar La Fundación de las Familias al Ministerio de Desarrollo Social.	Sin información	Desde enero de 2022 el directorio de la Fundación de las Familias lo preside el ministro de Desarrollo Social.	El directorio de la fundación se conforma por representantes de instituciones públicas y privadas que discuten y desarrollan temas de familia en el país.
Establecer una Comisión Permanente de Infancia	Revisar y evaluar el cumplimiento de las medidas propuestas para los NNA	En 2020, mediante la Ley N° 21.302, se crea la figura de la "Comisión Coordinadora de Protección Nacional", a cargo de la articulación interinstitucional.	Esta ley se encuentra fuertemente influenciada por la crisis del Servicio Nacional de Menores (SENAME) que sale a la luz a finales de 2016.
Crear el Fondo de Acción Joven	Unificar los fondos actuales Voluntariado y Participa	Durante este periodo se agrupan las líneas "Participa", "Barrios prioritarios" y "Voluntariado" dentro de la figura del "Fondo de Acción Joven".	Se trata de una reorganización de fondos previamente existentes, articulados dentro del Programa Servicio Joven Territorial del INJUV.
Crear la red Sirve a Chile	Fortalecer la Red Nacional de Voluntariado y el Consejo Nacional de Voluntariado Juvenil.	Entre 2018 y 2019 se implementó la "Red Sirve a Chile" como un mecanismo de fortalecimiento de la red de voluntariado asociado al INJUV. No obstante, esta iniciativa no cuenta con actividad visible a partir de 2020.	
Crear el Ingreso Ético Familiar 2.0	Enfocar el programa en las necesidades de la familia y ajustarlo al ciclo de vida, condicionando el apoyo al cumplimiento de compromisos y metas.	Sin resultados durante este periodo.	
Desarrollar una Política Nacional de Calle 2018-2025	Instalar un sistema integrado de servicios que promueva la superación de la situación de calle.	Durante este gobierno se presenta la "Política Nacional de Calle", con cuatro ejes de trabajo: conocimiento, prevención, protección y promoción de la superación de la situación de la calle.	En política se declara la participación de diversas instituciones públicas, además de la Asociación Chilena de Municipalidades, Carabineros de Chile, Hogar de Cristo, Instituto Nacional de Estadísticas, Instituto Nacional de la Juventud, Observatorio de Niños en Situación de Calle del Centro de Políticas Públicas UC, Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado y Red Calle.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Crear el seguro Protección para Enfermedades Catastróficas para los afiliados a FONASA	Crear un Seguro contra enfermedades graves catastróficas para las familias.	En 2019 se presenta proyecto de ley que crea el Seguro de Salud Catastrófico a través de una cobertura financiera especial en la modalidad de atención de libre elección de FONASA. No obstante, a 2024 esto sigue en discusión parlamentaria.	
Crear la garantía AUGE Adulto Mayor,	Dar prioridad a adultos mayores en acceso, oportunidad y transporte a los servicios, centros y tratamiento.	Sin información.	
Nueva Defensoría de Víctimas de la Delincuencia	Que las víctimas de delitos violentos sean atendidas por un abogado defensor, el que podrá activar un proceso judicial para perseguir a quienes resulten responsables.	Sin resultados durante este periodo.  En enero de 2021 se presentó proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y la Defensoría de Víctimas de Delitos (Boletín N° 13991-07). Sin embargo, esto a la fecha sigue en trámite legislativo.	
Crear en la Presidencia de la República un Consejo Ciudadano para Mayores.	Promover un envejecimiento positivo.	En julio de 2018 se lanza el Consejo Ciudadano para Personas Mayores.	Este Consejo se compuso de 20 miembros, representantes de organizaciones de la sociedad civil, y especialistas médicos, entre otras organizaciones.
Fortalecer institucional, presupuestaria y organizacionalmente el SENAMA		Sin resultados legislativos durante este periodo.	
Crear un Defensor Mayor en el SENAMA.		En marzo de 2019 SENAMA incorpora la figura del “Defensor mayor” como un programa a cargo de entregar orientación y colaboración a personas de la tercera edad frente a situaciones de abuso.	Se trata de un programa anidado a SENAMA, y con presencia a nivel regional
Reimpulsar el proyecto que modifica el régimen de sociedad conyugal	Permitir a la mujer administrar la sociedad y/o sus bienes propios.	Sin resultados durante este periodo.	
Transformar la Subsecretaría de Redes Asistenciales en una entidad independiente, con un Directorio Nacional de Atención de Salud Pública elegido por Alta Dirección Pública	Monitorear el funcionamiento de la red de prestadores estatales y designar, evaluar y remover a los gobiernos superiores de los Servicios de Salud y hospitales, cuando corresponda	Sin resultados durante este periodo.	
Modernizar Fonasa desde la lógica de un fondo a una de seguro.	Entregar servicios comprometidos de manera oportuna y con la mejor calidad posible.	Sin resultados durante este periodo.	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas	Impulsar el diálogo con los mismos a través de los mecanismos de participación y consulta respectivos.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y los Consejos de cada pueblo	Contar con instancias de representación y participación de los pueblos indígenas.	Sin resultados durante este periodo.	
Establecer una Agencia de Desarrollo Indígena, que sea la continuadora de la CONADI	Entregar responsabilidad por la ejecución de las políticas, planes y programas para las personas y comunidades indígenas.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear Corporaciones Territoriales de Desarrollo Indígena	Garantizar y acompañar los acuerdos entre el Estado y los indígenas.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear un Consejo para la Paz en la Araucanía.	Contar con una instancia formal de diálogo entre todos los actores regionales.	En 2018, en el marco del “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y Paz en la Araucanía” se propuso la conformación del Consejo por el Reencuentro de la Araucanía. No obstante, esto finalmente no tuvo continuidad.	
Crear el Consejo de Política Migratoria	Mejorar la institucionalidad migratoria.	En 2021, mediante la Ley N°21.325, se establece el Consejo de Política Migratoria.	El Consejo se forman por el ministro de Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo Social y Familia, Salud y el ministro del Trabajo y Seguridad Social. Junto a ellos, sólo con derecho a voz, los presidentes de las asociaciones municipales más representativas.
Modernización administrativa y operativa de las policías.	Modernizar los sistemas de auditoría y de selección de personal administrativo de las policías	En 2018 se instaló la Dirección de Auditoría Interna, de forma de modernizar procesos y alcanzar estándares internacionales de auditoría”,	De acuerdo a Carabineros, esta línea de trabajo se sustentó en recomendaciones previas del Alto Mando institucional, la Unidad de Auditoría Ministerial y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG).
	Radicar las funciones administrativas en personal civil especializado, que será elegido por concurso público	En 2019 se realizó la primera convocatoria de contratación de personal civil para apoyo en comisarías.	Sin información.
	Establecer el Sistema Táctico de Análisis Delictual (STAD)	En 2021 se aprobó la Ley N° 21.332 que implementa el Sistema Táctico de Análisis Delictual.	La discusión de la ley incluyó una amplia participación de instituciones públicas vinculadas a la seguridad y justicia, además de investigadores vinculados a think tanks.

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Fortalecimiento de la acción del Estado en la prevención del delito	Implementar un Plan Nacional de Seguridad Pública 2018-2022	En 2018 se lanza un “Acuerdo nacional por la seguridad pública” con un conjunto de iniciativas, con un conjunto de iniciativas para el periodo de gobierno.	Se trata de una iniciativa liderada por el Gobierno, pero que además contó con participación de municipios, think tanks, académicos y algunas ex autoridades de los gobiernos anteriores.
	Institucionalizar y hacer operativos en la PDI los Grupos Especiales en Bienes Robados (GEBRO).	Sin información.	
	Implementar el Banco Unificado de Datos Criminales (BUD).	En octubre de 2018 se emite el Decreto 889 del Ministerio de Justicia, que aprueba el reglamento del Banco Unificado de Datos.	Sin información.
Crear la Fuerza de Tareas del Narcotráfico de ámbito nacional y mando único.	Combate al narcotráfico y al crimen organizado	En 2018 se crea la “Fuerza Nacional de Tarea contra el Crimen Organizado”.	Corresponde a una iniciativa que articula a Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, la Agencia Nacional de Inteligencia, DGAC, Directemar, el Estado Mayor Conjunto, el Servicio Nacional de Aduanas y el Ministerio Público. Esto se enmarca en el Plan Frontera Segura de la Macrozona Norte.
Crear una Estrategia Nacional de Ciberseguridad	Que el ciberespacio nacional es un medioambiente soberano con el mismo estatus del aire, mar y tierra.	Sin información.  Durante este periodo se mantuvo vigente la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2017-2022, elaborada en el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet.	
Incorporar la Unidad de Análisis Financiero al Sistema de Inteligencia del Estado	Combatir los circuitos financieros del crimen organizado.	Sin resultados durante este periodo.  En 2018 se presentó el proyecto de ley que fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado (Boletín N° 12234-02). Sin embargo, a 2024 sigue en discusión parlamentaria.	
Crear un Comité de Inteligencia bajo la dependencia de la Presidencia de la República	Concretar el rol asesor que le asigna el Sistema de Inteligencia del Estado.		
Conformar la Escuela Nacional de Inteligencia	Generar una comunidad de inteligencia robusta entre todas las instituciones que tengan accesos a información útil.	Sin resultados durante este periodo.	
Elaborar un Plan Frontera Segura 2018-2025	Contar con una Política Nacional de Control de Fronteras.	En 2019 se lanzó el “Plan Frontera Segura”, que finalizó en su diseño original en 2022.	Corresponde a un plan del Ministerio del Interior, que se ejecutaba a través de la transferencia de recursos a entidades a cargo del control fronterizo, tales como Carabineros o entidades de las Fuerzas Armadas.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Implementar una Unidad de Coordinación y Evaluación de Seguridad Fronteriza		Sin información.	
Crear una Defensoría de las Víctimas	Otorgar asistencia jurídica en el caso de los delitos violentos.	Sin resultados durante este periodo.	
Reforma procesal civil	Aprobar el proyecto de ley actual incorporando la mediación voluntaria o forzada al inicio del proceso y restituir la casación en sede civil.	Sin resultados durante este periodo.	
Modernizar Gendarmería	Hacerla parte de las instituciones a cargo de la seguridad pública.	En 2028 se aprueba la Ley N°21.209 que moderniza la carrera funcionaria en Gendarmería. No obstante, no hubo cambios con respecto a la incorporación de esta entidad al sistema de seguridad pública.	En esta discusión hubo una participación importante de las asociaciones de funcionarios vinculados a la reforma: la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios de Gendarmería de Chile, la Asociación Nacional de Oficiales Penitenciarios (ANOP) y la Asociación de Gendarmes de Chile (AGECH), entre otras.
Crear el Servicio Nacional de Reinserción Social de Adolescentes	Contar con una institución a cargo de la reinserción social de los adolescentes infractores junto con gestionar la ejecución de las medidas y sanciones del sistema de responsabilidad penal adolescente.	Sin resultados durante este periodo.  El año 2023, bajo el gobierno de Gabriel Boric, se promulga la Ley N° 21.527 que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil.	
Avanzar en la tramitación de los proyectos que modernizan el sistema registral y notarial	Modificar el régimen de nombramiento y las funciones de ambos sistemas.	Sin resultados durante este periodo.  En mayo de 2020 se presenta proyecto (Boletín N° 13535-07) que suprime o modifica la intervención de notarios en trámites, actuaciones y gestiones determinadas. Esto fue finalmente aprobado como Ley N° 21.582 de 2023 en el gobierno del presidente Gabriel Boric.	
Modernizar las facultades del Ejecutivo y lograr un mejor equilibrio de poderes con el Congreso:	Evaluar un cambio al periodo presidencial, introduciendo la reelección inmediata por una única vez	Sin resultados durante este periodo.	
	Flexibilizar la orgánica del Poder Ejecutivo, facultando al presidente para reorganizar por una vez, al inicio de su mandato, los ministerios y la dependencia de servicios públicos	Sin resultados durante este periodo.	
	Incorporar a la Constitución el principio	Sin resultados durante este periodo.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	de responsabilidad fiscal para las normas legales vinculadas con el gasto público e institucionalizar la aplicación de ese principio.		
Consagrar el principio de descentralización activa	Exigir que cuando el legislador cree o entregue atribuciones a órganos de la Administración del Estado deba evaluar primero su radicación o transferencia primero en los gobiernos subnacionales.	Sin resultados durante este periodo.	
Introducir la iniciativa popular de ley y los plebiscitos regionales.	Sin información	Sin resultados durante este periodo.	
Potenciar el rol de la Biblioteca del Congreso como órgano asesor y profesionalizar la asesoría parlamentaria	Transitar desde la asesoría externa individual a las asesorías profesionales permanentes por Comités o Bancadas.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear una Secretaría Técnica común del Senado y la Cámara	Contar con una unidad con función revisora previa a la promulgación de la ley.	Sin resultados durante este periodo.	
Incorporar las plantas del Congreso al sistema de Alta Dirección Pública.	Sin información	Sin resultados durante este periodo.	
Crear el Servicio de Análisis Regulatorio y Presupuestario del Congreso	Implementar un sistema de información más completo y asequible respecto de las iniciativas legislativas.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear una Contraloría General del Congreso Nacional	Fortalecer el control ético y de gestión presupuestaria	Sin resultados durante este periodo.	
Modernización y fortalecimiento de la Contraloría General de la República	Contar con una nueva ley orgánica que actualice la normativa vigente.	Sin resultados durante este periodo.	
Modernización del Tribunal Constitucional	Revisar el sistema de nombramiento de los ministros del Tribunal Constitucional.	Sin resultados durante este periodo.	
Creación del Consejo de ex presidentes de la República	Contar con un órgano asesor del primer mandatario.	Sin resultados durante este periodo.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Implementar el Museo de la Democracia	Contar con una instancia de valoración de los valores republicanos y democráticos.	Sin resultados durante este periodo.	
Promulgar ley que crea el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil	Modernizar la estructura y gestión de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI)	En 2022 se aprueba la Ley N° 21.364, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante desastres.	En la discusión participan representantes de la institucionalidad nacional de emergencia y de las Fuerzas Armadas, además de actores de servicios de geología y sismología de la Universidad de Chile.
Introducir la elección de gobernadores regionales	Forma de avance en Descentralización fiscal y administrativa.	El año 2018, mediante la Ley N° 21.073, se regula la elección de los gobernadores regionales. No obstante, esto viene del periodo presidencial precedente.	
Incorporar en regiones y comunas un sistema de selección para jefes de división o directores de unidades por mecanismo de Alta Dirección Pública.	Sin información	Sin resultados durante este periodo.	
Crear el Fondo Nacional de Desarrollo Local	Financiar proyectos de impacto local.	En 2020, mediante Resolución 45/2020 del Ministerio del Interior, se fijan criterios y procedimientos del Fondo de Desarrollo Local, mayormente relacionado a temas hídricos.	La ejecución de estos fondos operó a través de municipalidades.
Reemplazar la Ley Reservada del Cobre	Garantizar la inversión en desarrollo y el sostenimiento de las capacidades estratégicas.	Sin resultados durante este periodo.	
Modernizar las normas que rigen los gobiernos corporativos de las empresas públicas de defensa	Generar mecanismos de cooperación con el sector privado.	Sin resultados durante este periodo.	
Modernizar Cancillería	Sin información	En 2018 se aprueba la Ley N° 21.080 que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores.	Durante la discusión parlamentaria de esta ley participaron, mayormente, asociaciones de funcionarios de la institucionalidad de las relaciones exteriores del país, así como de diplomáticos y representantes de instituciones del Estado.
Evaluar un rediseño de la política de promoción de exportaciones e inversiones	Transformación de la Direcon en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.	En 2018 se aprueba la Ley N° 21.080 que transforma la DIRECON en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales	En términos institucionales, se modifica la estructura de Cancillería, transformando a DIRECON en la SUBREI, y a AGCI en la AGCID.
Modernizar el sistema de asignación de fondos concursables del Estado	Revisar los requisitos de postulación y orientándolos hacia	En 2019 se lanzó el "Sistema de Fondos Concursables del Estado" ( <a href="http://www.fondos.gob.cl">www.fondos.gob.cl</a> )	Corresponde a una plataforma web operada, en sus inicios, por la División de Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de Gobierno,



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
para el emprendimiento y la innovación social	mecanismos de pago por resultados.		
Crear el Servicio Nacional de la Sociedad Civil en reemplazo de la División de Organizaciones Sociales	Establecer canales de comunicación y colaboración entre el Estado y la sociedad civil.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear una unidad ministerial de derechos de autor en el nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.	Sin información	Sin resultados durante este periodo.	
Modernizar la red de museos públicos	Implementar en un plazo de ocho años museos regionales en las distintas regiones del país	Sin resultados durante este periodo.	
Instalar el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	Superar las duplicidades y dispersiones que la estructura aprobada pueda generar	Se realiza la puesta en marcha del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, iniciativa del periodo 2014-2018.	
Implementar el programa Chile sin Campamentos	Priorizar a quienes viven en asentamientos irregulares y reducir la entrada de nuevas familias.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear el Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio	Fusionar el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el Ministerio de Bienes Nacionales.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear un Fondo de Remediación	Iniciar acciones de reparación de componentes del medio ambiente dañados.	Sin resultados durante este periodo.	
Crear o fortalecer el Sistema Nacional de Inventarios Nacionales de Gases Efecto Invernadero (GEI), el Sistema Nacional de Prospectiva de GEI y el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes.	Sin información.	Estas iniciativas forman parte de la Ley Marco de Cambio Climático, N° 21.455 de 2022.	Esta ley contó con una larga discusión desde su presentación en 2020, e incluyó la participación de actores tales como universidades, actores de la sociedad civil, representantes gremiales y organizaciones ambientalistas. También participaron comunidades indígenas, así como organismos internacionales.
Crear un Comité Científico Asesor de Cambio Climático	Promover decisiones basadas en la ciencia.	Este comité se conforma a partir de la Ley Marco de Cambio Climático, N° 21.455 de 2022.	
Crear un Fondo Climático Nacional	Financiar la investigación científica, la generación de información, el diseño de medidas y la transferencia de tecnologías.	A partir de la Ley Marco de Cambio Climático, N° 21.455 de 2022, se crea el "Fondo de Protección Ambiental".	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Crear el Consejo Nacional del Deporte Competitivo y de Alto Rendimiento	Alinear las políticas, la inversión de recursos, los objetivos y metas necesarias, para potenciar el deporte competitivo y de alto rendimiento en el país.	Sin resultados durante este periodo.	
Revisar la institucionalidad del Ministerio y del Instituto Nacional del Deporte	Modernizar su gestión, evitar la burocracia, la duplicidad de funciones y obtener una mejor coordinación y gestión de las políticas deportivas.	Sin resultados durante este periodo.	

Fuente: Elaboración propia a partir de programa de gobierno 2018-2022 “Construyamos tiempos mejores para Chile”.

A continuación, se presentan las principales iniciativas **transversales** vinculadas a la modernización del Estado en el periodo 2018-2022, incluidas en el programa oficial del gobierno, y luego aquellas que se desarrollaron, sin que hayan estado consideradas en los compromisos iniciales del gobierno.

Tabla 19: Principales iniciativas transversales de modernización del periodo 2018-2022

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Crear una Secretaría de Mejora de la Calidad del Estado	Hacer seguimiento de la gestión del gobierno.	Sin resultados durante este periodo.  A la fecha, las acciones de seguimiento de la gestión se continúan reportando desde la División de Coordinación Interministerial (DCI) de SEGPRES.	
Implementar Chile sin Papeleo 2025 y Chile Atiende Online.	Que el año 2022 el 80% de los trámites que un ciudadano tiene que hacer con el Estado, pueda hacerlos desde su celular en una única aplicación, llegando al 2025 al 100%	En 2021 se eliminó la plataforma Chile Sin Papeleo.  A partir de 2019 la administración de Chile Atiende se transfirió al Instituto de Previsión Social.  Al año 2024 no existe una aplicación única para trámites en línea con el Estado.	
Modernizar el Centro de Gobierno a 4 años plazo,	Fortalecer los mecanismos de coordinación entre la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia.	Sin información.	
Fortalecer institucionalmente un conjunto de comités interministeriales	Institucionalizar por ley el funcionamiento de los comités interministeriales de coordinación político, económico, social,	Sin información.	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	infraestructura y territorio.		
Modernizar la Asesoría Presidencial	Delimitar sus funciones e incrementar sus capacidades.	Sin resultados.	
Evaluar la eliminación de la Segegob como ministerio.	Evaluar la instalación de una oficina con un vocero con rango ministerial responsable de las comunicaciones.	Sin resultados.	
Aumentar las condiciones para regular el tránsito entre el sector público y el privado	Avanzar hacia los estándares existentes en los países de la OCDE en materia de Prevención de los conflictos de interés.	En 2018 se envió un proyecto de ley de integridad en la función pública, mediante el Boletín N° 11883-06. Sin embargo, este proyecto, al año 2024, sigue en discusión en el Congreso.	
Actualizar legislación sobre delitos funcionarios.	Actualizar la legislación en lo que se refiere a las conductas sancionadas y las penas respecto a los delitos funcionarios		
Ampliar las exigencias de transparencia a todos los órganos estatales autónomos	Ampliar las exigencias de transparencia a otros siete órganos autónomos constitucionales del Estado.	En 2018 se presentó un proyecto que modifica la ley N°20.285, de forma de incluir a organismos autónomos en la Ley de Transparencia (Boletín N° 12.100-07). Sin embargo, a 2024 esto aún se encuentra en discusión.	
Crear una plataforma única de datos abiertos	Hacer públicas las diferentes bases de datos alojadas en cualquier ente estatal que contengan información relevante.	Datos.gob.cl se ha consolidado como el principal portal de datos abiertos del Estado. Sin embargo, coexiste con otros portales sectoriales.	
Fortalecer Chile Compra	Mejorar el proceso de licitaciones y adquisiciones de los organismos del Estado.	En marzo de 2021 se presenta proyecto de mejoramiento de la calidad del gasto público. Esto se aprueba, finalmente, en diciembre de 2023, y entra en vigencia en 2024 (Ley N° 21.634).	En esta discusión participaron, mayormente, instituciones de rango ministerial, el Consejo para la Transparencia, asociaciones de funcionarios, asociaciones de proveedores y representantes de la micro, pequeña y mediana empresa.
Monitorear, a través de Chile Paga, el correcto cumplimiento de la normativa que establece de pago a 30 días a proveedores	Garantizar el cumplimiento del pago a 30 días del Estado a proveedores.	Sin información. Continúa la operación del Programa de Pago Oportuno de ChileCompra instalado el año 2017.	
Modernizar el Programa de Mejoramiento de la Gestión	Alinear los PMG con los objetivos estratégicos de ministerios y servicios.	Sin información.	
Fortalecer los Convenios de Desempeño Colectivo	Dotar los CDC de mayor transparencia e incentivos al cumplimiento.	Sin información.	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Modernizar el Estatuto Administrativo	Despejar la duplicidad normativa que ha producido el uso judicial del Código del Trabajo para funcionarios.	Sin resultados durante este periodo.	
Incrementar la movilidad vertical y horizontal de los funcionarios al interior de las instituciones del Estado.	Facilitar el acceso a cargos profesionales, técnicos y directivos a funcionarios de otros servicios, sean ellos planta o contrata.	Sin información.	
Seguir profundizando el Servicio Civil y la Alta Dirección pública	Reducir la discrecionalidad en la contratación de funcionarios públicos.	Sin información.	
Dotar de una nueva estructura a la Dirección de Presupuestos	Contar con una estructura funcional al presupuesto por resultado y sus objetivos.	Sin información.	
Instalar el diseño una línea de base e indicadores para los programas de gobierno.	Contar con información para medir sus resultados.	En 2020 se presenta una propuesta de presupuesto “base cero” para la construcción de nuevos programas. Sin embargo, esto no tuvo más avances.	
Crear una Agencia de la Evaluación de las Políticas Públicas	Dar cuenta de las evaluaciones de las políticas en curso.	Sin resultados durante este periodo.  Al año 2024 aún se encuentra en proceso legislativo (boletín 16799) la creación de la Agencia para la Calidad de Políticas Públicas (ACPP).	
Reformar la gestión y gobierno corporativo de las empresas públicas.	Terminar con la presencia de ministros en los directorios y asegurando que los directores sean seleccionados por su mérito, experiencia y capacidades.	Sin resultados durante este periodo.	
Separar la función empresarial de un eventual rol social de las empresas públicas	Separar decisiones empresariales y de subsidios en la toma de decisiones de las empresas públicas.	Sin resultados durante este periodo.	
Armonizar las leyes de las empresas públicas.	Institucionalizar, definir facultades y empoderar al Sistema de Empresas Públicas.	Sin resultados durante este periodo.	

Fuente: Elaboración propia a partir de programa de gobierno 2018-2022 “Construyamos tiempos mejores para Chile”.

Tabla 20: Otras iniciativas transversales del periodo 2018-2022, no incluidas en compromisos de gobierno

Iniciativa	Año	Objetivo	Instancias y actores involucrados
Instalación del Consejo Asesor para	2018	Asesorar al presidente en el análisis y evaluación de las políticas, planes y	Se crea Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado y organiza la Secretaría de



Iniciativa	Año	Objetivo	Instancias y actores involucrados
la Modernización del Estado		programas que componen la Agenda de Modernización del Estado, así como también someter a su consideración, propuestas de reforma estructural o institucional para ser llevadas a cabo como iniciativas de ley, además de recibir consultas de la autoridad en materias de Modernización.	Modernización del Estado. Se presenta, además, la Agenda de Modernización 2018-2022.  Se instala mediante el Decreto 12/2018 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
Planes de acción de gobierno abierto	2018	Implementación y seguimiento de los planes de acción de gobierno abierto 2018-2020, y 2020-2022.	Se da continuidad a los planes de acción asociados a la adhesión de Chile a la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership - OGP).
Chile Gestiona 2.0	2019	Generar la práctica de tener diálogos de gestión con las autoridades, induciendo en ellos el hábito de vincularse con sus servicios dependientes y supervisar su gestión.	La responsabilidad de esta nueva versión de Chile Gestiona recae en el Ministerio de Hacienda. La principal distinción en los roles frente a la primera versión del programa es su mayor soporte tecnológico, de forma de hacer recaer menores costos humanos en las instituciones que reportan sus indicadores.
Ley de Transformación Digital del Estado	2019	Efectuar una transformación digital del Estado, incorporando el soporte y la tramitación electrónica en los procedimientos administrativos del Estado y la gestión documental.	La Ley N° 21.180 realiza una reforma a un conjunto de leyes, especialmente en las materias reguladas por la Ley N° 19.880 que establece las bases para los procedimientos administrativos que rigen la Administración del Estado. Esta ley se promueve desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, donde se concentran roles reglamentarios para la implementación de esta ley.
Estrategia de Transformación Digital del Estado 2019.	2019	Estrategia lanzada el año 2019, que tiene por objetivo: 1) Mejores servicios del Estado para personas ciudadanas y empresas y 2) Mejores políticas públicas,	Su monitoreo queda en manos de Gobierno Digital, al interior de SEGPRES.
Programa Cero Papel	2020	En 2020 se implementó la plataforma DocDigital para que todas las comunicaciones del Estado se hagan de manera digital, de forma de reducir el uso del papel en la administración del Estado.	La iniciativa se desarrolló desde la División de Gobierno Digital de SEGPRES, y comenzó a ser implementada por el Servicio de Impuestos Internos (SII), ChileCompra, la Dirección de Presupuestos (DIPRES), la Tesorería General de la República (TGR), la Subsecretaría de Hacienda, el Servicio Civil, además de la propia SEGPRES.
Programa Cero Filas	2020	Se mandata a las instituciones públicas a que definan un plan de digitalización que les permita alcanzar el 80% de digitalización de sus trámites a diciembre de 2021	A partir de este programa, se crea el Registro Nacional de Trámites (RNT), como base unificada de trámites que se pueden desarrollar digitalmente a través del uso de la Clave Única. Esta iniciativa se desarrolló desde la División de Gobierno Digital de SEGPRES.
Creación del Comité de Modernización	2021	Prestar asesoría a los respectivos ministerios y servicios públicos, apoyando en la coordinación de la implementación de la agenda de modernización del Estado.	El comité es presidido por el Director/a de la Secretaría de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda. Participan el Director Nacional del Servicio Civil, y representantes del Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretario General de la Presidencia y DIPRES.

Iniciativa	Año	Objetivo	Instancias y actores involucrados
			Se establece mediante el Decreto 5/2021 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que reforma el anterior Decreto 12/2018.

Fuente: Elaboración propia

Junto con sus compromisos políticos, el gobierno presentó su agenda de modernización del Estado para el periodo 2018-2022, siguiendo con el compromiso institucional con el Consejo para la Modernización del Estado. Esta agenda incluyó los siguientes componentes:

Tabla 21: Agenda de modernización 2018-2022

Macro tema	Eje	Iniciativas
0. Estrategias transversales	Estrategia de Transformación Digital	
	Estrategia de Gobierno Basado en Datos	
	Estrategia de Gobierno Basado en Datos	
1. Mejores servicios del Estado	1.1 Mejores servicios a las personas	1.1.1 Modernización ChileAtiende 1.1.2 Modernización del Servicio de Registro Civil 1.1.3 Hospital Digital 1.1.4 Modernización del Sistema de Licencias Médica 1.1.5 Modernización del Sistema de Notarios 1.1.6 Modernización del sistema de protección de la infancia 1.1.7 Modernización del Sistema de Atención a Migrantes 1.1.8 Protección de datos personales
	1.2 Mejores servicios a los emprendedores y las organizaciones	1.2.1 Pymes.gob 1.2.2 Creación de la Oficina de Competitividad y Emprendimiento Nacional (OPEN) 1.2.3 Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS) 1.2.4 Sistema Integrado de Comercio Exterior – SICEX 1.2.5 Sistema Unificado de Permisos (Plataforma SUPER) 1.2.6 Modernización del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental 1.2.7 Todos al Aula: Simplificación burocrática en la Educación 1.2.8 Modernización de la Dirección del Trabajo
2. Mejor Gestión del Estado	2.1 Planificación, diseño y control	2.1.1 Planificación Estratégica en Servicios Públicos 2.1.2 Coherencia y Racionalización de Programas 2.1.3 Mejor Proceso y Gestión Presupuestaria 2.1.4 Reformas a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) 2.1.5 ChileGestiona 2.0
	2.2 Coordinación para la gestión	2.2.1 Fortalecimiento del Centro de Gobierno 2.2.2 Comités de Coordinación Interministeriales
	2.3 Procesos transversales	2.3.1 Modernización de ChileCompra 2.3.2 Modernización de la Dirección de Presupuestos 2.3.3 Modernización de la Contraloría 2.3.4 Gestión Documental
	2.4 Evaluación	2.4.1 Sistema de evaluación de satisfacción con los servicios del Estado 2.4.2 Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas

Macro tema	Eje	Iniciativas
3. Personas en el Estado	3.1 Servicio Civil y Alta Dirección Pública	3.1.1 Cuerpo de Directivos Públicos 3.1.2 Movilidad y desarrollo para Altos Directivos Públicos 3.1.3 Academia de Servicio Civil
	3.2 Empleo Público y Gestión de Personas	3.2.1 Modernizar estatuto de empleo público 3.2.2 Simplificación Sistemas de Calificaciones
4. Transparencia, Probidad y Participación	4.1 Transparencia	4.1.1 Ley Transparencia 2.0
	4.2 Probidad y control	4.2.1 Ley de integridad pública
	4.3 Participación ciudadana	4.3.1 Presupuesto Abierto
5. Mejor Institucionalidad	5.1 Flexibilidad institucional y fomento a la innovación	5.1.1 Flexibilidad en la orgánica interna de los servicios 5.1.2 Flexibilidad en el organigrama del Estado
	5.2 Modernizaciones Institucionales	5.2.1 Ministerio de Familia y Desarrollo Social (Inclusión de enfoque Familia) 5.2.2 Mejor Institucionalidad para el sector productor de alimentos 5.2.3 Mejor Institucionalidad para las Ciencias 5.2.4 Mejor institucionalidad para el cuidado de la biodiversidad 5.2.5 Financiamiento a la Fuerzas Armadas 5.2.6 Modernización de la Policías
6. Desarrollo Local y Descentralización	6.1 Política	6.1.1 Implementación Ley Fortalecimiento a la Regionalización 6.1.2 Ampliación del sistema de ADP al mundo regional
	6.2 Administrativa	6.2.1 Reorganización administrativa integral 6.2.2 Fortalecimiento Municipal
	6.3 Fiscal	6.3.1 Ley de Financiamiento y responsabilidad fiscal

Elaboración propia a partir de Agenda de Modernización 2018-2022.

#### 4.8.3. Síntesis y valoración del periodo

El periodo 2018-2022 representa, nuevamente, un momento de alternancia política luego del segundo periodo de Michelle Bachelet. Asimismo, es fuertemente tensionado desde octubre de 2019 por el estallido social y luego la pandemia mundial por Covid-19, lo que altera las prioridades gubernamentales, e incide en que parte importante del programa de gobierno sufra modificaciones durante este lapso de cuatro años.

En términos de las propuestas transversales de modernización, se trata de un periodo que continúa, o aspira a reactivar, varias de las iniciativas del periodo 2010-2014, tales como la modernización del empleo público, de las empresas del Estado, la coordinación interinstitucional y la simplificación administrativa para la ciudadanía. Destacan, en este ámbito, la Instalación del Consejo Asesor para la Modernización del Estado, el lanzamiento de la primera Agenda de Modernización amparada en esta institucionalidad, así como la Estrategia de Transformación Digital del Estado 2019, que continúa la senda de agendas anteriores de Gobierno electrónico.

Pese a lo anterior, se observa un marcado estancamiento en otra serie de iniciativas de larga discusión, como la configuración de una institucionalidad asociada a la evaluación de programas, la modernización de las empresas públicas, o del empleo público, que no observan cambios significativos durante este periodo, pese a ser compromisos vigentes en los programas de gobierno al menos desde el año 2010.

## 4.9. GOBIERNO DE GABRIEL BORIC FONT (2022-2026)

---

### 4.9.1. Contexto histórico

El estallido social tuvo un impacto en la renovación de la arena política, dando lugar a la ascensión de una opción de gobierno enfocada en la transformación social, en línea con las demandas planteadas durante las protestas de 2019 (Somma & Donoso, 2022). Este cambio se materializó con la victoria electoral de la coalición de izquierda Apruebo Dignidad para el periodo 2022-2026. Integrada por los partidos y movimientos políticos del Frente Amplio, el Partido Comunista, la Federación Regionalista Verde Social y Acción Humanista, esta coalición surgió como respuesta a las aspiraciones de cambio expresadas por la ciudadanía durante el estallido social (Somma & Donoso, 2022). Como resultado, Gabriel Boric, exlíder estudiantil de 36 años de edad, se convirtió en el presidente más joven en la historia del país.

A mediados de 2021, el clima político en Chile comenzó a cambiar, alejándose de los anhelos refundacionales del estallido social tras un año y medio de pandemia. Los temas económicos y de orden público volvieron al centro de la atención, con un bajo crecimiento económico, pérdida de empleos, inflación al alza y demandas de mayor seguridad contra la delincuencia, la violencia en conflictos territoriales, el caos migratorio y la influencia del narcotráfico (Luna, 2022; Bellolio, 2023). Así, Gabriel Boric asumió el gobierno en un contexto en el que los temas prioritarios estaban alejados de su discurso original y el de su coalición política.

A pesar de las expectativas de transformación, el gobierno enfrentó dificultades, especialmente después que la Convención Constitucional comenzara a perder credibilidad. El rechazo a la propuesta constitucional presentada por la Convención en septiembre de 2022, con una votación masiva del 62% del electorado, obligó al presidente Boric a realizar cambios importantes en su gabinete, especialmente en el equipo político (Bellolio, 2023). La configuración política también experimentó cambios, con una mayor visibilidad y relevancia del mundo exconcertacionista, representado por la coalición Socialismo Democrático.

De esta manera, se ajustó el plan de gobierno original, dividiéndolo en "urgencias ciudadanas" (seguridad, costos de vida, sistema de salud) y "reformas estructurales" (reforma tributaria, de pensiones, reducción de la jornada laboral a 40 horas y una agenda "antiabusos") (Ruiz, 2023). Como señala Ruiz (2023), la priorización surge del reconocimiento de que otras reformas requieren modificaciones constitucionales, las cuales quedan en suspenso después del plebiscito, y el desbalance en el Congreso, debido a una mayoría de oposición. Desde entonces, los esfuerzos políticos de articulación parlamentaria se centran en estas áreas y los recursos del presupuesto nacional se destinan hacia ellas.

El gobierno de Boric presentó en julio de 2022 una propuesta de modificación tributaria. En paralelo, logró un importante éxito legislativo al continuar el proceso de aprobación de un proyecto de ley destinado a establecer un nuevo Royalty para la gran minería del cobre. Este proyecto obtuvo apoyo de diferentes sectores en el Congreso y finalmente fue promulgado como la Ley N.º 21.591 (Guerrero et al., 2024). Sin embargo, es importante destacar que el presidente Boric no tiene mayoría en el Senado, y en marzo de 2023 la mayoría de la Cámara de Diputados rechazó la idea de iniciar la discusión legislativa sobre el proyecto de reforma tributaria. Por tanto, el avance de las reformas se torna cada vez más arduo debido a la debilidad política del Ejecutivo, su minoría en el Congreso Nacional y la presión ejercida por una oposición cada vez más influida por sus sectores más obstructivos (Ruiz, 2023).

En el contexto adverso mencionado, durante el año 2022, se registró un progreso significativo del proyecto de reconfiguración de la matriz energética. Esta transformación ha estado marcada por una serie de iniciativas gubernamentales destinadas a modificar las fuentes energéticas locales y establecer los cimientos para el desarrollo de una nueva industria alineada con los principios de la transición energética y la neutralidad de carbono (Ruiz, 2023). Entre los principales productos de esta nueva industria se destacan el hidrógeno verde, la energía eólica y el litio, con una importante participación de inversores extranjeros.

En junio de 2023, el gobierno se vio afectado por el escándalo conocido como el "caso convenios" con Democracia Viva, el cual cuestionó la relación entre fundaciones y entidades gubernamentales como ministerios y Gobiernos Regionales.<sup>18</sup> Este incidente generó dudas sobre la legitimidad de las asociaciones público-privadas y contribuyó a un clima de desconfianza y escepticismo entre las personas ciudadanas, resaltando la necesidad de reformas legales para prevenir irregularidades en el futuro (Escobar & Millar, 2023). En esta materia, en 2023 se conforma la creación de la Comisión Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL) y el Estado, con el objetivo de emitir recomendaciones que permitan aumentar los estándares de transparencia y rendición de cuentas en la relación entre el Estado y las instituciones privadas sin fines de lucro.

En términos de continuidad institucional, mediante el Decreto 5/2021 de SEGPRES se establece que cada nuevo gobierno debe presentar una Agenda de Modernización antes de 180 días de iniciada la administración. Por otro lado, mediante el Decreto 19/2022 de SEGPRES se amplía la cantidad y diversidad de representaciones de los integrantes del Consejo asesor presidencial para Modernización del Estado, y se designan sus miembros, iniciando así su funcionamiento. De esta forma, se da continuidad, con cambios incrementales, a una política de institucionalización de la modernización del Estado de periodos precedentes.

En agosto de 2023, como resultado de la necesidad de abordar las brechas históricas de vulnerabilidad institucional y combatir la corrupción con mayor control y transparencia, la administración liderada por Gabriel Boric presentó la Agenda de Probidad y Modernización del Estado (Gobierno de Chile, 2023). Esta iniciativa tiene como objetivo elevar los estándares de probidad en la gestión pública y modernizar las estructuras gubernamentales. Entre las propuestas legislativas y administrativas de esta agenda se encuentran medidas relacionadas con la probidad en las Compras Públicas, la emisión de un Instructivo de transferencias del Estado, la reforma del Consejo General de Auditoría Interna del Gobierno (CAIGG) y el proyecto de ley Regiones Más Fuertes, entre otras.

#### 4.9.2. Principales iniciativas de Modernización del periodo

Al año 2024 el gobierno del presidente Gabriel Boric se encuentra en curso, por lo que no es posible desarrollar una revisión del nivel de resultados logrados de forma análoga a los gobiernos precedentes. Considerando aquello, a continuación, se presentan las principales propuestas vinculadas a la modernización del Estado en

---

<sup>18</sup> El "Caso convenios" corresponde a un caso de malversación de fondos descubierto en junio de 2023, donde se identificaron una serie de trasposos directos de recursos desde la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región de Antofagasta a la Fundación Democracia Viva, que no contaba con experiencia previa significativa para la recepción de estos recursos. A partir de esta situación, se identificaron numerosos otros casos de fundaciones receptoras de transferencias directas, especialmente desde Gobiernos Regionales, generando un sentido de urgencia gubernamental para la regulación entre las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL) y el Estado.

el periodo 2022-2026, incluidas en el programa oficial del gobierno, y luego aquellas incluidas en la propuesta de agenda de modernización para el periodo.

Tabla 22: Principales propuestas sectoriales de modernización del periodo 2022-2026

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Nueva institucionalidad para la gobernanza de la pandemia	Integrar a especialistas e instituciones legitimadas de la sociedad civil, y que actúe de forma transparente y base sus decisiones en la mejor evidencia disponible.	En 2022, mediante resolución 473/2022 del Ministerio de Salud, se crea Comisión Nacional de Respuesta Pandémica (CNRP), compuesta por una Secretaría Ejecutiva, un Consejo Asesor Externo, Secretarías Técnicas y las Mesas Temáticas respectivas.	El Consejo asesor externo estuvo compuesto, inicialmente, por Ximena Aguilera, Ignacio Silva, Catterina Ferreccio, María Teresa Valenzuela, Óscar Arteaga, Jeannette Dabanch, Rafael Araos, Mercedes López, Ana María Moraga, Maritza Labraña, Andrea Repetto y Mónica Gerber
Creación de un Fondo Soberano de Adaptación al Cambio Climático	Generar capacidad de ahorro y brindar margen presupuestario para las inversiones futuras.	Sin resultados a junio de 2024.	
Tramitación expedita del proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)	Rediseño institucional que logre conocer y monitorear eficientemente el estado de los ecosistemas.	En 2023 se aprueba la Ley N° 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.	Corresponde a una larga discusión legislativa iniciada en 2014. En términos generales, en su discusión participa un amplio espectro de actores, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, guardaparques, asociaciones de funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente y de otras instituciones, entre otros actores.
Reforma al sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA)	Fortalecer la participación de las comunidades y reconozca la vocación y características del territorio.	Mediante Decreto Supremo N° 30 de 2023, se realizó modificación reglamentaria al SEIA.	Esta modificación reglamentaria se aprobó frente a las exigencias de la nueva ley marco de cambio climático, así como a la incorporación de Chile al Acuerdo de Escazú.
Creación de un Sistema Nacional de Centros de Rescate y Rehabilitación de Fauna Silvestre	Protección de la fauna.	Sin resultados a junio de 2024.	
Creación de un Sistema Integrado de Observación del Océano	Mejorar nuestra comprensión y capacidad de predicción de los cambios ambientales y la adaptación al cambio climático.	Sin resultados a junio de 2024.	
Duplicar el presupuesto que entrega el estado para Ciencias, Tecnología, Conocimientos e Innovación, avanzando a alcanzar una inversión del 1% del PIB	Fortalecimiento equitativo de las capacidades de investigación y sin descuidar ninguna área del conocimiento.	Sin resultados a junio de 2024.	
Fortalecer a las instituciones existentes, especialmente los	Generar una agenda de I+D+i con fondos de mediano y largo plazo	En 2023 desde CORFO se lanzó el programa de Fortalecimiento de Institutos	Se trata de una iniciativa CORFO orientada a Institutos Tecnológicos y de Investigación Públicos, en los



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Institutos Tecnológicos y de Investigación y las Universidades.	sujetos a convenios de desempeño para los Institutos Tecnológicos del Estado	Tecnológicos Públicos, para apoyar el diseño de planes estratégicos orientados a su fortalecimiento institucional.	términos definidos en la letra k) del artículo 4° de la Ley N°21.105.
Creación del Instituto Tecnológico y de Investigación Público para la Crisis Climática y Ecológica	Generar bienes públicos y complementará otros esfuerzos existentes.	En 2023 desde CORFO se lanzaron concursos para el diseño de un “Instituto Tecnológico Público para enfrentar la Crisis Climática y Ecológica”.	El diseño de este ITP fue adjudicado a la Fundación UNTEC, vinculada a la Universidad de Chile.
Crear un programa que involucre un portafolio de proyectos de I+D+i orientados, así como financiamiento basal para centros de I+D	Constituir la base de nuevos modelos de producción.	Sin resultados a junio de 2024.	
Crear un Sistema de Planificación y Ordenamiento Territorial para las zonas rurales	Contar con un enfoque territorial integral para el desarrollo de las zonas rurales del país y las personas que habitan en ellas.	Sin resultados a junio de 2024.	
Creación de una empresa nacional de litio	Desarrollar una nueva industria nacional de este recurso estratégico.	Sin resultados a junio de 2024.	
Modernización de ENAMI	Liderar un plan de fomento y desarrollo para la mediana minería, pero especialmente para la micro, la pequeña y la minería artesanal.	Sin resultados a junio de 2024.	
Establecer un Registro Nacional de Conectividad	Transparentar las factibilidades técnicas, servicios solicitados, y velocidades efectivas de subida y bajada a nivel de domicilio, con garantía de protección de datos personales.	En 2023 se presenta el proyecto de Registro Nacional de Conectividad, en el marco del “Plan Brecha Digital Cero”.	Se trata de una iniciativa ejecutada por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, con apoyo de la CAF, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.
Modificación del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT)	Establecer mecanismos de subsidios para las cuentas de familias sin capacidad de pago.	Sin resultados a junio de 2024.	
Crear una empresa estatal de redes de telecomunicaciones	Ejecución de proyectos de infraestructura troncal pública y a la operación de fibra óptica	Sin resultados a junio de 2024.	
Pacto por la Transformación Digital	Definir resultados y una estrategia para ser implementada desde el segundo año de Gobierno.	En agosto de 2023 se presentó la Estrategia de Transformación Digital “Chile Digital 2035”.	Se trata de un trabajo participativo entre mundo público y privado, además de CEPAL.
Política nacional de datos	Generar y coordinar datos entre instituciones públicas	En diciembre 2023 se aprobó la Política Nacional de	Se trata de una política liderada desde el Ministerio del Interior.



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	con el fin de coordinar y hacer avanzar las políticas públicas de corto, mediano y largo plazo.	Ciberseguridad 2023-2028, donde uno de sus pilares corresponde al fortalecimiento del marco normativo de protección a los datos personales y de ciberseguridad	
Creación de una Banca Nacional de Desarrollo.	Colaborar para promocionar proveedores de alto contenido tecnológico y de servicios para los sectores exportadores	Sin resultados a junio de 2024.	
Crear un Sistema Nacional de Gestión de Aguas	Materializar la implementación de un nuevo modelo sistémico de gestión en sintonía con la naturaleza.	Sin resultados a junio de 2024.	
Crear el Instituto Nacional de Cooperativismo	Definir una estrategia de mediano plazo de promoción del sector cooperativista.	En 2023 se presenta el Instituto Nacional de Asociatividad y Cooperativismo (INAC)	En una primera etapa INAC operará como un comité CORFO, con participación público-privada.
Transformación del Fondo de Reserva de Pensiones en un Fondo de Reserva	Contar con recursos para financiar una Pensión Básica Universal	Sin resultados a junio de 2024.	
Crear un órgano público autónomo para la administración de fondos de pensiones	Administrar el pilar no contributivo y el pilar contributivo.	Sin resultados a junio de 2024.	
Creación de un Fondo Universal de Salud	Integración y gestión de cotizaciones de actuales sistemas FONASA e ISAPRES	Sin resultados a junio de 2024.	
Crear una Agencia autónoma para Evaluación de Tecnología Sanitaria	Definir la cobertura del régimen general de garantías, en base a costo efectividad y criterios sociales.	Sin resultados a junio de 2024.	
Implementar un sistema de red de información de salud	Integrar de forma eficiente los niveles asistenciales, de modo que asegure la continuidad de cuidados y la privacidad de los datos de pacientes.	En 2024, mediante Ley N° 21.668, se establece interoperabilidad de las fichas clínicas	En la discusión parlamentaria participan diversas instituciones públicas vinculadas a la salud, el Colegio Médico, Centro Nacional de Sistema de Información de Salud (CENS) y representantes de la academia.
Creación del Servicio Nacional de Salud	Integrar a los prestadores en Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS), basado en la APS.	Sin resultados a junio de 2024.	
Creación de una coordinación intersectorial a cargo de conducir y	El saneamiento del sistema y la instalación exitosa, para que los nuevos Servicios Locales de	Sin información	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
coordinar el proceso de desmunicipalización	Educación puedan desplegar todo su potencial.		
Crear un nuevo sistema de créditos universitarios, en tránsito a la gratuidad universal	Condonación universal de las deudas estudiantiles	Sin resultados a junio de 2024.	
Establecer un Sistema Nacional de Cuidados (SNC)	Transitar desde el sistema de cuidados actual hacia uno de corresponsabilidad social de los cuidados, que involucre a los hogares, las comunidades y el Estado.	En junio de 2024 se presentó el proyecto de ley que reconoce el derecho al cuidado y crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (Boletín N° 16905-31). No obstante, esto aún se encuentra en discusión legislativa.	
Transitar a un modelo donde el SERVIU dependan de los Gobiernos Regionales	Transformar las regiones en el sujeto central para la ejecución de las políticas de Vivienda y Territorio	Sin resultados a junio de 2024.	
Crear la Empresa Pública Autónoma Comercializadora de Materiales de Construcción (FERRABAST),	Considerar la construcción en regiones de Ferreterías Populares que permitan reducir el costo de materiales.	Sin resultados a junio de 2024.	
Transferir a los GORE competencias de planificación en planes intercomunales y metropolitanos.	Facultar a los gobiernos locales y regionales para gestionar proyectos urbanos de diversas escalas.	Sin resultados a junio de 2024.	
Crea en los GORE la figura de la Autoridad Regional de Movilidad	Descentralizar la planificación y la gestión de la movilidad a nivel regional.	Sin resultados a junio de 2024.	
Nueva Ley de Archivos	Actualizar al siglo XXI de los ámbitos de gestión, territorialidad y transparencia de los archivos públicos.	En julio de 2023 se presentó ante el Archivo Nacional un primer borrador de creación de una nueva Ley General de Archivos. No obstante, a junio 2024 esto aún no ingresa a discusión legislativa.	
Reestructuración de los fondos de cultura	Asegurar las condiciones necesarias para que el ecosistema cultural se desarrolle de forma orgánica.	Sin resultados a junio de 2024.	
Desarrollar un Nuevo Sistema de Medios Públicos (NSMP)	Proteger el patrimonio simbólico y que el nuevo sistema se constituya como un espacio para el desarrollo de la ciudadanía y sus expresiones de diversidad.	Sin resultados a junio de 2024.	
Revisar la institucionalidad del Ministerio del Deporte y el Instituto Nacional del Deporte	Evitar duplicidad de funciones y velar por la eficiencia de los recursos públicos tanto en el nivel	Sin resultados a junio de 2024.	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	central como en direcciones regionales.		
Nuevo régimen de impuesto a la renta	Simplificar el sistema a través de la desintegración del impuesto a la renta.	En julio de 2022 se envía proyecto de ley que establece reforma tributaria hacia un pacto fiscal por el desarrollo y la justicia social (Boletín N° 15170-05). No obstante, a junio de 2024 aún se encuentra en discusión legislativa.	
Nueva ley de Royalty a la gran minería del cobre	Que el Estado recupere una proporción significativa de las rentas económicas del cobre, manteniendo los incentivos para invertir.	En agosto de 2023 se aprobó la Ley N° 21.591 sobre Royalty a la Gran Minería.	Corresponde a una iniciativa iniciada durante el año 2020 por moción parlamentaria. En la discusión hubo participación de actores gremiales como SONAMI, Asociación Gremial de la Pequeña Minería, APRIMIN, entre otras, además de académicos, representantes de federaciones de trabajadores, además de las instituciones públicas de minería.
Refundación de Carabineros	Reforzar la subordinación al poder civil, una regulación legal del uso de la fuerza y una formación transversal en DDHH.	Sin resultados a junio de 2024.	
Establecer la figura autónoma de la Defensoría del Pueblo u Ombudsperson	Establecer un amplio mandato para la protección y promoción de los derechos humanos.	Sin resultados a junio de 2024.	
Creación del Sistema Nacional de Ayudas Técnicas (AATT)	Avanzar en la universalidad entendiendo las AATT como elementos esenciales para la vida de personas con y sin discapacidad y para la prevención de la dependencia.	En junio de 2023 se conformó mesa técnica intersectorial e interministerial de Ayudas Técnicas, liderada por SENADIS, para la discusión sobre un Sistema Nacional de Ayudas Técnicas. No obstante, a junio de 2024 aún no existe proyecto de ley asociado.	
Avanzar en una reforma al sistema notarial y registral	Modernizar el sistema notarial y registral y que se sujete a estrictos criterios de transparencia y probidad.	Sin resultados a junio de 2024.	
Modernización del sistema de penas y sanciones asociadas a la criminalidad económica	implementar reformas que enfrenen los abusos del poder económico en todas las áreas en que se expresa.	En agosto de 2023 se aprobó la Ley N° 21.595 de delitos económicos.	
Fortalecimiento de las competencias de la Unidad de Análisis Financiero		En abril de 2024 se presenta proyecto de ley que modifica la ley N° 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos (Boletín N° 16764-03). A junio de 2024 esto aún se encuentra en discusión legislativa.	
Mayores recursos y atribuciones a SERNAC		En septiembre de 2023 se presenta proyecto de ley que mejora la protección de los derechos de las personas consumidoras en el ámbito de sus intereses individuales fortaleciendo al Servicio Nacional del	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
		Consumidor (Boletín N° 16271-03). A junio de 2024 esto aún se encuentra en discusión legislativa.	

Fuente: Elaboración propia a partir de programa de gobierno de Apruebo Dignidad 2022-2026.

Tabla 23: Principales propuestas transversales de modernización del periodo 2022-2026

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
Revisión a las formas de contratación de personal de planta del Estado	Seleccionar a las personas que cumplen requisitos habilitantes de formación idónea bajo los principios de profesionalismo, integridad, paridad de género y respeto de la diversidad.	Sin resultados a junio de 2024.	
Reforma al sistema de calificaciones individuales	Incorporar indicadores objetivos, combinados con calificaciones por equipos de trabajo en función de las metas.	Sin resultados a junio de 2024.	
Establecer límites a los equipos de confianza de los ministros y otros directivos.	buen uso de los recursos públicos ante el avance del clientelismo, el nepotismo y la desprofesionalización de la función pública.	Sin resultados a junio de 2024.	
Reconocimiento de los derechos colectivos de los funcionarios	Reforzar el principio de libertad sindical.	Sin resultados a junio de 2024.	
Revisión de las categorías de planta, contrata y honorarios.	Reconocer los derechos laborales y previsionales de miles de trabajadores del Estado.	Sin resultados a junio de 2024.	
Dotar a ChileCompra de capacidades normativas	Optimizar la competencia y eficiencia en las compras públicas, mediante un proceso que sea óptimo, eficiente y transparente.	En diciembre de 2023 se publica la Ley N°21.634, que fortalece las capacidades de ChileCompra, aumenta estándares de probidad y transparencia, e impulsa la participación de empresas de menor tamaño. También realiza una ampliación del Tribunal de Contratación Pública.	En discusión parlamentaria participan representantes de proveedores, tales como la Asociación de proveedores de la industria de la salud (APIS) y la Unión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, UNAPYME, de funcionarios como Asociación de Funcionarios de Chile Compra (AFUCH), de la sociedad civil como Observatorio Fiscal, además de instituciones públicas y académicos vinculados a las compras públicas.
Ampliar el Tribunal de Contratación Pública	Reforzar su estructura orgánica y presupuesto.		
Establecer un registro de las personas jurídicas de los beneficiarios finales	Identificar si el mismo grupo empresarial oferta más de una vez en una compra pública con distintas razones sociales.	Sin resultados a junio de 2024.  En julio de 2023 se presentó proyecto de ley que modifica la Carta Fundamental, con el objeto de crear el Registro de Beneficiarios Finales de Fondos Públicos (Boletín N° 16135-07). Sin embargo, esto a junio de 2024 sigue en discusión legislativa.	
Promover el uso de software libre en el Estado	Generar ahorros derivados de la compra a gran escala de licencias, y dotar de	Sin resultados a junio de 2024.	



Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	autonomía tecnológica al gobierno.		
Modernización de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Dotar de mayor autonomía al Consejo para la Transparencia.	Sin resultados a junio de 2024.	
Modernización de la Ley de Lobby	Realizar ajustes en materia de control y sanciones.	En mayo de 2024 se presenta proyecto de ley de modernización de la ley de lobby (Boletín N° 16888-06). Sin embargo, es una propuesta aún en discusión legislativa.	
Ficha Limpia de Candidatos	Impedir que candidaturas formalizadas por casos de corrupción u otro tipo de delitos puedan presentarse libremente a elecciones.	Sin resultados a junio de 2024.	
Instalar un Departamento de transversalización y transferencia de capacidades en el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	Incorporar perspectiva de género de manera transversal en el Estado.	Sin resultados a junio de 2024.	
Ley para eliminar la figura del delegado presidencial	Profundizar la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales de forma consensuada entre niveles.	En mayo de 2023 se presenta proyecto de ley para eliminar la figura de delegado presidencial (Boletín N° 15970-07). Sin embargo, a junio de 2024 esto sigue en discusión legislativa	
Implementar un Sistema de Planificación y Ordenamiento Territorial	Permitir el vínculo y coordinación efectiva entre niveles regionales, intercomunales, comunales y barriales, vinculado a la planificación de los programas de vivienda y del territorio.	Sin resultados a junio de 2024.	
Elaboración de un proyecto de Ley de Rentas Regionales	Avanzar en autonomía financiera y equidad territorial, que incluya la generación de un Fondo de Equidad Territorial, adicional y complementario al FNDR.	En mayo de 2023 se presenta proyecto de ley que dicta normas sobre financiamiento regional, descentralización fiscal y responsabilidad fiscal regional (Boletín N° 15921-05). Sin embargo, a junio de 2024 esto sigue en discusión legislativa.	
Creación de instrumentos de participación en instancias regionales y locales	Promover la participación ciudadana en el desarrollo regional y el diseño e implementación de instrumentos de planificación y desarrollo local y regional.	Sin resultados a junio de 2024.	
Desarrollar un sistema de parques científico-tecnológicos y clústeres industriales	Desarrollar robustos ecosistemas innovadores en cada una de las regiones.	Sin resultados a junio de 2024.	
Promoción a la creación de empresas municipales.	Proveer productos, bienes y servicios que representan derechos sociales, como es	Sin resultados a junio de 2024.	

Compromiso en programa de gobierno	Objetivo	Resultados	Instancias y actores involucrados
	el acceso a electricidad, agua, internet y otros.		
Establecer espacios de monitoreo y rendición de cuentas de los instrumentos de gestión municipal	Lograr un mayor involucramiento de las y los habitantes de la comuna con la gestión municipal.	Sin resultados a junio de 2024.	
Reforma a la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias,	Dotarlas de real incidencia en los asuntos públicos de sus territorios.	Sin resultados a junio de 2024.	
Creación de un Observatorio del Bienestar.	Monitorear la situación de diversos grupos sociales (por ejemplo, niños, niñas y adolescentes, desempleados, migrantes, personas mayores, entre otros) y proponer medidas para proteger y promover su bienestar.	Sin resultados a junio de 2024.	
Creación de un Banco Integrado de Datos (BIN).	Unir datos administrativos, de manera anonimizada, provenientes de ministerios, gobiernos regionales y locales y encuestas sociales.	Sin resultados a junio de 2024.	
Creación del Ministerio de Seguridad, Protección Civil y Convivencia Ciudadana.	Despejar las labores políticas de Interior, pero también concentrar la organización y gestión del sistema de seguridad en una cartera técnica que pueda garantizar el control del orden público.	Sin resultados a junio de 2024.	
Aumentar y mejorar los niveles de control para garantizar probidad y transparencia en las Fuerzas Armadas.	Fortalecer el control civil sobre el financiamiento y ejecución presupuestaria de las FF.AA.	Durante 2024 se comenzó la discusión de un proyecto de ley de nueva institucionalidad de compras para las Fuerzas Armadas, a partir del Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa establecido en la Ley N° 21.174 de 2019. No obstante, a junio de 2024 todavía no ingresa a la discusión legislativa.	
Creación de una agencia civil de compras y adquisiciones militares.			

Fuente: Elaboración propia a partir de programa de gobierno de Apruebo Dignidad 2022-2026, archivo digital de la Biblioteca del Congreso Nacional y bibliografía referida.

Tabla 24: Otras iniciativas transversales del periodo 2022-2026, no incluidas en compromisos de gobierno

Iniciativa	Año	Objetivo	Instancias y actores involucrados
Agenda pro inversión "Invirtamos en Chile"	2022	Estimular la inversión público-privada en Chile.	Agenda promovida desde el Ministerio de Hacienda, con aportes de la Cámara Chilena de la Construcción y Sofofa.



Ampliación del plazo para implementación Ley N° 21.180	2022	Aplazar la entrada en vigencia en rigor de la Ley N° 21.180, sobre Transformación Digital del Estado al 31 de diciembre de 2027,	La Ley N° 21.180 se promueve desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, originalmente establecía un plazo entre 2024 (para servicios centrales) y 2025 (para entidades subnacionales).
Agenda de productividad	2023	Abordar de forma concreta precisamente aquellos aspectos más comúnmente señalizados como causas del deterioro productivo.	Ministerios de Hacienda, Economía, Fomento y Turismo y la CNEP, junto con otros ministerios y organismos públicos, y la participación consultiva de gremios empresariales y agrupaciones de trabajadores.
Estrategia Nacional de Integridad Pública	2023	Creación de una cultura de integridad, con un horizonte de diez años.	Estrategia elaborada por la Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado, por mandato del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
Sistema de Calidad de servicio y experiencia usuaria	2023	Mejorar la calidad de servicio y experiencia de las personas al interactuar con el Estado, a través de la instalación de capacidades en las instituciones para diagnosticar los principales hechos o circunstancias que dificultan una buena calidad de servicio y diseñar, implementar y evaluar acciones de mejora.	El sistema se encuentra normado por el Decreto Exento N.º 347 de 2022 del Ministerio de Hacienda, aunque su implementación comenzó a partir de 2023.
Estudio “Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile”	2023	Identificar espacios de mejora y realizar propuestas con miras a avanzar a un sistema de tramitación de permisos eficiente, previsible y estable, que incentive el desarrollo de proyectos de inversión sustentables	El informe fue elaborado por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, CNEP, por encargo del oficio presidencial N° 363 de 2023.
Estudio de “Levantamiento línea base proyectos de inversión minera y propuesta de monitoreo”	2023	Dar cuenta del plazo de tramitación total que requieren proyectos de inversión en el sector minero para ser aprobados (línea base).	El informe fue elaborado por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, CNEP, por encargo del Oficio Presidencial N° 1.670, de 13 de septiembre de 2023. Se trata de un requerimiento asociado a la implementación de la Ley de Royalty N° 21.591.
Traspaso de la División de Gobierno Digital (DGD) desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) al Ministerio de Hacienda.	2024	Acelerar la implementación de la Ley N° 21.180 de Transformación Digital del Estado.	Este traspaso se sustenta en la Ley N° 21.658 promovida desde el Ministerio de Hacienda. La incorporación de la DGD se realiza a la Subsecretaría de Hacienda, desvinculándola de su anterior dependencia al Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Además, se cambia el nombre de la DGD a Secretaría de Gobierno Digital (SGD)

Proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales	2024	Acelerar la inversión pública y privada junto al cuidado del medioambiente, mediante la instalación de un Sistema Inteligente de Permisos y Evaluación Ambiental 2.0	El proyecto, en discusión a 2024, recoge las recomendaciones de la Propuesta de Pacto Fiscal para el Desarrollo (2023), y el Informe “Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile” de la CNEP.
-----------------------------------------------------	------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de programa de gobierno de Apruebo Dignidad 2022-2026, archivo digital de la Biblioteca del Congreso Nacional y bibliografía referida.

Junto con sus compromisos políticos, al iniciar el periodo presidencial el nuevo gobierno presentó su agenda de modernización del Estado para el periodo 2022-2026, siguiendo con el compromiso institucional con el Consejo para la Modernización del Estado. Esta agenda incluyó los siguientes componentes:

Tabla 25: Agenda de modernización 2022-2026

Eje	Iniciativa
Personas en el Estado	1. Conciliación Trabajo y Vida Personal: Bienestar, seguridad en el trabajo y corresponsabilidad en los cuidados.
	2. Estructura de remuneraciones, incentivos, incluyendo el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y jornada laboral.
	3. Nuevo marco de capacidades y competencias de las personas en el Estado.
	4. Teletrabajo en el Estado.
	5. Modernización del sistema evaluación de desempeño.
Servicios ciudadanos y Experiencia usuaria	6. Desarrollo de estándares y acompañamiento para la creación de nueva institucionalidad.
	7. Diseño e implementación de un sistema de calidad de servicio y experiencia usuaria del Estado.
	8. Simplificación de trámites con foco en personas y productividad.
Descentralización	9. Descentralización y transferencia de competencias desde el Gobierno Central a los Gobiernos Regionales.
	10. Poder local y mejores municipios.
Transformación Digital	11. Implementación de la Ley N° 21.180 de Transformación Digital de la Administración Pública.
	12. Estrategia nacional de Datos y Red de interoperabilidad de datos del Estado.
	13. Política Nacional de Ciberseguridad.
	14. Fortalecimiento institucional de la Gobernanza de Servicios Digitales y Transformación Digital.
	15. Desarrollo de Políticas en Compras Tecnológicas en particular infraestructura <i>cloud</i> .
	16. Mejoras al sistema de Evaluación de Inversiones Tecnológicas de la Administración Pública.
	17. Plataforma integrada de servicios públicos digitales.

Eje	Iniciativa
Transparencia e integridad pública	18. Estrategia Nacional de Integridad Pública.
	19. Implementación del Registro Nacional de Personas Beneficiarias Finales.
	20. Plan de Gobierno Abierto.
Mejor gasto público	21. Transparencia fiscal y rendición de cuentas.
	22. Consolidación del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas.
	23. Productividad en el Estado.
	24. Fortalecimiento de ChileCompra e implementación de nuevos mecanismos de compras públicas.
Iniciativas intersectoriales	25. Implementación de los Servicios Locales de Educación Pública.
	26. Implementación del Sistema de Garantías y Protección de la Niñez.
	27. Sistema Nacional de Cuidados.
	28. Sistema integrado de fiscalización tributaria y crimen organizado.
	29. Seguridad ciudadana y modernización de las policías.
	30. Gestión integral migratoria

Fuente: Elaboración propia a partir de Agenda de Modernización 2022-2026.

#### 4.9.3. Síntesis y valoración del periodo

El gobierno de Gabriel Boric corresponde al primer gobierno liderado por la alianza Apruebo Dignidad, por lo que no sólo representa un ejercicio de alternancia en el poder luego del segundo gobierno de Sebastián Piñera, sino también la primera experiencia de gobierno de una coalición política de reciente creación, aunque respaldada por los partidos históricos de la centroizquierda.

En términos de sus propuestas de modernización del Estado, es importante destacar la existencia de iniciativas de distinta índole, que incluyen principalmente: 1) agenda de género, 2) descentralización efectiva a nivel regional y municipal, 3) modernización del empleo público, 4) tecnologías de la información.

En el primer ámbito, es importante destacar el fuerte énfasis por la transversalización de la agenda de género, orientado no sólo al fortalecimiento del Ministerio de la Mujer y equidad de género, sino también a la incorporación de este principio a nivel transversal del Estado. En otros aspectos, se observan iniciativas inspiradas en un contexto de discusión constitucional amplio previo al plebiscito de septiembre de 2022, como la posibilidad de creación de empresas a nivel municipal, así como, en general, un fuerte énfasis en la promoción de espacios para la participación ciudadana.

Se destaca, finalmente, la publicación de una agenda de modernización específica para el periodo 2022-2026, aunque con un menor nivel de detalle para su seguimiento efectivo, comparado a la agenda del periodo precedente.

## 4.10. SÍNTESIS DEL ESTUDIO LONGITUDINAL

A continuación, se presenta una mirada longitudinal de las reformas de Estado vinculadas a los procesos de modernización, en ese sentido es importante señalar que no se recogen todas las acciones de gobierno, sino aquellas vinculadas a los desafíos asumidos y cumplidos, según lo señalado en el comienzo del presente estudio. La mayor capacidad política derivada de estas transformaciones plantea desafíos significativos para el Estado, que se enfrenta a la necesidad de adaptar su aparato a nuevas realidades políticas, económicas y sociales. Este proceso, conocido como Modernización del Estado, se presenta como una encrucijada que implica asumir dichos desafíos desde múltiples perspectivas y con diferentes objetos de análisis (Ramírez, 2001). Por consiguiente, el análisis que se presenta a continuación no corresponde a una evaluación de los programas gubernamentales sino, a las acciones que han permitido adaptar el Estado a los desafíos del siglo XX y XXI, a fin de contribuir al desarrollo equitativo del país.

Para ello se analizará de manera transversal a los diferentes gobiernos democráticos, según los periodos políticos 1990-2005, 2006-2017, 2018-2023, donde se pueden apreciar los avances realizados en diferentes dimensiones analíticas:

Tabla 26: Tipos de reformas vinculadas a la Modernización del Estado

Ámbito	Descripción
1. Gobernabilidad democrática y descentralización	a) Reformas vinculadas con la democratización del Estado, incluyendo los tres poderes republicanos, el sistema de partidos. b) Reformas vinculadas a la desconcentración y descentralización del poder a nivel subnacional.
2. Institucionalidad	Reformas a nivel de la institucionalidad del Poder Ejecutivo, pudiendo ser creaciones de ministerios o servicios o actualizaciones de los ya existentes
3. Economía	Reformas vinculadas a las medidas de crecimiento económico del país, en sus niveles macro y micro, abarcando distintos sectores productivos.
4. Sociedad, cultura, ciencia y medioambiente	Reformas que impulsan el desarrollo de áreas vinculadas a los derechos sociales, culturales y medioambientales
5. Infraestructura y transporte	Reformas relativas al desarrollo de la infraestructura y el transporte
6. Desarrollo digital	Reformas que viabilizan el desarrollo digital del Estado y la incorporación de los ciudadanos a la conectividad
7. Conducción fiscal	Reformas referidas a los ingresos fiscales.
8. Probidad, transparencia y experiencia usuaria	Reformas orientadas a la ética en el Estado, así como al acceso de los ciudadanos a la información pública.

Fuente: Elaboración propia

### 1. Gobernabilidad democrática y descentralización

El primer periodo gubernamental (1990-2005) se ha caracterizado por crear las bases de la redemocratización del Estado, su estabilización y puesta en marcha, así como el rediseño de la gobernanza local y regional; permitiendo generar el piso para avanzar en las reformas que se establecerían en los diferentes poderes, desde la Reforma Procesal Penal, hasta la reforma constitucional (2005) donde se pudo eliminar la figura de los Senadores Designados. Por otro lado, el avance en la descentralización se materializó en profundos cambios,

mediante el programa de traspaso de competencias a gobiernos regionales, los Contratos de Desarrollo Regional y el Programa de fortalecimiento de la gestión municipal (PROFIM)

En el segundo periodo gubernamental 2006-2017, las reformas han apuntado a abordar temas específicos, por ejemplo, Reforma al Código de Justicia Militar y derecho a voto de chilenos en el extranjero. Pero en el ámbito de descentralización se avanza significativamente, se crea la figura del administrador regional, amparado en un marco más general de fortalecimiento de la regionalización del país. Se regula a los gobernadores regionales y se establece el cese del cargo por notable abandono de deberes, así como la elección democrática de gobernadores regionales. Lo anterior se acompañará por la Creación de una Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional, el establecimiento de la SUBDERE como una unidad especializada, así como la extensión del Sistema de Alta Dirección Pública a cargos regionales.

Finalmente, en el tercer periodo gubernamental, 2018-2023 se establecen los primeros gobiernos democráticos regionales, así como dos procesos constitucionales sin concluir con una nueva Constitución para Chile.

## 2. Institucionalidad

El primer periodo gubernamental, se caracterizó por la instalación de una nueva institucionalidad, la misma asumía nuevas temáticas, grupos vulnerables, y áreas que requerían ponerse al nivel de desarrollo de las democracias actuales. Así es posible señalar la creación de instituciones como la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA); Creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); Creación del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV); Creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI); Creación del Ministerio de Planificación y Cooperación y la modernización de otras por ej. Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), Servicio de Impuestos Internos (SII), Instituto Nacional de Previsión (INP), Modernización del Servicio de Registro Civil e Identificación. Pero, además, comienza un periodo de expansión de iniciativas modernizadoras del Estado, por ejemplo, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública; la modernización del empleo público; se inicia el proceso de evaluación de programas públicos; entre otras reformas. Lo anterior permite visibilizar claramente la instalación y fortalecimiento de las bases institucionales de la modernización transversal del Estado: el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, nace.

En el segundo periodo gubernamental, se continua con las tres áreas de avance en la modernización institucional, por un lado, creación de nuevas instituciones, por ej. CONAMA pasa a rango ministerial, el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Acreditación; la modernización de instituciones existentes, por ej. el Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Y, en tercer lugar, las acciones afirmativas del proceso de modernización en curso, como la evaluación de proyectos y programas; el Premio a la Innovación en los Servicios Públicos, y la publicación de la “Agenda de Modernización del Estado para un Chile Desarrollado”, y el perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública.

Finalmente, en el tercer periodo gubernamental, es posible observar la instalación del Consejo Asesor para la Modernización del Estado, así como la Creación del Comité de Modernización, junto con la Agenda de modernización del Estado para el periodo 2018-2022 y la Subsecretaria de la Modernización. Acciones que comienzan a darle institucionalidad al mismo proceso de modernización.

### 3. Economía

En el primer periodo gubernamental no se modifica el modelo económico, sino que se expande bajo el lema de “crecimiento con equidad” más inserción en el mercado internacional, apreciándose las mayores tasas de crecimiento del periodo en estudio. Se destaca el comienzo de un nuevo modelo de articulación entre el Estado y las empresas, marcado por medidas de desburocratización y respaldado por un Acuerdo Político Legislativo para la Promoción del Crecimiento, así como la creación de un Consejo de Diálogo Social.

En el segundo periodo gubernamental, se destacan acciones de innovación y fomento productivo; creación de nuevos polos de desarrollo económico; apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. Lo anterior acompañado por institucionalidad ad hoc, como el Consejo de Innovación para la Competitividad, la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, así como la Creación de Agencias Regionales de Desarrollo, entre otros. De esta manera se genera un fuerte impulso al desarrollo de la economía en un periodo donde comienza a decaer la productividad.

Finalmente, en el tercer periodo gubernamental, se apunta a impulsar el sector mediante la implementación de la nueva Oficina de Competitividad, Inversión y Productividad; la Agenda de productividad; Agenda pro inversión “Invirtamos en Chile”; el Instituto Nacional de Asociatividad y Cooperativismo (INAC), y leyes relevantes como sobre Royalty a la Gran Minería, y los delitos económicos. Ello señala la necesidad de avanzar con medidas gubernamentales específicas en la promoción del crecimiento productivo.

### 4. Sociedad, cultura, ciencia y medioambiente

El primer periodo gubernamental, sienta las bases de una nueva política social mediante la visibilización de grupos específicos vinculados a la política pública. Para ello, además de crear la institucionalidad ad hoc, comienza a programarse la oferta pública abocada en resolver los temas de pobreza, en ese contexto se da la constitución del FOSIS y la creación del Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Se amplían las coberturas de los programas sociales, se generan nuevos programas sociales como Chile Solidario, el programa de garantías explícitas en salud GES (AUGE), avanzando hacia el principio de universalidad de prestaciones. Asimismo, abordan dos áreas no consideradas en el periodo militar anterior. Se crean los de Fondos de Investigación Avanzada en Ciencia y Tecnología (Iniciativa Científica Millenium; FONDAPI), y la creación de un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

En el segundo periodo gubernamental, se expanden las garantías de derechos en la política social, ejemplo de ello es el Sistema Chile Crece Contigo, pro Sistema de Protección Social, junto al Ingreso Ético Familiar, a las reformas en materia de educación superior; la creación de los Centros Comunitarios de Salud Familiar. Y a fin de entregar las prestaciones sociales adecuadamente se realiza el reemplazo de la ficha CAS por un nuevo instrumento de caracterización social: la Ficha de Protección Social (FPS), que luego será superado por el Registro Social de Hogares (RSH). En el ámbito de la ciencia mediante la Ley N° 21.105, se reemplaza el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID) por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo, dicha institucionalidad conducirá el desarrollo de la ciencia en los próximos años. Y a nivel medioambiental, se crea el Consejo de ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático. Asimismo, se avanza en la cultura, mediante el Programa de Financiamiento de Infraestructura Cultural Pública y/o Privada, la creación de bibliotecas regionales y la Política Nacional de Museos.

Finalmente, en el tercer periodo gubernamental, se dará paso a las políticas e instituciones de infancia, adulto mayor, derechos humanos, migrantes y diversidad como desafíos nuevos a abordar por el Estado. Junto a desafíos antiguos como las personas en situación de discapacidad, y los pueblos originarios. Por otro lado, se avanza en temas de educación, vida rural, e institucionalidad en cultura, ciencia y en medioambiente -crisis climática.

## 5. Infraestructura y transporte

El primer periodo gubernamental, se caracteriza por establecer un nuevo modelo público-privado, para prever de infraestructura nacional y regional al país. La modernización de la ley de Concesiones incrementó la participación de privados en la infraestructura vial, sanitaria; así como en la modernización de Ferrocarriles del Estado y los transportes públicos.

En el segundo periodo gubernamental, se extiende la industria de las concesiones a otros sectores, por ejemplo, las cárceles. El modelo se consolida al punto que se aprueba la Ley N° 21.044, que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas al interior de MOP.

En el tercer periodo gubernamental se reactiva la red ferroviaria y actualiza la infraestructura de aeropuerto, manteniéndose el desarrollo de las otras áreas de infraestructura y transporte.

## 6. Desarrollo digital

El primer periodo gubernamental, se enfoca en integrar al país a la actualización tecnológica, por ello surgen las agendas institucionales de Modernización y de Transformación Digital del Estado, donde ambos temas se plantean en conjunto. Paulatinamente se comienza a la digitalización de trámites públicos, a la incorporación de tecnologías de gestión en la administración pública (Comisión Presidencial "Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación"). Hasta establecerse mecanismos e instituciones que aborden en exclusividad el tema, por ejemplo, el Plan "Chile hacia la Sociedad de la Información, la Comisión de Infraestructura Nacional de Información, la Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación. Finalmente, se crea la institucionalidad permanente de Transformación digital del Estado, Agenda Digital: Chile 2004-2006, que permite desarrollar procedimientos electrónicos unificados.

En el segundo periodo gubernamental, se instalan sistemas informáticos (como la "Ruta 5D"), junto a una nueva Agenda Digital II 2006-2010, que permite desarrollar una red digital de banda ancha que conecta a los servicios públicos. Luego se continua con la Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020, permitiendo avanzar en la instalación del gobierno digital en línea.

Finalmente, en el tercer periodo gubernamental, los avances no se detienen y así se crea Datos.gob.cl, principal portal de datos abiertos del Estado, junto al programa Cero Papel y la plataforma DocDigital. Así como el Registro Nacional de Conectividad, en el marco del "Plan Brecha Digital Cero" y la Estrategia de Transformación Digital "Chile Digital 2035".

## 7. Conducción fiscal

El primer periodo gubernamental, parte con la primera reforma tributaria de la democracia, a fin de reforzar y ampliar la recaudación fiscal. Por otro lado, se crea el Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado (SIGFE), que permite monitorear los recursos públicos de manera eficiente.

En el segundo periodo gubernamental, se implementa el concepto de Balance Fiscal a partir de normas de Responsabilidad Fiscal. Dicha medida se acompaña por el Fondo de Innovación para la Competitividad (Royalty Minero y financiamiento a la innovación), el establecimiento de un sistema simplificado de tributación para micro y pequeñas y una nueva reforma tributaria, permitiendo de esta manera custodiar la disciplina fiscal.

Finalmente, en el tercer periodo gubernamental, se aprueba la Ley N° 21.210 de “Modernización tributaria”, la Ley N° 21.420 que incluyó el fin de exenciones históricas como el IVA a los servicios, en línea con la mejora del proceso de licitaciones y adquisiciones de los organismos del Estado. En la actualidad se ha presentado la propuesta de Pacto Fiscal para el Desarrollo.

#### **8. Probidad, transparencia y experiencia usuaria**

El primer periodo gubernamental, da los primeros pasos en este tema mediante la obligatoriedad de las declaraciones patrimoniales de altos funcionarios del Estado. Y por la creación de normativa e institucionalidad al respecto, por ej. la Ley N° 20.880 sobre probidad en la función pública, la Comisión Nacional de Ética Pública, la Creación de Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias.

En el segundo periodo gubernamental, la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, y la creación del Consejo para la Transparencia, sientan las bases de una nueva etapa. Se promueve la obligación de la rendición de cuentas públicas a nivel central, regional y comunal, así como hacer efectivo el derecho al acceso a la información en todos los organismos del Estado. Y a nivel gubernamental se establece el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción.

Finalmente, en el tercer periodo gubernamental, entre otras iniciativas, se cuenta con una plataforma única de datos abierto, con la Estrategia Nacional de Integridad Pública, el Sistema de Calidad de servicio y experiencia usuaria, y la Ley N°21.634 de fortalecimiento de las capacidades y probidad de ChileCompra. Lo anterior permite fortalecer el gobierno abierto, la calidad de la experiencia de las personas en su interacción con el Estado, y la transparencia de la información pública.

Entonces, observando los tres periodos, es posible observar que en el periodo inicial se establecen las iniciativas de modernización del Estado, fundantes de un nuevo Estado democrático, abierto, plural que se hace cargo de los déficits heredados. Será este periodo inicial, clave para desarrollar el impulso modernizador, en un contexto con déficit considerables en varias áreas, pero además con un marco macroeconómico favorable, que permite la implementación de las medidas modernizadoras, generando una virtuosidad entre el crecimiento con equidad y la implementación de las reformas, viabilizadas por los recursos fiscales disponibles. Basta observar los niveles de productividad del país en ese momento, manteniéndose un crecimiento lineal hasta el año 2002, con una fuerte disminución de la pobreza y provisión de servicios públicos, periodo en el cual el gasto público es equivalente a la deuda pública (FMI).

Asimismo, en los gobiernos donde se ha alternado en el poder las diferentes coaliciones, es posible observar que, en las segundas oportunidades, se parte por retomar reformas que habían quedado pendientes en los

primeros gobiernos y a su vez, un avance de continuidad en temas pendientes, sin diferenciar colores políticos. Se puede observar que los procesos modernizadores se mantienen en curso, independiente del cambio de coaliciones. En un marco de aumento constante del gasto público, disminución de la deuda pública (2006-2017), pero que en el contexto de la pandemia del COVID-19 y el estallido social volvió a aumentar, hasta triplicarse. Por otro lado, el crecimiento de la productividad ha ido disminuyendo. El índice de productividad agregada del país experimentó una continua y severa disminución, desde un 3,4 para los años 1991-1995 a -0,4 para 2021-2022. Este descenso indica que la desaceleración de la productividad es un fenómeno de largo plazo, que se ha visto agravado por la caída en la productividad minera, pero que es transversal en la economía nacional. Ahora bien, la desaceleración previa a la pandemia del COVID-19 es un fenómeno global. Por consiguiente, el segundo y tercer periodo de estudio se desarrollan en un contexto macroeconómico diferente. Los alcances de las reformas implementadas profundizan la modernización en determinadas áreas, mediante acciones de consolidación, normativas e instalando nueva institucionalidad asociada a temas pendientes de ser institucionalizados con antelación.

Tabla 27: Resumen de iniciativas por periodo.

	Periodo 1990-2005	Periodo 2006-2017	Periodo 2018-2023
<b>Gobernabilidad democrática y descentralización</b>	<p>Instalación de instituciones democráticas nacionales.</p> <p>Reforma constitucional a los “enclaves autoritarios”.</p>	<p>Avance en Descentralización y reformas al sistema electoral.</p> <p>Reforma a la justicia militar.</p>	<p>Instalación de gobiernos regionales electos.</p> <p>Reformas en crisis de estallido social y pandemia.</p>
<b>Institucionalidad</b>	<p>Creación de nuevas instituciones (MIDEPLAN, CONAMA, CONADI, entre otras).</p> <p>Instalación de bases institucionales de la modernización pública.</p>	<p>Fortalecimiento de antiguas instituciones sectoriales: MDSF, MMA.</p> <p>Creación de institucionalidad de derechos humanos: INDH, Defensoría de la niñez (DDN).</p>	<p>Consolidación de la institucionalidad de modernización del Estado, incluyendo la Secretaría y el Consejo.</p>
<b>Economía</b>	<p>Énfasis en crecimiento económico a partir de fortalecimiento de institucionalidad preexistente.</p>	<p>Reformas orientadas al fomento productivo, política de clústeres e innovación.</p>	<p>Fomento a la competitividad, asociatividad, y promoción del crecimiento, en contexto de caída en las tasas de expansión económica.</p>
<b>Sociedad, cultura, ciencia y medioambiente</b>	<p>Instalación de bases institucionales de protección ambiental.</p> <p>Creación de instrumentos CTCI para la investigación aplicada</p> <p>Expansión de programas de superación de la</p>	<p>Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental: ministerio y superintendencia.</p> <p>Expansión de programas con base al principio de garantías.</p>	<p>Instalación de institucionalidad enfocada en niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Instalación de ANID</p>



	Periodo 1990-2005	Periodo 2006-2017	Periodo 2018-2023
	pobreza e instalación del concepto de garantías.		
<b>Infraestructura y transporte</b>	Modernización y aplicación de ley de concesiones en infraestructura vial.  Racionalización de infraestructura ferroviaria.	Expansión del modelo de concesiones a otros sectores, incluyendo sistema carcelario.  Instalación de la DGC en el MOP.	Reactivación de redes ferroviarias.  Modernización de infraestructura de aeropuertos.
<b>Desarrollo digital</b>	Instalación de la institucionalidad digital del Estado.  Primeras agendas de transformación digital del país.	Modernización de sistemas digitales del Estado y desarrollo de Clave única.  Introducción de políticas de gobierno abierto.	Ley de Transformación digital del Estado.  Expansión del uso de la clave única y teletrabajo, en contexto de pandemia.
<b>Conducción fiscal</b>	Reforma tributaria orientada a financiar las bases institucionales de la transición.  Instalación del SIGFE como herramienta de control financiero del Estado.	Introducción de la regla del Balance Fiscal.  Creación de nuevos fondos soberanos.  Reformas tributarias orientadas a una mayor recaudación desde empresas y sectores de altos ingresos.	Modernización y reforma tributaria, orientadas a la simplificación del sistema y el financiamiento de las nuevas políticas sociales.  Discusión en torno a un nuevo pacto fiscal.
<b>Probidad, transparencia y experiencia usuaria</b>	Bases de la ética pública y declaraciones patrimoniales de funcionarios.  Sistema de Alta Dirección Pública  ChileCompra.	Ley de Acceso a la Información Pública.  Consejo para la Transparencia.	Estrategia Nacional de Integridad Pública.  Sistema de Calidad de servicio y experiencia usuaria.  Modernización de ChileCompra.

Fuente: Elaboración propia

## 5. ESTUDIOS DE CASOS DE REFORMA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE, 1990-2023

### 5.1. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE ESTUDIOS DE CASOS

La selección de casos de estudio se realizó mediante un enfoque riguroso y colaborativo, apoyado por un panel de especialistas<sup>19</sup> en la temática de Modernización del Estado. Este panel, compuesto por destacados profesionales y académicos, jugó un papel crucial en la identificación y priorización de casos relevantes, basándose en su experiencia y conocimiento del proceso de modernización. Mediante discusiones y análisis conjuntos, se propuso inicialmente un amplio listado de reformas tanto transversales como sectoriales, que fue posteriormente evaluado y ajustado durante las sesiones del panel.

Tras la fase inicial de evaluación con el panel, se inició un proceso iterativo de validación con la Secretaría de Modernización del Ministerio de Hacienda. Este proceso de validación fue esencial para alinear los casos seleccionados con los objetivos estratégicos del estudio y las expectativas de la Subsecretaría de Hacienda. Durante las reuniones de coordinación, se refinaron las propuestas y se definieron los estudios de caso finales que serían documentados.

Finalmente, se establecieron doce estudios de caso, donde para su selección, se utilizó la distinción de casos transversales para aquellos de alcance o impacto transversal en el Estado, y aquellos casos sectoriales como reformas relevantes en una política pública más focalizada, aunque manteniendo el criterio del tener un gran alcance en sus beneficiarios. Este listado definitivo refleja un consenso entre las recomendaciones del panel de especialistas y los requisitos administrativos y técnicos de la Secretaría de Modernización, garantizando que cada caso a desarrollar tuviera relevancia práctica y contribuyera significativamente a los objetivos del estudio.

A continuación, se presenta una tabla resumen de los casos seleccionados:

Tabla 28: Estudios de casos definidos para el estudio

<b>Casos transversales</b>	Desarrollo Digital del Estado en Chile, 1990-2023
	Sistema de Alta Dirección Pública, 1990-2023
	Análisis de la reforma de Fortalecimiento de la Regionalización (Ley N°21.074)
	Gobernanza de la Modernización del Estado, 1990-2023
	Sistema de Compras Públicas – ChileCompra (Ley N°19.886)
	La evolución de la Ley de Royalty Minero en Chile, 1990-2023
<b>Casos sectoriales</b>	De la municipalización a la Nueva Educación Pública, 1990-2023
	El Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES)
	Análisis de la Reforma Procesal Penal en Chile
	La experiencia de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP)
	Reforma Previsional en Chile
	Desarrollo de la institucionalidad ambiental del Estado en Chile, 1990-2023

Fuente: Elaboración propia

<sup>19</sup> Los miembros del Panel de Especialistas que apoyó al equipo del estudio se encuentran destacados como colaboradores al inicio del estudio.

Ahora bien, este capítulo reúne una serie de estudios de casos meticulosamente desarrollados por una selección de expertos en diversas áreas de la administración pública y de los procesos de modernización específicos de las materias abordadas. Cada caso de estudio representa un análisis exhaustivo de iniciativas y políticas claves que han moldeado el panorama administrativo y estructural del sector público chileno desde 1990 a la fecha. Estos estudios ofrecen una perspectiva crítica y detallada de los cambios y desafíos enfrentados, así como de las estrategias implementadas para superarlos. Al incorporar estos estudios de casos al documento, se busca proporcionar una base sólida para entender las dinámicas de la Modernización del Estado en Chile.

Un elemento central, además de la cronología del caso, fue la calificación por parte de los especialistas en una Tabla de Factores Claves para reformas, la cual también fue validada con el panel de especialistas que contó el estudio. La escala utilizada para la calificación de la Tabla es la siguiente: (+2): impacto muy positivo; (+1): impacto positivo; (0): baja o nula incidencia; (-1): impacto negativo; (-2): impacto muy negativo respecto del rol que jugaron las siguientes entidades o factores claves para la Modernización del Estado, según los periodos temporales definidos.

Finalmente, todos los casos cuentan con conclusiones específicas del estudio a partir del análisis de la reforma y luego con recomendaciones pensando en futuras modernizaciones en la materia específica estudiada, aunque muchas de ellas también aplican a procesos en general de modernización del Estado.

## 5.2. DESARROLLO DIGITAL DEL ESTADO EN CHILE, 1990-2023<sup>20</sup>

### 5.2.1. Introducción

El Desarrollo Digital de nuestro país, en los últimos 30 años ha mostrado avances muy significativos, como lo muestran algunas métricas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) organismo que agrupa a los reguladores de Telecomunicaciones de los países miembros de Naciones Unidas<sup>21</sup>.

Tabla 29: Métricas ITU según mediciones por año

Métrica	Primera Medición <sup>22</sup>	Última Medición
Canasta de Banda Ancha Fija <sup>23</sup>	5,72 <sup>(2008)</sup>	1,83 <sup>(2023)</sup>
Canasta de Banda Ancha Móvil <sup>24</sup>	1,57 <sup>(2013)</sup>	0,41 <sup>(2023)</sup>
Porcentaje de hogares con computador	16,9 <sup>(2000)</sup>	60,2 <sup>(2017)</sup>

<sup>20</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Alejandro Barros Cabero, cuya experiencia y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

<sup>21</sup> Portal de Datos y Estadísticas de la ITU - <https://datahub.itu.int/>

<sup>22</sup> Las primeras mediciones parten en diferentes años, en la tabla se muestra el año entre paréntesis y superíndice.

<sup>23</sup> Canasta de Banda Ancha Fija (*Fixed-broadband Internet basket*): Canasta está compuesta por el plan más barato que proporcione al menos 5 GB mensuales de datos de alta velocidad (256 Kbit/s o superior) del operador con mayor cuota de mercado en cada economía (las velocidades han cambiado producto del cambio tecnológico), y representa la participación porcentual en el PIB/cápita - <https://datahub.itu.int/data/?i=34616&e=GIB>

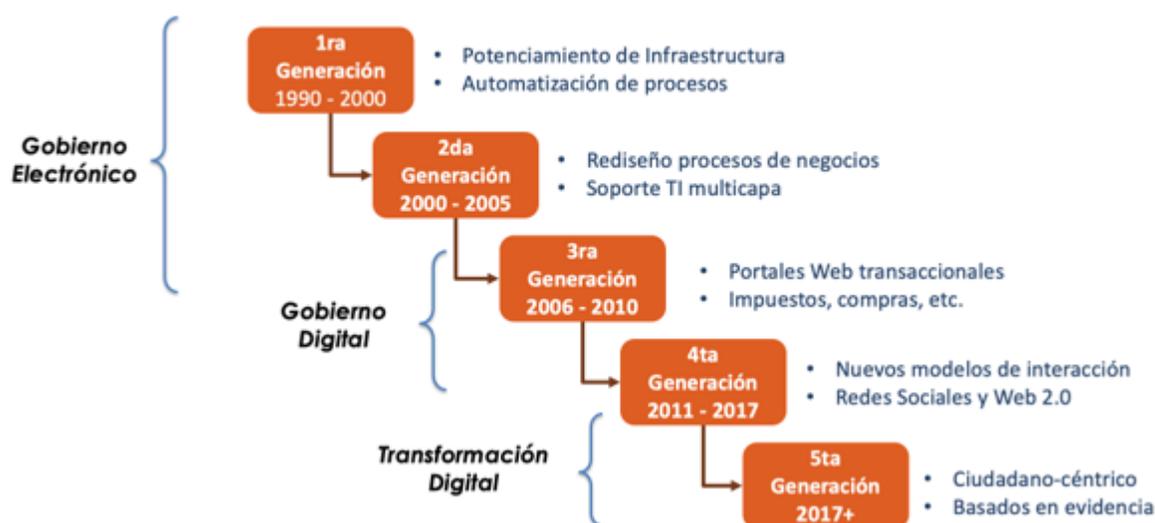
<sup>24</sup> Canasta de Banda Ancha Móvil (*Data-only mobile broadband basket*): Canasta referida al plan de banda ancha móvil más barato que proporcione al menos 2 GB de datos mensuales utilizando como mínimo tecnología 3G (las velocidades han cambiado a lo largo de los años producto del cambio tecnológico) - <https://datahub.itu.int/data/?e=2&i=34617>

Métrica	Primera Medición <sup>22</sup>	Última Medición
Porcentaje de hogares con acceso a Internet	4,4 <sup>(1999)</sup>	91,9 <sup>(2021)</sup>

Fuente: DataHub, ITU, 2023

El Estado no ha estado ausente de ese progreso, y a través de estos años podemos establecer 5 generaciones de desarrollo digital del Estado, cada una de ellas con sus características propias, este fenómeno se ha dado en todos los países de la región (Barros, 2021). Las generaciones las podemos asociar a ciertos periodos de tiempo, sin que ello signifique una fecha exacta, pero permite identificar las principales características del proceso.

Ilustración 11: Desarrollo Digital del Estado en Chile según Generaciones



Fuente: Elaboración propia

1. Primera Generación (1990-2000): Se centró en mejorar la infraestructura tecnológica básica dentro de las instituciones públicas, principalmente mediante la adquisición de computadoras y software base. Este periodo también marcó el inicio de la digitalización y automatización de los procesos internos, incluyendo el desarrollo de los primeros sitios web informativos.
2. Segunda Generación (2000-2005): Esta fase se caracterizó por una mejora en el desempeño de los procesos y servicios a través de un uso más intensivo de las TIC, con un enfoque en soluciones basadas en la web para interactuar con las personas ciudadanas. Incluyó también la capacitación de funcionarios en tecnologías de información y la masificación de los sitios web de carácter informativo.
3. Tercera Generación (2006-2010): Se introdujeron plataformas web de carácter transaccional, especialmente en áreas como las administraciones tributarias y los sistemas de compras públicas, influenciado por sectores como la banca y el comercio electrónico. Además, se comenzaron a desarrollar soluciones y portales transversales como es el caso del portal de trámites ChileClic.

4. Cuarta Generación (2011-2016): Marcada por la aparición de la Web 2.0, que permitió a los usuarios generar y colaborar en contenidos. El Estado comenzó a adoptar redes sociales y otras plataformas digitales para fomentar un diálogo más directo y menos formal con las personas ciudadanas.
5. Quinta Generación (2017+): Esta generación se enfoca en la Transformación Digital, adoptando políticas de *digital by default*. Avances tecnológicos como Big Data, *Blockchain* y la nube están rediseñando la interacción entre el sector público y la ciudadanía, y se anticipan desarrollos futuros hacia decisiones automatizadas mediante Inteligencia Artificial.

Cada generación refleja un avance en la integración y el uso de tecnologías digitales en el sector público, moviéndose desde mejoras en infraestructura interna hasta interacciones más sofisticadas y personalizadas con las personas ciudadanas.

### 5.2.2. Periodo de Patricio Aylwin Azócar, 1990-1994

El desarrollo digital durante el gobierno de Patricio Aylwin estuvo marcado por un proceso de modernización de la infraestructura tecnológica del sector público especialmente a nivel de las instituciones del gobierno central. Las capacidades con las que contaba el sector público a fines de los años 80 y comienzos de los 90 eran muy acotadas.

- Durante la administración Aylwin, se dan los primeros pasos para potenciar la infraestructura digital, y si bien en esa época el uso de internet era muy incipiente, se toman algunas medidas para modernizar la industria de las telecomunicaciones (cambios en el marco normativo y liberalización de la industria, iniciando el proceso de privatización de la Compañía de Telecomunicaciones de Chile - CTC) y el fortalecimiento de las redes datos al interior del Estado.
- Desde un punto de vista de la modernización del Estado, la administración Aylwin enfocó esfuerzos en la modernización del aparato estatal, lo que incluía la introducción de tecnologías de la información para hacer más eficiente la administración pública. Esto incluyó la automatización de algunos servicios y la mejora de las capacidades administrativas a través de la tecnología. Durante el periodo se inicia un esfuerzo de expansión del uso de computadoras personales en los servicios públicos.
  - Modernización del SII, probablemente el caso más emblemático de modernización y en particular de digitalización del Estado fue el proceso seguido por el Servicio de Impuestos Internos, liderado por Javier Etcheberry, quien estuvo dirigiendo ese servicio hasta el año 2002, logrando grandes resultados en materias de adopción y uso de tecnologías de información mejorando sustancialmente la gestión de dicho servicio, transformándolo en un ejemplo de talla mundial en materias de digitalización. En octubre de 1995, el SII tomó la decisión estratégica de crear el sitio del servicio, con información general del servicio, principales trámites, comunicados de prensa, circulares, resoluciones y noticias. Posteriormente incorporó la generación de declaraciones<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Caso Modernización del SII – MGPP - <https://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO66.pdf>

- Modernización del Registro Civil, desarrolló un proceso muy relevante de modernización de sus plataformas internas, registro y cedulación incluyendo una licitación para externalizar el soporte tecnológico de varios de sus procesos, que fue adjudicada a una empresa privada.

Producto de algunos incidentes de ciberseguridad ocurridos en aquella época, en el ámbito normativo se establece la primera ley de delito informático del país en el año 1993<sup>26</sup>.

Durante este periodo se establecieron las bases para el mejoramiento de la conectividad de datos y el acceso a internet, mejoras que se consolidarían en administraciones posteriores<sup>27</sup>.

### 5.2.3. Periodo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

Durante la administración Frei, el país experimentó un proceso desarrollo digital significativo, aumentando el proceso de adopción y uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el país. Este periodo se caracterizó por varios avances claves:

- Liberalización y expansión de las telecomunicaciones, continuando con las políticas iniciadas bajo el gobierno anterior, el presidente Frei profundizó la liberalización del sector de las telecomunicaciones. Se incentivó la competencia y la inversión en infraestructura, lo que llevó a una notable expansión del acceso a telefonía fija y móvil, así como a Internet.
- Durante la administración de Frei, se intensificó la adopción de Internet y las tecnologías digitales en los servicios públicos del gobierno central, integrando estas herramientas en la administración pública. Esto incluyó la creación de los primeros sitios web para diversos ministerios y servicios públicos, con un foco en disponibilizar información. Se realizan los primeros pilotos para desarrollar plataformas del tipo transaccionales, y se realiza una prueba de firma electrónica, en acuerdo firmado por los presidentes de Chile y Argentina<sup>28</sup>.
- Durante la administración Frei, se establece el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)<sup>29</sup>, cuya función era desarrollar iniciativas de modernización del sector público. Al interior del Comité de Modernización del Estado, se desarrolla un primer piloto desarrollado por la empresa Telefónica para establecer un mercado electrónico de compras públicas. Además, se establecen las bases para lo que sería una estrategia nacional para el desarrollo de la sociedad de la información en Chile. Se empezaron a elaborar los primeros planes que eventualmente llevarían a una política más estructurada en gobiernos posteriores.

---

<sup>26</sup> Ley de delito informático N.º 19.223 - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30590>

<sup>27</sup> Modernizaciones durante el periodo de Patricio Aylwin - [https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v26n2/art\\_12.pdf](https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v26n2/art_12.pdf)

<sup>28</sup> Historia de la Ley de Firma Electrónica - <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/567/1/hdl-19799.pdf>

<sup>29</sup> Comité de Modernización del Estado - [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-23762011000200012](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762011000200012)

- Educación y tecnología: Se implementaron programas para mejorar la infraestructura tecnológica en las escuelas, incluyendo la adquisición de computadoras y el desarrollo de capacidades digitales en el sistema educativo. La Red Enlaces se inició a principios de los años 90<sup>30</sup>, pero fue durante la presidencia de Frei que recibió un fuerte impulso y expansión significativa. Este programa no solo buscaba dotar a las escuelas de infraestructura tecnológica, como computadoras e internet, sino que también promovía la capacitación de profesores en el uso de estas tecnologías y la integración de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) en los procesos educativos.
- Fomento de la industria tecnológica: Se tomaron medidas para promover la industria de software y servicios relacionados con la tecnología, buscando posicionar a Chile no solo como usuario, sino también como creador de tecnología.

Un momento relevante durante la administración Frei es el impulso que se le da al desarrollo tecnológico producto del Y2K (problema del año 2000<sup>31</sup>), el cual planteó un importante desafío de identificación e inventario del equipamiento del sector público y privado a efectos de evaluar el impacto que podía tener dicho problema. Como resultado de ese trabajo se pudo caracterizar las capacidades y el nivel de madurez tecnológica de los diferentes servicios públicos.

#### 5.2.4. Periodo de Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006

El gobierno de Ricardo Lagos fue un periodo fundamental en el desarrollo digital del país, a partir de la segunda mitad de su periodo, cuando se diseña y publica la primera Agenda Digital. Ricardo Lagos puso un fuerte énfasis en la modernización del Estado y la expansión del acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), puso un fuerte énfasis en el uso de la internet por parte del Estado, las empresas y las personas ciudadanas. En su primer discurso a la nación, planteó la necesidad de digitalizar Chile, dar un salto importante en el uso de Internet<sup>32</sup>. Durante su mandato, se implementaron varias iniciativas significativas que contribuyeron a transformar digitalmente a Chile:

- Agenda Digital: durante la administración Lagos (segunda mitad) se lanzó la primera "Agenda Digital" en 2004, se trataba de una política pública que buscaba promover el desarrollo digital del país. Este plan estableció objetivos concretos para aumentar la conectividad, mejorar la educación mediante el uso de tecnologías de información, fomentar el comercio electrónico, y digitalizar la gestión pública. La Agenda Digital 2004-2006 planteaba un plan de acción con 34 iniciativas agrupadas en seis áreas de acción: acceso; educación y capacitación; gobierno electrónico; empresas; industria TIC y marco jurídico-normativo<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Línea de tiempo Red Enlaces - <https://www.innovacion.mineduc.cl/acerca-del-cim/historia>

<sup>31</sup> Problema computacional del año 2000 - [https://es.wikipedia.org/wiki/Problema\\_del\\_a%C3%B1o\\_2000](https://es.wikipedia.org/wiki/Problema_del_a%C3%B1o_2000)

<sup>32</sup> Discurso a la nación Ricardo Lagos (2005) - <https://www.conicyt.cl/blog/2005/10/20/discurso-de-s-e-el-presidente-de-la-republica-don-ricardo-lagos-e/>

<sup>33</sup> Agenda Digital 2004-2006 - [https://www.economia.gob.cl/1540/articles-187092\\_recurso\\_1.pdf](https://www.economia.gob.cl/1540/articles-187092_recurso_1.pdf)

- En el ámbito de las empresas y como parte de las iniciativas de la Agenda Digital en un acuerdo público-privado, se desarrolla la primera iniciativa de establecer un punto único de contacto con las empresas (Ventanilla Empresa)<sup>34</sup>.
- Mercado de las Compras Públicas, se crea el portal de compras públicas, basado en algunas experiencias previas<sup>35</sup>, se establece una externalización del soporte tecnológico a una empresa privada. A poco andar dicho portal se transformó una práctica de clase mundial y reconocida no sólo en la región de América Latina. Este portal aumentó la transparencia y eficiencia del Estado.
- Programas de Acceso a Internet: Se implementaron programas para expandir el acceso a Internet, especialmente en áreas rurales y para poblaciones desfavorecidas. El programa "Chile Conectado" fue un ejemplo de estos esfuerzos, buscando ampliar la cobertura de banda ancha y reducir la brecha digital entre diferentes sectores de la sociedad.
- Mejoras en la infraestructura de telecomunicaciones: Se continuó con la liberalización y expansión del sector de telecomunicaciones, lo que resultó en una mayor competencia y una reducción de los costos para los usuarios. La infraestructura de banda ancha se expandió significativamente, aumentando la velocidad y la calidad del servicio de Internet disponible.
- Ruta 5D: esta iniciativa buscaba establecer un *backbone* de conectividad del Estado, para mejorar las condiciones técnicas y comerciales de conectividad de los servicios públicos del gobierno central, el proyecto no pudo avanzar, ni lograr los objetivos establecidos originalmente, por la baja cooperación de algunos servicios públicos con grandes redes de datos.
- Educación y capacitación digital: Se potenció la incorporación de TIC en el sistema educativo a través de programas como "Enlaces", que tenía como objetivo integrar tecnologías de la información en las escuelas, capacitando a profesores y proporcionando equipos a los centros educativos.
- Registro Civil: Durante su periodo se desarrolla una externalización para el soporte del proceso de cedulación (cédulas de identidad) y generación de pasaportes, esta fue una de las primeras experiencias de grandes procesos licitatorios de tecnología por parte del Estado.
- Gobierno electrónico (e-Gobierno): Durante la administración Lagos se crea el PRYME, que asumió iniciativas de modernización del Estado, y que a partir del año 2003 se concentra en el desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico. Se fortaleció la oferta de servicios en línea para las personas ciudadanas, facilitando trámites como la obtención de certificados, pagos de servicios y otras gestiones a través de Internet, un caso emblemático de este periodo fue el portal "Trámite Fácil" cuyo objetivo era entregar información completa y actualizada para prestar mejor atención a las personas a través de la publicación de información y acceso a trámites<sup>36</sup>. Otras iniciativas durante el periodo fueron:
  - Plataforma Integrada de Interoperabilidad de Servicios Electrónicos al interior del Estado.

---

<sup>34</sup> Ventanilla Empresa - <https://periodismo.uchile.cl/themoroso/2002/5/Internet/alicia.html>

<sup>35</sup> ChileCompra sus inicios - <https://www.alejandrobarrros.com/chilecompra-tan-solo-15-anos/>

<sup>36</sup> Evaluación PRYME - [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141095\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141095_r_ejecutivo_institucional.pdf)

- Red de Expertos PMG de Gobierno Electrónico (GE) que entrega asistencia al diagnóstico, formulación, planificación, implementación y evaluación del Sistema de Gobierno Electrónico en los servicios públicos.
- Secretaria Técnica del Comité de Normas y Estándares para el Documento Electrónico que brinda apoyo a las labores de generación, implementación y seguimiento de estándares y normas técnicas para la interoperabilidad del documento electrónico, y su adopción por parte de los servicios de la administración pública.
- Secretaria Técnica de Gobierno Electrónico que realiza seguimiento y apoya la coordinación de las iniciativas de Gobierno Electrónico y uso de Trámites Públicos en Línea.
- El proyecto SIGFE en la Dirección de Presupuestos de Chile comenzó oficialmente en diciembre de 2008. En ese año, se creó la División de Tecnologías de la Información (DTI) dentro de la Dirección de Presupuestos, encargada del desarrollo, operación y mantenimiento de la plataforma de gestión financiera del Estado.
- Acompañamiento de Ley N° 19.880 de Bases del Procedimiento Administrativo que apoya en la planificación, gestión e implementación de dicha ley en los servicios públicos, esta ley incluía la disposición de que los servicios públicos no soliciten información a las personas ciudadanas que ya existen en poder del Estado<sup>37</sup>.

Comunidad Tecnológica que entrega capacitación, comparte experiencias y conocimientos en implementación, gestión y marco jurídico de las TICs.

El gobierno de Ricardo Lagos es ampliamente reconocido por haber hecho de la digitalización una prioridad nacional, estableciendo las bases para una sociedad más conectada y un Estado más eficiente y transparente. Su mandato marcó un punto de inflexión en la adopción de tecnología en la administración pública y la vida cotidiana de las personas.

#### 5.2.5. Periodo de Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

El primer gobierno de Michelle Bachelet continuó con el impulso dado a la digitalización y modernización del Estado en Chile, siguiendo la línea de sus predecesores y profundizando en ciertas áreas clave. En este periodo se transfieren las funciones de desarrollo digital desde el PRYME (Ministerio Secretaría General de la Presidencia) al Ministerio de Economía, estableciendo un Comité de ministros de Desarrollo Digital y cuya Secretaría Ejecutiva operaba en este ministerio mediante un instructivo presidencial<sup>38</sup>. Durante su mandato, se enfocaron en varios aspectos importantes del desarrollo digital:

- Estrategia Digital 2007-2012, durante el periodo Bachelet lanzó la Estrategia Digital 2007-2012<sup>39</sup>, un plan que buscaba fortalecer el acceso a la tecnología, mejorar la infraestructura de telecomunicaciones y aumentar la integración de las TIC en diversos sectores, incluyendo educación, gobierno y negocios. Los objetivos del plan eran: *“Contribuir al desarrollo económico y social del país a través del potencial*

---

<sup>37</sup> Ley N° 19.880 de Procedimiento Administrativo, artículo 17D.

<sup>38</sup> Instructivo Presidencial Estrategia Digital - <https://es.slideshare.net/labarrosc/instructivo-presidencial-desarrollo-digital-2007>

<sup>39</sup> Estrategia Digital 2007-2012 - [https://observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/estrategia\\_digital\\_2007-2012.pdf](https://observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/estrategia_digital_2007-2012.pdf)

*que ofrece el uso de las tecnologías de información y comunicación para mejorar la calidad de la educación, incrementar la transparencia, aumentar la productividad y competitividad, y hacer mejor gobierno, mediante mayor participación y compromiso ciudadano*".<sup>40</sup> Este plan tenía como objetivo consolidar a Chile como un líder en digitalización en América Latina.

- **Expansión del acceso a Internet:** Uno de los principales objetivos fue incrementar la accesibilidad y asequibilidad del Internet. Se implementaron programas para expandir la cobertura de Internet de banda ancha, especialmente en áreas rurales y comunidades más desfavorecidas, en un esfuerzo por reducir la brecha digital. Se buscaba llegar a 2.3 millones de hogares conectados con banda ancha y a un 90% de cobertura de la población rural de Chile.
- **Fomento del e-Gobierno:** Bachelet promovió la expansión del gobierno electrónico, mejorando y aumentando la cantidad de servicios públicos disponibles en línea. Esto incluyó la digitalización de trámites y servicios para facilitar la interacción de las personas ciudadanas con el Estado, así como esfuerzos por aumentar la transparencia y eficiencia gubernamental. Algunas de las iniciativas que se desarrollan durante el periodo:
  - Portal Chileclíc<sup>41</sup>: portal y guía de trámites del Estado, esta segunda versión del portal Trámite Fácil busca profundizar la información de trámites del Estado.
  - Plataforma de Interoperabilidad: Se pone en marcha el proyecto de interoperabilidad del Estado, en el cual participan 5 instituciones y se automatiza el intercambio de datos de 37 trámites y 30 servicios de información.
  - Sistema de información de Fomento (SIMFO): sistema que permita organizar y disponer con mayor facilidad, la información de las distintas acciones que realiza el Estado en materia de Fomento Productivo (a través de todas sus instituciones), esta plataforma finalmente se discontinuó.
  - Sistema de información para la red asistencial pública (SIRA).
  - Desarrollo de los estándares para la publicación de información pública, basado en el nuevo marco normativo de transparencia y acceso a la información<sup>42</sup>.
- **Programas educativos y de capacitación en TIC:** Se impulsaron iniciativas para integrar más tecnología en las aulas y para capacitar tanto a estudiantes como a profesores en habilidades digitales. Programas como "Enlaces" fueron clave en este esfuerzo, proporcionando recursos tecnológicos a las escuelas y capacitación necesaria para su aprovechamiento.
- **Incentivos para la innovación tecnológica:** Se promovieron políticas para estimular la innovación y el desarrollo tecnológico en el sector privado, incluyendo apoyos para startups y empresas tecnológicas, con el objetivo de fomentar un ecosistema de innovación más robusto.

---

<sup>40</sup> Principales Aspectos de la Estrategia Digital - <https://www.alejandrobarrros.com/estrategia-de-desarrollo-digital-2007-2012/>

<sup>41</sup> Portal Chileclíc que tuvo un rol bastante preponderante entregando información a las personas ciudadanas después del terremoto - <https://www.alejandrobarrros.com/sitios-web-de-gobierno-que-tanto-aportaron-en-esta-catastrofe/>

<sup>42</sup> Ley de acceso a la información pública - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>

El primer mandato de Michelle Bachelet fue significativo en términos de consolidar los avances en la digitalización del Estado y la sociedad, estableciendo políticas que buscaron hacer de Chile una sociedad más conectada y tecnológicamente avanzada.

#### 5.2.6. Periodo de Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

Durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, el rol articulador del Desarrollo Digital que tenía el Ministerio de Economía fue transferido al Ministerio Secretaría General de la Presidencia<sup>43</sup>. Su administración se caracterizó por la promoción de la innovación y el empuje hacia una mayor integración de las tecnologías digitales en diversos sectores del país.

- Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020<sup>44</sup>: Esta agenda fue lanzada en 2013 como una continuación y renovación de las políticas digitales anteriores, buscando adaptar y expandir los esfuerzos en tecnología para abordar los desafíos emergentes. La agenda tenía el objetivo de promover el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida a través de la tecnología, con un enfoque en cinco áreas principales: educación, inclusión digital, economía digital, e-gobierno y desarrollo de infraestructura digital. La agenda fue desarrollada desde el Ministerio de Telecomunicaciones y planteó la siguiente misión: *Transformar la economía chilena en una economía del conocimiento, sustentable e inclusiva, logrando que las TIC representen al 2020 un 10% del PIB del país, a través del uso generalizado de las tecnologías como facilitadoras del cambio.*
- Fomento al emprendimiento y la innovación: El gobierno de Sebastián Piñera puso un énfasis particular en el emprendimiento tecnológico, apoyando a startups y empresas de tecnología a través de programas como Start-Up Chile<sup>45</sup>. Este programa se destacó por atraer a emprendedores de todo el mundo para desarrollar sus proyectos en Chile, proporcionando financiamiento, mentoría y redes de contacto.
- Expansión de la banda ancha y reducción de la brecha digital: Se continuaron los esfuerzos para expandir la cobertura de banda ancha, especialmente en zonas rurales y urbanas desatendidas, con el objetivo de mejorar el acceso y reducir la brecha digital. Esto incluyó inversiones en infraestructura y programas específicos para aumentar la conectividad en escuelas y espacios públicos.
- Modernización y eficiencia del e-Gobierno: Piñera avanzó en la consolidación de servicios de gobierno electrónico, mejorando la plataforma de trámites en línea y extendiendo los servicios digitales disponibles para las personas ciudadanas. Se trabajó en la interoperabilidad de los sistemas informáticos del Estado para hacer más eficiente la gestión pública.

---

<sup>43</sup> Transferencia de la Estrategia Digital desde Ministerio de Economía al Ministerio Secretaría General de la Presidencia - <https://es.slideshare.net/slideshow/respuesta-fin-estrategia-digital/10038761>

<sup>44</sup> Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020 - [https://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2014/02/agenda\\_digital.pdf](https://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2014/02/agenda_digital.pdf)

<sup>45</sup> Start-Up Chile - <https://revistaemprende.cl/start-up-chile-a-10-anos-de-su-creacion-1-960-emprendimientos-apoyados-mas-de-14-mil-empleos-generados-y-us-12-mil-millones-en-ventas-acumuladas/>

- ChileAtiende<sup>46</sup>: En enero de 2012 se realiza el lanzamiento del programa, iniciativa que permitía realizar más de 70 trámites y beneficios de nueve instituciones públicas. Esta plataforma operaba en base a los canales presenciales (sucursales del IPS), canal digital (portal web ChileAtiende, una nueva versión del portal Chileclíc<sup>47</sup> incorporando operaciones de carácter transaccional) y telefónico.
  - SICEX<sup>48</sup>: Sistema Integrado de Comercio Exterior, SICEX, es la ventanilla única de comercio exterior de Chile, un canal único electrónico para exportar e importar, que facilita el comercio exterior al reducir los tiempos y costos en las tramitaciones<sup>49</sup>.
  - Gobierno Abierto: se inicia la política pública de Gobierno Abierto a través del Instructivo Presidencial N°5 del año 2012<sup>50</sup> integrando las iniciativas de transparencia y acceso a la información pública a través de portales de datos abiertos<sup>51</sup> Se desarrolló el portal de datos abiertos<sup>52</sup>. Adicionalmente se implementó el mecanismo de transparencia activa en base a estándares que debían ser publicados en cada sitio web de los servicios público<sup>53</sup>.
- Educación y capacitación en TIC: Se impulsaron iniciativas para mejorar la educación tecnológica en las escuelas, incluyendo la actualización de los currículos y la formación docente en competencias digitales.
  - Ciberseguridad y protección de datos: Con el aumento de la digitalización, también se puso en marcha una mayor atención a la ciberseguridad y la protección de datos personales, iniciando debates sobre legislación y políticas para proteger a las personas ciudadanas y las instituciones.

El principal logro de la primera administración de Sebastián Piñera fue la puesta en marcha del nuevo modelo de atención ciudadana a través del portal ChileAtiende y su red de atención presencial, utilizando la red de sucursales del IPS. El énfasis también estuvo en la promoción del emprendimiento digital a través de la iniciativa Start-Up Chile. Desde un punto de vista de política pública de desarrollo digital los esfuerzos por desarrollar la Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020, la cual tuvo poco impacto.

### 5.2.7. Periodo de Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, Chile continuó su trayectoria hacia la modernización y la digitalización del Estado, con un fuerte enfoque en la inclusión y la innovación tecnológica.

---

<sup>46</sup> ChileAtiende - <https://www.chileatiende.gob.cl/>

<sup>47</sup> ChileAtiende: ¿Chileclíc 2.0? - <https://www.alejandrobarrros.com/chileatiende-chileclíc-2-0/>

<sup>48</sup> SICEX - <https://www.sicexchile.cl/que-es-sicex>

<sup>49</sup> Evolución del SICEX - <https://es.slideshare.net/labarrosc/presentacion-sicex-nov-2010>

<sup>50</sup> Instructivo Presidencial Gobierno Abierto 2012 - <https://digital.gob.cl/biblioteca/regulacion/instructivo-presidencial-no5-gobierno-abierto/>

<sup>51</sup> Instructivo presidencial Gobierno Abierto - <https://digital.gob.cl/biblioteca/regulacion/instructivo-presidencial-no5-gobierno-abierto/>

<sup>52</sup> Portal de Datos Abiertos - <https://datos.gob.cl/>

<sup>53</sup> Implementación de Transparencia Activa - <https://www.alejandrobarrros.com/transparencia-activa-buena-la-idea-pero-su-implementacion/>

- Agenda Digital 2020<sup>54</sup>: La administración Bachelet lanzó la Agenda Digital 2020<sup>55</sup>, una política diseñada para guiar el desarrollo de las TIC en el país hasta el año 2020. Este plan continuó y expandió los esfuerzos anteriores, centrando la atención en cinco ejes principales: transformación digital, economía digital, inclusión digital, habilidades digitales y ciberseguridad<sup>56</sup>. La Agenda presenta 60 medidas concretas que incluye una hoja de ruta que visibiliza las iniciativas de alto impacto que ya se encuentran en curso. Además, establece los desafíos que las tecnologías imponen con relación a una búsqueda de cohesión, promoción y equidad, adecuando nuestro desarrollo digital a los estándares internacionales. Esta agenda tuvo poco impacto, no se usó como una hoja de ruta clara para el desarrollo digital.
- Desde un punto de vista de la gobernanza, durante este periodo se realizaron dos estudios encargados por el Ministerio de Hacienda, uno a la OCDE y uno desarrollado por consultores locales, cuyo objetivo era proponer un modelo institucional y de gobernanza digital<sup>57</sup>, modelos que no fueron implementados.
- Fibra óptica Austral: Uno de los proyectos más significativos fue la implementación de la Fibra Óptica Austral en el sur de Chile<sup>58</sup>. Este proyecto tenía como objetivo mejorar la conectividad en una de las regiones más aisladas del país, aumentando así la inclusión digital y abriendo nuevas oportunidades para el desarrollo local.
- Gobierno digital y servicios públicos en línea: Se avanzó considerablemente en la mejora de los servicios de e-Gobierno, con el objetivo de facilitar el acceso a los servicios públicos y mejorar la eficiencia gubernamental. Se implementaron varias plataformas y aplicaciones móviles que permitieron a la ciudadanía realizar trámites en línea más fácilmente. Se hicieron esfuerzos significativos para digitalizar sistemas en sectores clave como salud y educación, buscando mejorar la eficiencia y accesibilidad de estos servicios críticos.
- Durante su gobierno se desarrolla el proyecto Escritorio Empresa, el cual es gestionado por el Ministerio de Economía, con la idea de larga data de establecer un punto único de atención a los trámites de las empresas, las iniciativas anteriores no habían llegado a puerto, y esta no fue la excepción y el proyecto fue cancelado<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Agenda Digital 2020 - <https://www.economia.gob.cl/2015/11/27/presidenta-bachelet-lanza-agenda-digital-2020-para-avanzar-hacia-el-desarrollo-digital.htm>

<sup>55</sup> Documento Oficial de la Agenda Digital 2020 - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2021/05/Agenda-Digital-2020.zip>

<sup>56</sup> Discurso de lanzamiento de la Agenda Digital 2020 - [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/9/e/b/9eb4a5f11c0dcf65c5537c1f644b3c9329db209dc32ff969842618969b2d46cf/home\\_aristoteles\\_documentos\\_DIS\\_0865.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/9/e/b/9eb4a5f11c0dcf65c5537c1f644b3c9329db209dc32ff969842618969b2d46cf/home_aristoteles_documentos_DIS_0865.pdf)

<sup>57</sup> Gobernanza Digital en Chile, estudio realizado para el Ministerio de hacienda, 2015 - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/07/Gobernanza-Digital-en-Chile.pdf>

<sup>58</sup> Fibra Óptica Austral - <https://fibropticaaustral.cl/>

<sup>59</sup> Lanzamiento Escritorio Empresa - <https://www.gob.cl/noticias/mandataria-lanzo-escritorio-empresa-plataforma-web-que-facilita-el-emprendimiento/>

- Una iniciativa muy relevante durante su mandato fue el proyecto del Registro Social de Hogares (RSH), iniciado en 2016 como parte de una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social para mejorar los procesos de selección de beneficiarios de programas sociales. Este sistema sustituyó a la Ficha de Protección Social (FPS), su idea era recopilar información socioeconómica de los hogares chilenos, para poder apoyar la selección de beneficiarios para una amplia gama de subsidios y programas sociales, incluyendo vivienda, salud, educación, y pensiones, entre otros. Esta fue una de las primeras iniciativas de digitalización en el área social y que opera hasta el día de hoy.
- Programas de inclusión digital: Se lanzaron iniciativas para reducir la brecha digital, especialmente entre las poblaciones más vulnerables. Programas como "Me Conecto para Aprender" proporcionaron computadores y acceso a internet a estudiantes de bajos recursos, buscando mejorar las oportunidades educativas a través de la tecnología<sup>60</sup>.
- Legislación sobre ciberseguridad y protección de datos: El gobierno de Bachelet también puso en marcha iniciativas para mejorar la ciberseguridad, incluyendo la creación de una Política Nacional de Ciberseguridad<sup>61</sup>, la cual fijó los lineamientos políticos del Estado de Chile para el resguardo de la seguridad de las personas y de sus derechos en el ciberespacio. Durante su periodo se iniciaron los debates legislativos sobre la protección de datos personales.

El segundo gobierno de Michelle Bachelet fue un periodo de consolidación y avance en la digitalización de Chile, con un enfoque claro en la inclusión, la innovación y la preparación de la infraestructura digital para enfrentar los desafíos futuros.

### 5.2.8. Periodo de Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

Durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera, se observó un impulso renovado en la modernización y digitalización del Estado. Este periodo se caracterizó por una serie de iniciativas destinadas a avanzar en la transformación digital del país. El periodo está marcado por el estallido social (2019) y la pandemia COVID-19 (2020-2021), ambos generaron una fuerte presión por la digitalización de toda clase de servicios, dado que durante muchos meses hubo cuarentenas, lo que implicó que muchas de las interacciones se migraron desde el canal presencial al online con bastantes problemas de escalabilidad, seguridad y usabilidad producto de un proceso de digitalización urgente.

- Transformación Digital, durante este periodo el presidente Sebastián Piñera presentó el instructivo presidencial de Transformación Digital del Estado<sup>62</sup>, el cual planteaba la política pública de “cero papel”, esto es, que el 80% de los trámites públicos estuvieran digitalizados al 2022 y el 100% para 2025, lo que eliminaría la necesidad de que la población tenga que solicitar certificados impresos. En

---

<sup>60</sup> Me conecto para Aprender - <https://escolar.mineduc.cl/tecnologias-para-el-aprendizaje/me-conecto-aprender/>

<sup>61</sup> Política Nacional de Ciberseguridad - [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26760/1/POLITICA\\_NACIONAL\\_DE\\_CIBER.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26760/1/POLITICA_NACIONAL_DE_CIBER.pdf)

<sup>62</sup> Instructivo de TD - <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=90877>

2019 se aprueba la Ley de Transformación Digital (Ley N.º 21.180)<sup>63</sup>, la cual plantea un importante desafío de implementación, la ley no contaba con los recursos y plazos razonables para su implementación<sup>64</sup>. En materias de digitalización del Estado<sup>65</sup>, la ley plantea múltiples objetivos siendo los más relevantes<sup>66</sup>:

- Todos los servicios públicos deben utilizar como mecanismo de identidad Digital el servicio Clave Única.
  - Todos los trámites que realizan los servicios deben estar digitalizados de punta a punta
  - Todos los procesos y decisiones administrativas deben ser digitalizados, lo cual incluye los expedientes y documentación anexa necesaria para los procesos.
- Se fortalecieron los servicios de gobierno digital, con la implementación de múltiples plataformas y aplicaciones que permitían a las personas ciudadanas acceder a servicios públicos de manera más eficiente y sencilla. Un ejemplo notable fue la expansión de la plataforma "ChileAtiende", destinada a centralizar el acceso a servicios gubernamentales. Algunas de las principales iniciativas fueron:
- ChileAtiende Digital<sup>67</sup>, se potenció fuertemente el canal digital de ChileAtiende incorporando una gran cantidad de trámites al canal online y robusteciendo una estrategia multicanal. Se fortalecieron los servicios de gobierno digital, con la implementación de múltiples plataformas y aplicaciones que permitían a las personas ciudadanas acceder a servicios públicos de manera más eficiente y sencilla.
  - Clave Única<sup>68</sup>, durante este periodo se potencia el uso de este mecanismo de identidad digital, promoviendo su uso tanto en el sector público como para algunos servicios del sector privado. El crecimiento en términos de uso fue explosivo producto de la aparición de nuevos servicios digitales, para el año 2021 y había 13 millones de personas ciudadanas con clave única, llegando a un gran volumen de transacciones, superando incluso algunos *hubs* privados, transformándose en un servicio de misión crítica para el Estado<sup>69 70</sup>.

---

<sup>63</sup> Ley de Transformación Digital del Estado (Ley N.º 21.180) - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138479&idParte=10067375&idVersion=2222-02-02>

<sup>64</sup> Informe Financiero Mensaje N.º 063-366, DIPRES - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2018/09/Informe-Financiero-Transformaci%C3%B3n-Digital-098-2018.pdf>

<sup>65</sup> Cabe señalar que la ley tiene una cobertura amplia, es decir, además del gobierno central incluye a todos los gobiernos regionales y locales

<sup>66</sup> La ley plantea diferentes horizontes de tiempo para la implementación en función de la complejidad y tamaño del servicio público, con un horizonte máximo de tiempo el año 2024 - <https://www.alejandrobarrros.com/cambios-en-la-ley-de-transformacion-digital/>. Para mayor profundidad respecto a los compromisos de la digitalización del Estado, y sus posteriores mejoras y fortalecimiento, revisar el apartado del Periodo de Gobierno de Gabriel Boric que sigue (apartado 5.2.1.9).

<sup>67</sup> ChileAtiende - <https://www.chileatiende.gob.cl/>

<sup>68</sup> Clave Única - <https://claveunica.gob.cl/>

<sup>69</sup> Clave Única y su criticidad - <https://www.alejandrobarrros.com/clave-unica-entendemos-realmente-su-criticidad/>

<sup>70</sup> Servicio de Misión Crítica, se refiere a servicios que son absolutamente esenciales para el funcionamiento de una institución y/o proceso. Estos servicios deben ser confiables, seguros y eficientes porque cualquier fallo o tiempo de inactividad puede tener

- Comisaría Virtual<sup>71</sup>, plataforma digital de atención a la ciudadanía respecto de algunas actuaciones y envío de denuncias a Carabineros de Chile. Se trata de un mesón de atención virtual para una serie de trámites que se deben realizar en las unidades policiales que se encuentran dentro del territorio nacional chileno. Este servicio fue ampliamente utilizado durante la pandemia como una forma de solicitar salvoconductos para desplazarse en los periodos de cuarentena.
  - Hospital Digital (HP)<sup>72</sup>, surge con el objetivo de “ampliar la oferta de especialistas y cobertura de atención de salud para la población”, e “instalando una alternativa al modelo tradicional”. Para esto entrega atenciones de salud a distancia, sustentadas en las TICs. Se trató de un programa público de salud digital a cargo del Departamento de Salud Digital de la Subsecretaría de Redes Asistenciales (SRA), del Ministerio de Salud. HD inicia como programa el año 2019, pero ya en el 2018 se desarrollaban en la Subsecretaría algunas de las actividades que son parte de él<sup>73</sup>.
  - EvalTI<sup>74</sup> iniciativa cuyo objetivo es realizar un proceso de evaluación técnica de los proyectos TI de los servicios públicos por parte de especialistas de la Dirección de Presupuestos, este proceso se lleva a cabo una vez al año, y se enmarca en el contexto del diseño del presupuesto.
- Infraestructura de conectividad: Se realizaron inversiones significativas en la infraestructura de telecomunicaciones, incluyendo la expansión de la red de fibra óptica (Fibra Óptica Nacional) y el mejoramiento de la conectividad en zonas rurales y remotas. Esto tenía el propósito de asegurar que más personas ciudadanas pudieran beneficiarse de las oportunidades que ofrece la digitalización.
  - Ciberseguridad y protección de datos: Durante su mandato, Piñera enfatizó la importancia de la ciberseguridad y la protección de datos personales. Se promovió la creación de una nueva ley de ciberseguridad<sup>75</sup> y se fortaleció la infraestructura existente para proteger la información del Estado y la ciudadanía. Durante este periodo y producto de varios incidentes de ciber seguridad se nombró un encargado presidencial del tema<sup>76</sup> el que fuera denominado el Zar de la Ciberseguridad<sup>77</sup>.

Durante este periodo se produce un gran avance en el proceso de digitalización, el cual no necesariamente fue desarrollado con la lógica transformacional, ya que la presión del estallido y la pandemia por contar con servicios online puso mucha presión en el proceso. Sin perjuicio de lo anterior, se produce un cambio de

---

consecuencias graves. Estos servicios deben contar con: i) infraestructura robusta y redundante, ii) alta disponibilidad (tolerancia a fallas), iii) grandes volúmenes transaccionales y/o de datos, iv) monitoreo continuo y v) planes de recuperación ante desastres.

<sup>71</sup> Comisaría Virtual - <https://www.comisariavirtual.cl/>

<sup>72</sup> Hospital Digital – <https://portalsaluddigital.minsal.cl/plataformas-salud-digital/>

<sup>73</sup> Evaluación del Programa Hospital Digital (DIPRES) - [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-285478\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-285478_informe_final.pdf)

<sup>74</sup> EvalTI - <https://digital.gob.cl/transformacion-digital/estandares-y-guias/?ordering=&tag=80>

<sup>75</sup> Con el objetivo de modernizar la ley de delito informático del año 1993,

<sup>76</sup> Inicialmente se nombró a Jorge Atton exsubsecretario de Telecomunicaciones y luego asumió el cargo Mario Farren, exsuperintendente de Bancos, a ellos les correspondió la labor de negociar en el congreso la ley de ciberseguridad.

<sup>77</sup> Zar de la Ciberseguridad, La Tercera - <https://www.latercera.com/pulso/noticia/jorge-atton-primer-zar-la-ciberseguridad-chile/269975/>

paradigma en los servicios públicos respecto de valorar el canal digital. Este proceso permitió reducir las barreras para la digitalización y los servicios públicos aceleraron su proceso de desarrollo digital.

### 5.2.9. Periodo de Gabriel Boric Font, 2022 - 2023

Desde su asunción en marzo de 2022, el gobierno de Gabriel Boric ha enfocado parte de sus esfuerzos en fortalecer el desarrollo digital del Estado en Chile, con un enfoque particular en la inclusión digital y la modernización de la infraestructura tecnológica. Aunque su mandato es relativamente reciente y muchas políticas están aún en desarrollo, hay algunos puntos clave que destacan en su aproximación a la transformación digital:

- Ley de Transformación Digital (Ley N.º 21.180), aprobada en la administración anterior, fue modificada, una de las primeras medidas emprendidas por la actual administración fue ampliar los plazos de entrada en vigencia de la ley, incorporando una nueva etapa denominada preparación<sup>78</sup>. Adicionalmente se solicitó un préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo para apoyar su implementación por cerca de 100 millones de dólares, dado que los recursos originalmente establecidos en el informe de la ley eran claramente insuficientes<sup>79</sup>.
- Nuevo Modelo de Gobernanza, a fines del año 2023 se implementó un nuevo modelo de gobernanza digital, para ello se transfirió todo el equipo de Gobierno Digital desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia al Ministerio de Hacienda, y transformándolo en la Secretaría de Gobierno Digital, donde se encuentra actualmente (desde el 1 de marzo de 2024)<sup>80</sup>.
- Gobierno Digital y Servicios Públicos en Línea: Se continúa con la expansión y mejora de los servicios de gobierno digital, con el objetivo de facilitar los trámites en línea y mejorar la eficiencia y accesibilidad de los servicios públicos. Como parte de este periodo y dadas las exigencias que plantea la Ley N° 21.180, es que Gobierno Digital se encuentra desarrollando múltiples plataformas transversales para apoyar el proceso de transformación digital, los principales servicios -que surgieron durante la administración anterior son:
  - Digitalización: para el proceso de digitalización se potencia el registro nacional de trámites (RNT)<sup>81</sup> y la herramienta Simple (*workflow*) para apoyar el proceso de digitalización de los trámites<sup>82</sup>, que venían de la administración anterior.

---

<sup>78</sup> Cambios en los plazos originales de la Ley de Transformación Digital - <https://www.alejandrobarrros.com/cambios-en-la-ley-de-transformacion-digital/>

<sup>79</sup> Informe Financieros de la Ley de Transformación Digital - [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-175251\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-175251_doc_pdf.pdf)

<sup>80</sup> Ley 21.658 que crea la Secretaría de Gobierno Digital en el Ministerio de Hacienda (subsecretaría de Hacienda) - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1200907>

<sup>81</sup> Registro Nacional de Trámites (RNT) - <https://tramites.gob.cl/>

<sup>82</sup> Simple - <https://simple.gob.cl/>

- Identidad Digital (eID): Los servicios desarrollados en esta área corresponden al mecanismo de autenticación Clave Única que venía de un fuerte crecimiento desde la administración anterior y a la plataforma de firmado de documentos (firma electrónica avanzada) FirmaDoc<sup>83</sup>.
  - Interoperabilidad: plataforma de interoperabilidad e intercambio de datos PISEE 2<sup>84</sup>
  - Comunicación: Para efectos de gestión de los documentos digitales, se ha desarrollado una plataforma de gestión documental DocDigital<sup>85</sup>, que permite la tramitación, envío y recepción digital de documentos oficiales del Estado.
- Marco normativo, en el año 2022 se aprueba la ley (Ley N.º 21.459) que actualiza la ley de delito informático<sup>86</sup> y modifica otros cuerpos legales con el objeto de adecuarlos al convenio de Budapest<sup>87</sup>. Al momento de cierre del análisis de este caso se encontraba en su etapa final de discusión el proyecto de ley marco de ciber seguridad, el cual redefine la institucionalidad en torno a la ciberseguridad, creando una agencia para tal efecto y establece los requisitos mínimos para la prevención, contención, resolución y respuesta frente a los incidentes de ciberseguridad<sup>88</sup>.

### 5.2.10. Tabla de Factores Clave

A continuación, se presenta la tabla que identifica los factores clave que han influido de modo positivo o negativo en iniciativas de modernización del Estado, en este caso, para el Desarrollo Digital del Estado.

Tabla 30: Tabla de Factores Clave - Desarrollo Digital del Estado, 1990-2023

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público	+2	+2	+1
2. Trabajadores(as) del sector público	0	-1	0
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos	-1	-1	-1
4. Gremios empresariales	+1	0	0
5. Partidos políticos	-1	-1	-1
6. Congreso Nacional	+1	-1	0
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial	-2	-1	0
9. Contraloría General de la República	-2	-2	-1
10. Dirección de Presupuestos	+1	-1	-2
11. Ministerio de Hacienda	+1	0	+1
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública	0	-1	0
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)	0	0	-1
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	+1	+1	0
15. Asesores(as) presidenciales ("2do piso")	0	+1	0
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad	0	0	+1

<sup>83</sup> Plataforma de Firma Electrónica FirmaDoc - <https://firma.digital.gob.cl/>

<sup>84</sup> Plataforma de Servicios Electrónicos del Estado 2 - <https://portal.pisee.cl/>

<sup>85</sup> Gestión Documental - <https://doc.digital.gob.cl/login>

<sup>86</sup> Nuevo marco legal sobre delitos informáticos (Ley N° 21.459) - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177743>

<sup>87</sup> Convenio de Budapest - [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26882/1/Convenio\\_de\\_Budapest\\_y\\_Ciberdelincuencia\\_en\\_Chile.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26882/1/Convenio_de_Budapest_y_Ciberdelincuencia_en_Chile.pdf)

<sup>88</sup> Ley Marco de Ciberseguridad - <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2024/04/08/43820/01/2475674.pdf>

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
17. Organismos y bancos multilaterales	0	+1	+1
18. Centros de pensamiento			
19. Universidades	0	+1	+1
20. Situación económica del país	+1	+1	-1
21. Crisis políticas e institucionales	+2	+1	+1
22. Demandas ciudadanas	+1	0	0
23. Percepción de la corrupción	0	0	+1
24. Gobernanza de la Modernización del Estado	0	-1	-1
25. Capacidad de implementación de las reformas	+1	0	-1
26. Disponibilidad de recursos para las reformas	+1	+1	-1
27. Disponibilidad de información para las reformas	0	+1	0
28. Disponibilidad de tecnologías de información	+1	+1	+2

Fuente: Elaboración propia

Las principales modernizaciones sustentadas en tecnologías de información fueron lideradas por directivos públicos con gran visión y que visualizaron el aporte sustantivo que esas tecnologías podían aportar al proceso de modernización. Buenos ejemplos de esto son Registro Civil en los años 90, el Servicio de Impuestos Internos y la Dirección ChileCompra.

La Contraloría General de la República ha tenido poca capacidad para entender y apoyar el uso y adopción de TIC en los procesos del Estado, quedándose en la lógica del papel, muchas veces el discurso de sus autoridades no se condice con los procesos internos.

La Dirección de Presupuestos en particular en su rol de identificar los recursos tecnológicos necesarios para la implementación de las reformas a través de sus informes financieros, no dan cuenta de lo requerido, hay varios ejemplos de estos: Ley de Transformación Digital, Modificación de la Ley de Compras Públicas, Proyecto de Ley de Notarios y varias más. Adicionalmente en la discusión presupuestaria anual, en muchas ocasiones recorta presupuestos sin entender adecuadamente el impacto que tienen esos recortes en la ejecución de esos proyectos tecnológicos.

### 5.2.11. Conclusiones

Como se puede apreciar, a lo largo de los años se han desarrollado múltiples iniciativas, partiendo por mejoramientos internos en términos de las capacidades y adopción de tecnologías de información para el soporte de procesos internos hasta el mejoramiento de la atención de los ciudadanos.

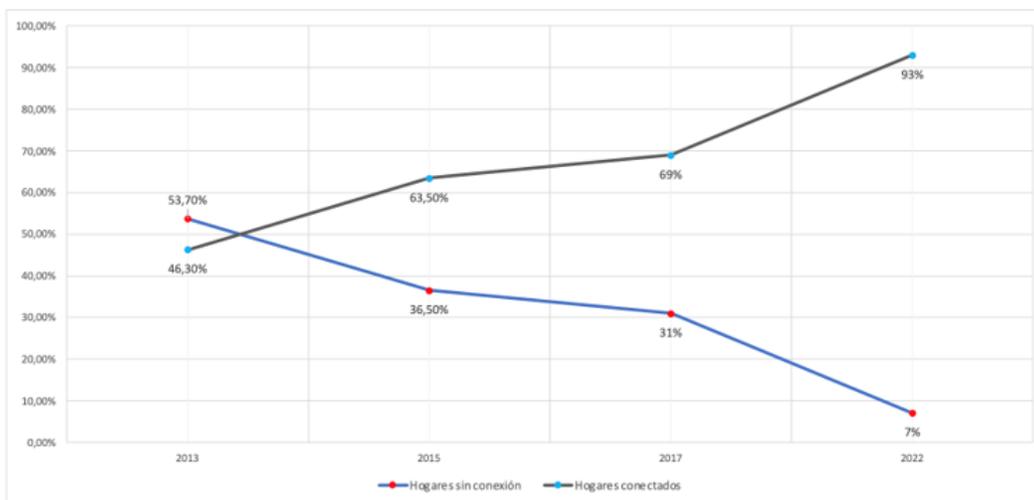
Durante el periodo analizado, Chile ha mostrado un destacado desempeño regional en términos de adopción y uso de infraestructura tecnológica. Chile es el país con mayor penetración de tecnologías de información, como lo muestran múltiples métricas, llegando incluso a ser el cuarto país en el mundo con mejor velocidad promedio de conexión en banda ancha fija, superando a varios países de la OCDE, como Francia, Alemania y España<sup>89</sup>, incluso con precio bastante por debajo de países europeos y el mismo Estado Unidos<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Índice de Conectividad Speedtest - <https://www.speedtest.net/global-index>

<sup>90</sup> Costos de Internet - <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/internet-cost-by-country>

Ilustración 12: Evolución de porcentajes de hogares conectados por zona

**Evolución de porcentaje de hogares conectados por zona**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CASEN 2013 - 2022

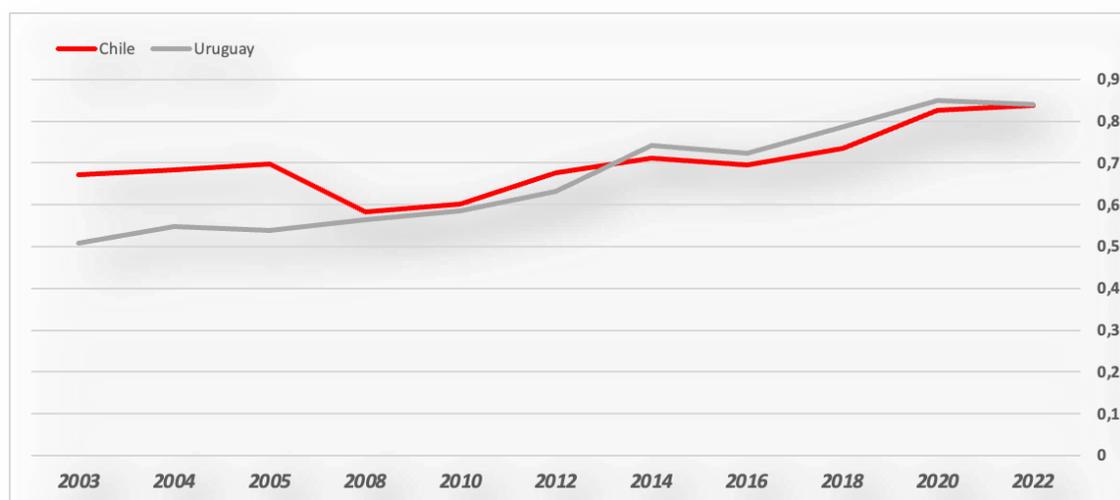
En el ámbito de la adopción y uso de TIC por parte del Estado, al observar el índice de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas<sup>91</sup>, en sus 11 evaluaciones a la fecha, nuestro país ha liderado la región de América Latina en 4 de ellas, solo superado por Uruguay con 5 mediciones. En los últimos años, desde 2014 a la fecha Uruguay ha sido líder regional, relegando a nuestro país a un segundo lugar, incluso en algunos periodos al tercer lugar regional.

La gráfica siguiente muestra la evolución de Chile frente a Uruguay, hoy líder regional indiscutido en materia de desarrollo digital del Estado en la región. Actualmente, Chile se encuentra en una buena posición, pero el comportamiento en los últimos años ha sido más bien errático, demostrado al analizar la tendencia porcentual del índice a lo largo de los años<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> El eGov-UN o Índice de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas es la evaluación más antigua respecto del desempeño de los servicios digitales del Estado, si bien hoy existen varios otros indicadores (ITU, OCDE, BID y otros), en el caso del eGov-UN es el que permite un análisis en un periodo más largo de tiempo, la primera medición es del año 2003, y la última del año 2022 con una frecuencia bianual ya cuenta con 11 evaluaciones. Para más información ver – <https://publicadministration.un.org/egovkb>

<sup>92</sup> Comportamiento del índice de eGov de Naciones Unidas a lo largo de los años - <https://www.alejandrobarrros.com/algunas-reflexiones-con-nueva-version-del-egov-un/>

Ilustración 13: Evolución del desarrollo digital del Estado (Chile-Uruguay)



Fuente: Elaboración propia a partir de eGov-UN

Desde un punto de vista de las iniciativas más destacadas, en este proceso de adopción y uso de tecnologías por parte del Estado, son el Servicio de Impuestos Internos y el portal de Compras Públicas - ChileCompra casos destacados como prácticas de “clase mundial” y ejemplo para muchos países.

En años recientes, las iniciativas más destacadas son ChileAtiende y Clave Única, ambos servicios digitales de carácter transversal y que se han venido fortaleciendo en los últimos años, con bastantes desafíos por delante.

Hoy, el Estado se encuentra frente a un desafío mayor en términos de la implementación de la Ley de Transformación digital (Ley N.º 21.180), la cual plantea grandes exigencias en términos de los tiempos involucrados y los recursos necesarios para su cumplimiento.

Otro elemento que llama la atención, son los cambios en la gobernanza y, en particular, en la institucionalidad relacionada con el desarrollo digital del Estado en Chile. Durante varios años, la responsabilidad del tema ha alternado entre el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Economía, culminando recientemente con un traslado al Ministerio de Hacienda. Además, la alta rotación de directivos públicos ha complicado la situación, con hasta diez personas diferentes liderando el desarrollo digital en el mismo periodo. A modo de contraejemplo, en Uruguay, se evidencia una mayor estabilidad, manteniéndose la misma persona en el cargo durante todo este tiempo. Con lo anterior, diversos estudios locales e internacionales han comentado esta inestabilidad en Chile en materias de institucionalidad, generando propuestas para una estructura más específica y estable, muy distinta de la realidad actual, incluso después del último cambio ministerial.

Al analizar la institucionalidad actual, se observa que hay una dispersión en materias de desarrollo digital en cerca de 7 instituciones que tienen un rol relevante en la materia (Subsecretaría de Telecomunicaciones, Ministerios Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía,

Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio de Ciencias y Ministerio de Interior), y que plantea grandes desafíos de coordinación en materias de política pública.

Otro elemento llamativo, además de la falta de estabilidad institucional, es que las diferentes políticas públicas en la materia, desde la primera agenda digital, no han tenido un adecuado uso, y terminan transformándose en un producto en sí mismo, más que en una hoja de ruta del proceso, una señal de ello es que en casi todos los periodos de gobierno, se desarrolla la agenda digital a mitad del periodo y con poca evaluación del ejercicio anterior, a diferencia de otras experiencias, en particular el caso de Uruguay que ha tenido un proceso muy consistente de desarrollar y evaluar sus agendas digitales, su estabilidad institucional por cierto ha ayudado a esto.

### 5.2.12. Recomendaciones

Dados los desafíos que tiene nuestro país en el futuro en materias de Desarrollo Digital del Estado, en particular, la implementación de la ley de Transformación Digital es que se hace necesario sincerar el esfuerzo asociado, en especial en lo que respecta a plazos y montos involucrados necesario para su implementación.

Otro desafío relevante y sobre el cual hay que prestar atención son los múltiples cambios en los marcos legales que están vinculados al desarrollo digital del Estado y que deben ser homologados e implementados, esto es, la nueva ley de cibercrimen, ley marco de ciberseguridad y algunos proyectos de ley que están en curso, como son, protección de datos, inteligencia artificial y acceso a la información pública.

Dada la nueva residencia de la institucionalidad de Gobierno Digital, es que se hace necesario establecer una cadena de valor del proceso de Transformación Digital, incorporando a todos los actores del ecosistema de modernización, hoy todos reunidos en el Ministerio de Hacienda, refiriéndose a la Secretaría de Modernización del Estado, Laboratorio de Gobierno y Secretaría de Gobierno Digital. Los que deberían trabajar en forma colaborativa y en coordinación, estableciendo un “cadena de valor” asociada a la modernización del Estado. Además, hay que mejorar los aspectos relacionados con la rectoría de esta política pública, estableciendo un adecuado dialogo entre lo operacional y los roles rectores, ya que tienen desafíos bastante diferentes, tanto en términos de personal, tiempos, costos y competencias necesarias. En el corto plazo se vienen grandes desafíos en materias de diseño de estrategias y su consecuente esfuerzo de implementación, esto es, gobernanza de datos, identidad digital, y marco de regulación técnica de la ley de transformación digital.

La Secretaría de Gobierno Digital, debe identificar los requerimientos necesarios para su función que son de índole diferente, por una parte, el rol rector de la Política Pública y por otro lado operador de plataformas, la mayoría de ellas con características bastante únicas y que a corto andar se van a transformar en servicios de misión crítica. Estas funciones, tienen requerimientos muy diferentes en términos de la tipología de personal necesario, procesos y formas de operar. En el mediano plazo se hace necesario evaluar si ambos roles, rector y operador debieran estar en una misma institucionalidad, hay mucha experiencia comparada que han separado ambos roles, dada su naturaleza diferente.

Dado que hoy, se aprecian importantes falencias en materias de diseño y dimensionamiento de proyectos tecnológicos (costos, tiempos, método), es que se debe potenciar la gobernanza de los proyectos tecnológicos de gran tamaño, la iniciativa EvalTI es un primer paso, pero se debe robustecer para acompañar a los servicios en el proceso de diseño e implementación de iniciativas tecnológicas de gran envergadura.

Por último, un gran desafío es mejorar la musculatura para la operación de plataformas transversales del Estado, que como ya se mencionaba son plataformas que en la medida que aumente su uso, se transformarán en sistemas de misión crítica, los que deben ser operados con esa lógica, un buen ejemplo de ello es Clave Única, hoy un uno de los *hub* transaccionales más grandes del país, y a corto andar el más grande.

### 5.3. SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, 1990-2023<sup>93</sup>

---

El 23 de junio de 2003, con la aprobación de la Ley N.º 19.882, surgió una nueva institucionalidad pública para la gestión de personas en el Estado y dio lugar a la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública ("Sistema ADP").

En sus 20 años de existencia, el Sistema ADP se ha consolidado como un referente en reclutamiento y selección de cuadros públicos, con más de 125 postulantes en promedio por concurso en el período 2004-2023. En el último año, se registraron más de 60.000 postulaciones, buscando personas con los talentos y competencias adecuadas para desempeñar cargos directivos, independientemente de si provienen del sector público o privado<sup>94</sup>.

La creación del Sistema ADP tuvo como objetivo inicial reducir el número de directivos de libre designación y remoción, introduciendo mecanismos de selección competitivos para evaluar el mérito de los postulantes. Esto provocó un cambio cultural que aún enfrenta resistencias, al limitar la discrecionalidad de la autoridad política para disponer de los altos puestos de dirección en los servicios del Estado.

El Sistema ADP chileno fue concebido para conciliar la idoneidad para ejercer funciones públicas con la confianza de la autoridad en esos directivos. En su diseño original, no todos los servicios públicos se incluyeron, distinguiendo entre los ejecutores de políticas públicas que entregan servicios a la ciudadanía y los que participan en la definición y diseño de estas. Solo los primeros fueron adscritos al Sistema, lo que significó que, de un total de 127 servicios públicos, el Sistema se aplicara solo a 99<sup>95</sup>. Esta característica del Sistema ADP fue muy debatida durante su tramitación legislativa. Hubo resistencia de algunos sectores que consideraban que se vulneraban las atribuciones presidenciales sobre el nombramiento y remoción de directivos de exclusiva confianza que eran fundamentales para llevar adelante políticas cuya realización se encarga al jefe del Estado.

En la práctica, el sistema limitó la libre designación gubernamental de directivos públicos, introduciendo el mérito y la concursabilidad como condición para proveer más de 3,200 cargos en el gobierno central. Actualmente, 1.615 cargos son provistos por el Sistema ADP y menos del 15% de los cargos directivos del Gobierno Central son nombrados solo por confianza.

---

<sup>93</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Enrique Paris Horvitz, cuya experiencia y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

<sup>94</sup> En los primeros años del Sistema ADP menos del 15% de los postulantes provino del sector privado, pero en años recientes esa participación llegó a ser de más del 60%, con efectos desafiantes para reducir las brechas salariales con el mercado.

<sup>95</sup> En el artículo trigésimo sexto de la ley N.º 19.882 se establece que el Sistema se aplica a todos los servicios regidos por el Título II de la ley N.º 18.575, de Bases Generales de Administración del Estado (LOCBGAE), con excepción de las subsecretarías y la Presidencia de la República y sigue exceptuando a otras 28 instituciones que, en su mayoría, responden a la denominación común de servicio público.

La institucionalidad del Sistema ADP quedó conformada por la Dirección Nacional del Servicio Civil ("Servicio Civil"), encargada de administrarlo<sup>96</sup>, y por el Consejo de Alta Dirección Pública ("Consejo ADP"), un órgano colegiado, independiente e inamovible<sup>97</sup>, integrado en la estructura del Servicio Civil y compuesto por el Director del Servicio y cuatro consejeros nombrados por el Presidente de la República, con ratificación previa del Senado, por un período de seis años.

El Consejo ADP ha sido técnicamente solvente y políticamente plural, y desde su creación ha actuado con razonabilidad y de un modo no partisano. La discusión sobre el grado de autonomía del Consejo ADP respecto del gobierno de turno persiste hasta hoy. Algunos consideran que el Consejo debería ser autónomo, con consejeros ratificados por el Senado y su presidente elegido por ellos, mientras que otros creen que este diseño no resuelve adecuadamente la relación entre la administración estatal y el gobierno que la dirige.

El sistema se aplica principalmente a los cargos de primer y segundo nivel jerárquico. Los cargos de primer nivel jerárquico están directamente subordinados a la autoridad política, mientras que los de segundo nivel dependen del nivel anterior. Los de primer nivel son jefes de servicio, mientras que los de segundo nivel son subdirectores de servicio, directores regionales o de hospitales, o jefaturas de unidades organizativas con dependencia inmediata del jefe superior.

A medida que el Sistema ADP se fue desarrollando, se incorporaron progresivamente nuevos cargos y servicios públicos. En 2004, se comenzó con 92 servicios y 684 cargos adscritos, los que hasta la Reforma de 2016 se fueron ampliando a 114 servicios y 945 cargos, 109 de primer nivel y 836 de segundo. De acuerdo con los datos del Servicio Civil al 31 de diciembre de 2023, forman parte del Sistema de Alta Dirección Pública 206 servicios públicos y 1.615 cargos adscritos, 128 de primer nivel jerárquico y 1.487 de segundo.

El Sistema ADP, al cabo de algunos años, sobrepasó sus fronteras originales, aplicándose a instituciones que no son servicios públicos, denominadas "no adscritas"<sup>98</sup>. En 2010, eran 106 cargos que pertenecían a 26 instituciones no adscritas, y a diciembre de 2023 el sistema ADP suma 334 cargos, 248 de primer nivel y 86 de segundo, en 74 instituciones bajo esta denominación. Con la Ley de Calidad y Equidad de la Educación<sup>99</sup>, el campo de acción del Sistema de ADP se extendió más aún, imponiendo su estándar de selección basado en el mérito, la no discriminación y bajo diferentes modalidades, a más de 5.300 cargos directivos en 503 organismos públicos.

El mérito se convirtió en un factor ordenador de un sistema que favorece la profesionalización de la función directiva pública. El filtro de mérito incorpora herramientas propias de una gestión de personas moderna que busca acreditar competencias para el adecuado desempeño de funciones directivas, de acuerdo con un perfil

---

<sup>96</sup> La DNSC es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.

<sup>97</sup> La inamovilidad de los consejeros fue objeto de debate en el H. Senado. Varios senadores se declararon partidarios de incorporar una causal de remoción por faltas graves que resolviera el H. Senado por el mismo quórum para nombrarlos.

<sup>98</sup> El concepto de no adscrito alude a cargos que, sin pertenecer al Sistema de ADP, deben proveerse recurriendo a su procedimiento de selección.

<sup>99</sup> La Ley N.º 20.501 aprobada en 2011 establece que actualmente 3.366 cargos de Directores de Escuelas y Liceos Municipales y de Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) deben seleccionarse a través de un mecanismo que cuenta con la participación del Consejo de ADP.

de selección predefinido, y sin restringirse a la revisión de la formación y experiencia profesional de los postulantes. Para esta tarea, se promovió la colaboración público-privada, otra innovación del sistema, recurriendo a empresas especializadas en reclutamiento y selección de personas.

El Consejo de ADP o los Comités de Selección (CS) - para cargos de primer o segundo nivel jerárquico respectivamente - deben seleccionar por medio de concursos públicos a los postulantes más idóneos y que mejor se ajustan al perfil del cargo, y proponerlos a la autoridad encargada del nombramiento, la cual puede elegir libremente entre los nominados o declarar desierto el concurso.

Tras más de dos décadas de existencia, el Sistema ADP ha demostrado ser una de las experiencias de reforma del Estado más exitosas en Chile. Ha sido un aporte a la transparencia, ha contribuido a legitimar la administración del Estado y es reconocido como referente a nivel internacional. El Sistema permitió incorporar a profesionales con trayectorias valiosas en el sector privado y ha elevado la participación de mujeres en la gerencia pública, especialmente en los últimos años. En 2023, el 33% de las personas nombradas en cargos de primer nivel jerárquico y el 42% en los cargos de segundo nivel son mujeres, muy por sobre el 20% aproximadamente que se estima en el sector privado.

Luego de los primeros años de funcionamiento del Sistema ADP, se fue advirtiendo la necesidad de hacer modificaciones para superar indefiniciones sobre su ampliación, estableciendo plazos y removiendo obstáculos que dilataban la realización de los concursos. Si bien la ley que lo creó dispuso la incorporación gradual de servicios al Sistema de ADP<sup>100</sup>, a fines del 2006 se habían incorporado solo 78 servicios públicos y menos del 50% de altos directivos de primer nivel jerárquico habían sido seleccionados de acuerdo con sus normas, expresión de la resistencia en ministerios y servicios para avanzar en la instalación del Sistema de ADP.

La mayor crítica al funcionamiento del Sistema ADP, e incluso a su existencia misma, fue la remoción de directivos con ocasión de los cambios de gobierno. El Sistema ADP había quedado expuesto a una debilidad mayor, que debía ser mitigada, pues las desvinculaciones parecían responder más a nuevos intentos de "apropiación" política del Estado que a la necesidad de cada gobierno de disponer de directivos responsivos a los lineamientos de sus políticas. A su vez, la alta rotación directiva que producía esta conducta repercutía negativamente en la gestión de los servicios públicos y dejaba al descubierto los altos costos de los procesos de selección.

En 2010, al asumir un gobierno de signo político distinto al anterior, aumentaron fuertemente las renuncias no voluntarias, fenómeno que volvería a repetirse en los gobiernos siguientes. Después de la reforma de 2016, este fenómeno decreció, pero aún subsiste y sigue siendo una de las debilidades del sistema<sup>101</sup>.

Por otra parte, el uso excesivo y sistemático de la figura de directivos transitorios y provisionales ("TyP"), mecanismo excepcional de nombramiento de cargos ADP vacantes mientras se llevaba a cabo el concurso destinado a proveerlos, comenzó a dañar la calidad y la credibilidad del Sistema ADP, elevando el riesgo de convertirlo en un mecanismo que solo servía para revestir de un barniz de mérito designaciones

---

<sup>100</sup> En 2004, primer año de funcionamiento, se incorporarían al menos 48 servicios públicos y luego entre los años 2006 y 2010 lo harían anualmente a lo menos 10 servicios, para quedar concluido el proceso ese último año.

<sup>101</sup> Una comparación de los egresos no voluntarios (desvinculaciones) al segundo año de los últimos 4 gobiernos muestra que estos disminuyeron después de la reforma del 2016, pero siguen siendo muy altos: al 2012: 41%; al 2016: 53%; al 2020: 38%; al 2024: 35%.

gubernamentales de confianza política. La figura del directivo TyP se transformó en un mecanismo distorsionador, y la preferencia de la autoridad por esta modalidad atentó crecientemente contra la legitimidad del Sistema y afectó también la competitividad de los procesos de selección.

Para enfrentar las debilidades y riesgos sobre la integridad del Sistema ADP, todos los gobiernos usaron dispositivos administrativos que tuvieron una efectividad relativa. Se promovió la consolidación del Sistema a través de instructivos para mejorar o corregir su operación. Cinco años después de su instalación, bajo el primer gobierno de la presidenta Bachelet, se buscó apurar la incorporación de servicios públicos al Sistema y agilizar la realización de los concursos. En el primer gobierno del presidente Piñera se insistió en la definición y cumplimiento de los plazos de los concursos y en la instrucción al Servicio Civil de prestar asistencia técnica a ministerios y servicios públicos en la formulación de perfiles de cargo y en la elaboración y seguimiento de los convenios de desempeño. Cada instructivo recogió elementos de los anteriores y, a lo largo de una década, fueron consolidando un conjunto de buenas prácticas, pero al mismo tiempo, mostrando debilidades y desafíos del sistema que tendrían que abordarse a través de un cambio legal<sup>102</sup>.

Desde la creación del Sistema ADP, hubo cuatro proyectos de ley sobre su perfeccionamiento que no concitaron apoyos suficientes hasta la reforma que se concretó en 2016, confirmando la importancia del proceso político en la formulación de las políticas públicas.

La reforma al Sistema de ADP y al Servicio Civil de 2016 permitió dar nuevos pasos hacia la consolidación del proceso de profesionalización de la función pública y de la transformación del mérito en norma y salvaguarda contra el abuso y la instrumentalización político-partidista de la administración estatal.

### 5.3.1. Periodo Patricio Aylwin Azócar, 1990-1994

El primer gobierno del retorno a la democracia, liderado por Patricio Aylwin, se propuso desde sus inicios velar por la gobernabilidad democrática y evitar una regresión autoritaria. Su accionar se orientó hacia la reinserción internacional, la democratización política, la reconciliación, el crecimiento económico y la justicia social. En este contexto, no se contemplaba una agenda explícita de reforma y modernización de la gestión pública<sup>103</sup>. Sin embargo, para alcanzar los objetivos de un “crecimiento con equidad”, algunos servicios públicos emprendieron procesos de modernización. Por ejemplo, la modernización del Servicio de Impuestos Internos fue necesaria para concretar la reforma tributaria del gobierno.

Otros jefes de servicio también se sumaron al impulso reformador, emprendiendo procesos de modernización de la gestión<sup>104</sup>. Este pequeño grupo de líderes se convirtió en referentes y ejemplos a seguir por otros servicios, marcando el camino de las políticas de reforma y modernización de la gestión en el Estado de los siguientes gobiernos. Aunque no hubo un mandato explícito de modernizar estos servicios, los líderes contaron

---

<sup>102</sup> En 2009, el *Consorcio para la Reforma del Estado* reconoció el valor del SADP y propuso profundizar las reformas que permitieran incrementar la competencia en la selección de directivos públicos; en 2004 el “Seminario Internacional SADP 2014: mérito y reformas pendientes” expertos y parlamentarios de todo el espectro político coincidían en la necesidad de perfeccionar el sistema ADP; en 2015 el informe del Consejo anticorrupción señalaba “*El sistema de ADP debe consolidarse como un sistema profesional y de mérito, entendiendo la importancia de que existan cargos de confianza en cada nuevo gobierno.*”.

<sup>103</sup> Boeninger, E. (2007). *Políticas Públicas en Democracia*. Editorial Uqbar.

<sup>104</sup> Javier Etcheverry en SII; Marcos Lima en INP; Berta Belmar en SRCI y César Oyarzo en Fonasa.

con el apoyo y los recursos del gobierno. Estas experiencias demostraron la importancia del liderazgo en los directivos públicos y la necesidad de una capacitación adecuada. Sin embargo, no se planteaba aún la idea de una reforma a la gerencia pública.

En su último mensaje presidencial, el 21 de mayo de 1993, Patricio Aylwin expresó: «Es indudable que el aparato administrativo del Estado chileno requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente. No es esta tarea fácil, ni se cumpliría anunciando “reformas” más o menos espectaculares. Desburocratizar no es sólo disminuir funcionarios, que en muchos casos son menos de los que se requieren. Es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad. Mi gobierno está trabajando en los estudios pertinentes y espera lograr conclusiones realistas y positivas que pueda legar al futuro gobierno un aporte útil en esta importante y delicada materia...»

Estas palabras ilustran la comprensión que el gobierno fue adquiriendo sobre la necesidad de abordar la reforma y modernización de la gestión estatal. Era necesario elaborar estudios y propuestas, las cuales en algunos casos se tradujeron en líneas de acción que tomaron forma a fines de 1993 con la implementación del “Plan Piloto de Modernización”. Así, en el gobierno del presidente Aylwin se reconoce como problema público las condiciones de funcionamiento del aparato estatal y la necesidad de su modernización para que el Estado contribuya al desarrollo del país. Desde esta perspectiva, se confirma la existencia de un déficit en las capacidades para el ejercicio de la función pública, dejando a futuros gobiernos la tarea de enfrentarlos.

Es importante destacar que las reformas y procesos de modernización iniciados en este período se llevaron a cabo exclusivamente en el plano administrativo, excluyendo la discusión política-legislativa.

### 5.3.2. Periodo Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

Las bases programáticas del gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle incorporan compromisos en la modernización de la gestión pública, con el objetivo de mejorar la capacidad regulatoria y de fiscalización del Estado, así como fortalecer las capacidades de gestión del sector público. Se propone situar al Estado en una posición que permita mejorar sus competencias ejecutivas e integrar nuevas tecnologías de información y gestión. Además, se busca reforzar la asignación de responsabilidades individuales y flexibilizar los aspectos administrativos, financieros y de personal, junto con la creación de incentivos al desempeño<sup>105</sup>.

El presidente Frei define a su gobierno como modernizador y durante su mandato muestra un interés continuo por los temas relacionados con la gestión pública. En 1994, se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública con la misión de coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado, así como diseñar políticas generales alineadas con las “reformas de segunda generación”<sup>106</sup>. Aunque se establece la necesidad de reforma y modernización del aparato estatal, las medidas ejecutadas durante la

---

<sup>105</sup> Ramírez Aluja, A. (2001). Modernización de la Gestión Pública. El caso chileno (1994-2000).

<sup>106</sup> El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la década de los años 90 propician reformas en sector público para que este juegue el rol de articulador del desarrollo de los países de América Latina.

primera mitad del gobierno son limitadas y aisladas para generar un cambio significativo en la gestión pública. No obstante, se evidencia un claro interés por entender mejor los desafíos que enfrenta la función pública.

En 1996, se realiza un estudio de percepción de satisfacción del usuario para evaluar la calidad de la atención de los servicios públicos<sup>107</sup>, y se lleva a cabo un estudio sobre el clima organizacional en la Administración Pública el mismo año<sup>108</sup>. Además, se realizan seminarios internacionales sobre modernización del Estado para compartir experiencias y buenas prácticas con directivos y funcionarios públicos. Según el gobierno, entre 1994 y 1996 se sientan las bases para las líneas de acción que se desarrollarán posteriormente en un Plan Estratégico.

A partir de 1997<sup>109</sup>, el proyecto de reforma toma nuevo impulso y se elabora el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000, que establece objetivos y seis líneas de acción: gestión estratégica, transparencia y probidad, calidad del servicio y participación ciudadana, recursos humanos, institucionalidad del Estado y posicionamiento de la agenda de modernización en la opinión pública.

En cuanto a los recursos humanos, el plan estratégico plantea que la modernización del Estado exige repensar la función de los altos directivos y reconoce la importancia de los estilos de liderazgo para impulsar las transformaciones necesarias. Las experiencias internacionales<sup>110</sup> conocidas en Chile contribuyen a la conciencia de los tomadores de decisiones sobre la relevancia de los sistemas de gerencia pública para la modernización. Esto se traduce en un diagnóstico que identifica la falta de criterios claros para definir perfiles de gerentes públicos, mecanismos de reclutamiento y selección, políticas de empleo, evaluación y gestión del rendimiento, así como políticas de remuneraciones.

El Consejo Interministerial inicia la elaboración de un proyecto de "Sistema Integral de Gerencia Pública", que incluiría la creación de un organismo encargado de la administración general de la gerencia pública y la definición de políticas globales para regularla y sustentarla<sup>111</sup>. Esta iniciativa representa el primer paso concreto hacia la modernización de la Alta Dirección en los servicios públicos del gobierno central, cuya implementación requeriría un proyecto de ley. El sistema propuesto busca asegurar que los servicios públicos sean dirigidos por líderes capacitados y motivadores, que equilibren adecuadamente los aspectos políticos y técnicos. Para ello, contempla un proceso de selección por concurso, la negociación de convenios de desempeño con indicadores de gestión y la evaluación rigurosa y periódica de compromisos y remuneraciones<sup>112</sup>.

La voluntad del gobierno de avanzar con esta iniciativa se refleja en el mensaje presidencial del 21 de mayo de 1998, donde se manifiesta la decisión de enviar al Congreso un nuevo estatuto para fortalecer la alta gerencia pública del Estado. Aunque el proyecto no se presenta, el gobierno logra posicionar en la agenda pública la

---

<sup>107</sup> Estudio a cargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda.

<sup>108</sup> Realizado por el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile en conjunto con la DIPRES del Ministerio de Hacienda en noviembre de 1996.

<sup>109</sup> Un nuevo impulso a las iniciativas de modernización de la gestión pública se produce con la llegada de Juan Villarzú a la SEGPRES y de Claudio Orrego como Director Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

<sup>110</sup> En los Seminarios internacionales sobre Gestión Pública que se realizan entre 1994-1999, representantes de Australia, Nueva Zelanda, Canadá, España, Reino Unido y del BID comparten sus experiencias y los formuladores de políticas constatan la importancia de los sistemas que se han desarrollado para reclutar directivos altamente competentes.

<sup>111</sup> El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994-2000. (2000). Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. MINSEGPRES.

<sup>112</sup> Ídem.

necesidad de reformar y modernizar los mecanismos de reclutamiento y selección de los directivos estatales. Al evaluar las reformas y la modernización de la gestión pública a principios de 2000, el gobierno asegura que este proyecto servirá de base para las políticas adoptadas en el tercer gobierno de la Concertación.

La segunda mitad del gobierno de Eduardo Frei se caracteriza por una amplia discusión sobre la Alta Dirección Pública, en la que participan no solo los equipos de gobierno, sino también académicos, expertos en políticas públicas, directivos públicos y exautoridades.

### 5.3.3. Periodo Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006

En el gobierno de Ricardo Lagos desde un inicio se aborda el desafío de una reforma sobre los Altos Directivos del Estado y el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), fue la expresión de esa voluntad. El objetivo del PRYME era contribuir a una gestión más eficiente, transparente y participativa de la administración del Estado, a través de incentivar en los servicios públicos la incorporación de prácticas, herramientas y tecnologías de información para el mejoramiento de la producción de bienes y servicios públicos. Asumió distintas iniciativas en el terreno del rediseño institucional, la descentralización y desconcentración, la modernización de la gestión pública, la participación ciudadana y transparencia en la gestión pública.

El debate sobre la necesidad de un nuevo sistema de gerencia pública estaba instalado más allá del gobierno y fue dando lugar al surgimiento de propuestas con alto grado de diseño. La Comisión de Reforma del Estado del CEP<sup>113</sup> integrada por especialistas con trayectorias políticas y profesionales distintas formuló al inicio del gobierno una propuesta de reforma al régimen laboral para los altos directivos del Estado Central. Declaraba que elegía esa reforma por su positivo efecto sobre el crecimiento económico que un Estado cumpliera sus funciones con eficiencia y calidad, lo que estaba. Respaldados por evidencia internacional, para los integrantes de esta comisión la prioridad puesta en los Altos directivos se explicaba porque todos los demás temas de la gestión del Estado Central se resuelven con mayor eficiencia cuando los altos directivos son seleccionados y remunerados adecuadamente para atraer a los mejores.

Una crisis política y de confianza institucional se desata en 2002 con los casos conocidos como MOP – GATE se convertirá en la oportunidad para avanzar en la reforma y modernización del aparato estatal. El acuerdo anunciado el 30 de enero de 2003 se divide en una triple agenda: la de modernización del Estado, la de transparencia y la de promoción del crecimiento. Frente al objetivo de avanzar en profesionalización de la función pública se dispuso de las propuestas que venían desarrollándose desde fines del gobierno anterior. Los trabajos del PRYME, los estudios de la Dirección de Presupuestos y las propuestas del CEP fueron la base para materializar acuerdos sobre los principios y elementos constituyentes de una reforma sobre el Servicio Civil.

En las negociaciones todos los participantes, constreñidos por los acuerdos alcanzados entre gobierno y oposición, tuvieron que renunciar a muchas de sus propuestas y en momentos clave se logró la necesaria unidad de propósitos.

Esta reforma mostró la importancia del liderazgo ejercido por los actores políticos, que vieron en una situación de crisis la oportunidad para impulsar un proceso de reforma del Estado y mejorar la calidad de la política, junto a la capacidad de construir soluciones técnicamente robustas que equilibraran las aspiraciones políticas

---

<sup>113</sup> Centro de Estudios Públicos.

de las partes. Estos factores permiten comprender la efectividad del acuerdo político que se alcanzó para superar la crisis institucional que había vivido el país.

“En la Concertación provoca cierta resistencia que el presidente renuncie a nombrar 3.500 cargos públicos mientras en la derecha se niegan a transparentar el origen de los fondos para financiar campañas políticas”

Es importante destacar que la decisión de crear el Servicio Civil precedió a la de impulsar el Sistema de ADP. Los acuerdos suscritos los años 2000 y 2001 entre la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el gobierno sobre reforma y modernización del Estado, *“en el marco del común propósito de un nuevo trato a los funcionarios públicos”*<sup>114</sup> se tradujeron entre otras iniciativas en la creación de un servicio público, la Dirección Nacional del Servicio Civil que tendría por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado<sup>115</sup>. Ese sería el vehículo legislativo que usaría el gobierno para implementar los acuerdos que permitirían la creación del Sistema ADP.

En algo menos de seis meses, fruto de los acuerdos alcanzados se materializó una reforma del Servicio Civil que destaca como un innovador esfuerzo de desarrollo institucional reconocido a nivel mundial y que sitúa a Chile a la altura de lo que no muchos países han conseguido .

El presidente Lagos en su mensaje presidencial de mayo del 2003 expresó su valoración por el esfuerzo del Congreso Nacional de convertir el proyecto de ley del Nuevo Trato en ley de la República y señalaba, “Esta ley es un paso gigantesco para profesionalizar el servicio público y la alta dirección pública. Sobre la base del mérito y la idoneidad, permitirá llamar a concurso para llenar tres mil cargos que hasta ayer solamente eran de confianza del presidente de la República.”.

#### 5.3.4. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

El primer gobierno de la presidenta Bachelet no consideraba en su programa de gobierno cambios a una institucionalidad pública de reciente creación, que junto a sus fortalezas comenzaba a mostrar en sus primeros años algunas debilidades.

Desde la creación del Servicio Civil y del Sistema ADP hasta el envío al Parlamento de una Reforma al sistema en 2015, hubo cuatro proyectos de ley iniciados en mensajes del Ejecutivo que no prosperaron. El primer texto se remonta a enero de 2007, segundo año del mandato presidencial de Michelle Bachelet, el que no consiguió los apoyos suficientes para realizar cambios en la estructura y organización del Consejo de Alta Dirección Pública ni para ampliar el ámbito de aplicación del Sistema.

El proyecto de 2007 buscaba introducir varias modificaciones para acelerar los procesos de selección y reducir los costos del sistema. Además, proponía sustituir al Director Nacional del Servicio Civil en la presidencia del Consejo de ADP por el Subsecretario/a de Hacienda, buscando fortalecer el gobierno corporativo de ese órgano, mejorar su relación con el ejecutivo y separar con más nitidez su rol respecto del Servicio Civil<sup>116</sup>. Mirado en perspectiva, esa modificación habría provocado mayor politización del Consejo de ADP, debilitado su funcionamiento colegiado y podría haber dañado la legitimidad del Sistema. La separación de roles con el

---

<sup>114</sup> Acuerdos ANEF – Gobierno 2000 y 2001, disponible en <https://bit.ly/2G7iCbz>.

<sup>115</sup> Art. 1º de la ley orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

<sup>116</sup> Mensaje Nº 577-354 que perfecciona en Sistema de Alta Dirección Pública. Boletín 4817-05 de enero de 2017.

Servicio Civil que se proponía podría haber provocado problemas de coordinación y desde el punto de vista operativo le habría impuesto al Subsecretario/a una carga de trabajo difícil de conciliar con sus responsabilidades como autoridad superior de una decena de servicios públicos. El otro eje del proyecto fue la ampliación del ámbito de aplicación del Sistema de ADP. En esto, el Ejecutivo quería innovar, introduciendo las figuras de servicios integrales (todos sus cargos directivos de primer y segundo nivel jerárquico siguen las reglas del Sistema de ADP) y mixtos (solo los cargos directivos de uno de los dos niveles siguen las reglas del Sistema de ADP), con lo cual conseguía que solo 5 servicios públicos quedaran totalmente excluidos del Sistema. Tras la presentación del proyecto de ley en la comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la oposición y algunos parlamentarios del oficialismo rechazaron los cambios a la estructura del Consejo de ADP, mientras que la ampliación del Sistema a nuevos servicios fue resistida por la casi totalidad de los parlamentarios de gobierno. Sin apoyos, se detuvo la tramitación y años después la iniciativa fue archivada.

### 5.3.5. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

En el programa del primer gobierno de Sebastián Piñera se considera que en el ámbito de la modernización del Estado las reformas han sido lentas e insuficientes y en el caso particular del sistema de Alta dirección pública ha sido implementado en forma parcial. Se propone ampliar y profundizar el sistema hasta el tercer nivel jerárquico y extender los principios y mecanismos de selección por mérito de la Alta Dirección Pública al nivel regional y municipal<sup>117</sup>. En marzo de 2011, el gobierno presentó al Senado un proyecto de ley<sup>118</sup>, que proponía correcciones procedimentales que avalaba el propio Consejo de ADP. El texto incluyó diversas modificaciones tendientes a acelerar y mejorar los procesos de selección y disposiciones para precisar su carácter confidencial. En cuanto a la figura de los TyP, si bien el proyecto también optaba por mantenerla, acotaba su uso prolongado y ponía condiciones a la participación de estos directivos en los concursos de los cargos que estuvieran sirviendo. Además, para ejercer dichos cargos se les impondrían los mismos requisitos de un titular y tratándose del primer nivel jerárquico los directivos TyP tendrían restricciones para proceder a la remoción de directivos o para nombrar titulares en cargos de segundo nivel.

El gobierno consideró que sería más fácil alcanzar un entendimiento político en estos temas con un proyecto acotado, postergando para una “ley larga” cambios estructurales al Sistema de ADP. Este planteamiento no tuvo acogida en los senadores que instaron al gobierno a hacer una propuesta integral de reforma. El Ejecutivo retiró el proyecto y cuatro meses más tarde, en julio de 2011, ingresó un nuevo proyecto por la Cámara de Diputados<sup>119</sup>, idéntico al presentado en el Senado, insistiendo en la estrategia de aprobar primero los cambios procedimentales y otras materias consideradas urgentes.

El proyecto fue discutido durante dos meses en la Comisión de Hacienda, se presentaron indicaciones que recogían observaciones de los diputados, lo que facilitó la aprobación del proyecto en la Comisión. La negativa del gobierno a proponer una reforma integral, sumada a su resistencia a introducir desincentivos a las remociones de Altos Directivos en los cambios de gobierno y al hecho de que se pretendía modificar las normas

---

<sup>117</sup> Programa de Gobierno de Sebastián Piñera.2010-2014.

<sup>118</sup> Mensaje Nº216-358 presentado el 1º de marzo de 2011; Boletín: 7485-05.

<sup>119</sup> Mensaje Nº055-359 del 14 de julio de 2011; boletín: 7822-05.

relativas a concursos de directivos de tercer nivel jerárquico<sup>120</sup>, impidió el acuerdo. El debate en la sala se produjo durante la discusión de la Ley de Presupuestos, en medio de un ambiente crispado que terminó con el rechazo de la idea de legislar impidiendo la renovación del proyecto por el plazo de un año.<sup>121</sup> Finalmente, en septiembre de 2013, faltando seis meses para el término del gobierno, se presentó un nuevo proyecto de ley que combinaba perfeccionamientos a distintos instrumentos de gestión del sector público con mejoramientos al Servicio Civil y al Sistema de ADP. La iniciativa no tuvo mayores avances.

### 5.3.6. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

La presidenta Michelle Bachelet iniciaba un nuevo mandato en marzo de 2014 y había incluido en su programa de gobierno una reforma de perfeccionamiento al Sistema de ADP y de fortalecimiento del Servicio Civil<sup>122</sup>. La decisión presidencial de impulsar perfeccionamientos a la Alta Dirección Pública se expresó en su mensaje del 21 de mayo de 2014. La reiteración del compromiso presidencial no bastó para que más de un centenar de personalidades<sup>123</sup> hicieran un llamado público para dar prioridad legislativa a una reforma a un Sistema que mostraba debilidades especialmente en los cambios de gobierno. Como una manera de reafirmar su compromiso con la reforma, en noviembre del mismo año, en el marco de la discusión de la Ley de Presupuestos de 2015, el gobierno suscribió un protocolo de acuerdo con los parlamentarios que incluyó el compromiso de enviar un proyecto de ley para perfeccionar el sistema ADP<sup>124</sup>.

El Consejo de ADP ha sido un impulsor principal del perfeccionamiento del sistema ADP. De su perseverancia dan testimonio la realización cada año de seminarios internacionales y el aprendizaje de las mejores prácticas internacionales. El Consejo tomó la iniciativa de elaborar una propuesta que incluyó su propia reflexión y las iniciativas anteriores<sup>125</sup>. En paralelo, la Coordinación de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda, junto a la Dirección de Presupuestos y el Servicio Civil, analizaron en detalle las propuestas programáticas con miras a la preparación de un proyecto de reforma.

En los primeros meses de 2015 estallaron escándalos de corrupción y financiamiento ilegal de la política y ante esta crisis de confianza, la Presidenta Bachelet convocó a un Consejo Asesor Presidencial (“Comisión Engel”)<sup>126</sup> integrado por un conjunto de personalidades con formaciones y sensibilidades ideológicas y políticas diversas para que propusiera medidas administrativas y legales para dotar a las instituciones de poder efectivo para

---

<sup>120</sup> Discusión en general. “Proyecto de ley iniciado en mensaje que perfecciona del sistema de Alta Dirección Pública”. Boletín 7822-05.

<sup>121</sup> Artículo 68 de la Constitución Política de la República.

<sup>122</sup> Programa de Gobierno, 2014 – 2018 de Michelle Bachelet. “...es indispensable incorporar mejoras al sistema (Sistema ADP); hacer del convenio de desempeño... un instrumento que apoye el mejoramiento de la gestión; y avanzar en la ampliación del sistema de carácter mixto”.

<sup>123</sup> “Carta Abierta: Prioridad legislativa para la Alta Dirección Pública”. Cuerpo de Reportajes de El Mercurio, 22 de junio de 2014. <https://bit.ly/2x4zigh>

<sup>124</sup> Protocolo que acompaña el despacho de la ley de presupuestos para el año 2015 (2014). “Con el objetivo de perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública el Ministerio de Hacienda ingresará un proyecto de ley al Congreso Nacional, durante el primer trimestre de 2015.” <https://bit.ly/2Qjz3a5>

<sup>125</sup> En agosto de 2014 el Consejo ADP entregó al gobierno una propuesta de anteproyecto de fortalecimiento del sistema ADP.

<sup>126</sup> El Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, fue conocido como la Comisión Engel por el nombre de su presidente, el economista Eduardo Engel.

combatir la corrupción en todas sus formas, regular la relación entre el dinero y la política y así preservar la legitimidad de la democracia<sup>127</sup>.

Las recomendaciones de la Comisión Engel conocidas en abril de 2015 abrieron una ventana de oportunidad para impulsar la reforma, lo que se tradujo en que el gobierno ingresara a tramitación legislativa, ante la Cámara de Diputados, el “Proyecto de ley que fortalece el Servicio Civil y perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública” en junio de 2015<sup>128</sup>. La Comisión de Hacienda sería el escenario en el que se debería sortear los fracasos de los proyectos anteriores. La Comisión de Hacienda dedicó cuatro sesiones a conocer los alcances de la iniciativa y acordar las materias que serían objeto de indicaciones antes de aprobarla en general. Durante la discusión en particular en la Comisión se introdujeron numerosas enmiendas que lograron apoyos unánimes en la mayoría de los casos.

En la sala de la Cámara de Diputados, algo más de cuatro meses después de la presentación del proyecto, la reforma se aprobó en general por casi la totalidad de los diputados presentes. El acuerdo alcanzado con buena parte del oficialismo y la oposición permitió que la votación en particular fuera favorable, lográndose un avance más allá de lo que ningún proyecto anterior había logrado, pero aún faltaba la tramitación ante el Senado.

El primer objetivo de la reforma era fortalecer el Servicio Civil en materias de gestión y desarrollo de personas dotándolo de nuevas funciones y atribuciones, empezando por consagrar legalmente la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las personas. La ley agregaba diez nuevas funciones al Servicio Civil, que recogían las recomendaciones de expertos y las propuestas de iniciativas anteriores, en particular, la facultad para impartir normas generales en materias de gestión y desarrollo de personas a los Ministerios. Para el mejor funcionamiento del Sistema de ADP, el Servicio Civil tendría funciones adicionales entre las que destacan, impartir instrucciones para la elaboración, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño individual de los directivos; realizar acciones de evaluación de sus propios servicios y de los consultores externos, y la obligación de presentar un informe anual sobre el funcionamiento del Sistema que el Consejo de ADP al Congreso Nacional<sup>129</sup>. Con todo, lo que despertaba mayor interés del proyecto era el perfeccionamiento del Sistema de ADP. Siguiendo la tendencia de las iniciativas anteriores sobre ampliación del Sistema, la ley propuso incorporar nuevos servicios, con lo que los servicios adscritos pasaron a representar más del 90% del total y los cargos a más de mil.

Frente al uso excesivo de la figura del directivo TyP, la reforma propuso la supresión definitiva de los ocupantes TyP en cargos de Alta Dirección Pública, dejando como alternativa que los cargos vacantes fueran servidos por el subrogante legal o por Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico del mismo servicio<sup>130</sup>. La decisión de terminar con los ocupantes TyP obligaba a encontrar un mecanismo que no interfiriera con la instalación de

---

<sup>127</sup> Michelle Bachelet J. (2015). *“He instruido que, más allá de las que he anunciado, (que el Consejo) proponga medidas en el plano administrativo, legal y ético, de aplicación inmediata y de mediano plazo, tanto para el ámbito de los negocios y el servicio público, como para la relación entre ellos”*. Discurso de S.E. la presidenta de la República, al constituir el Consejo Asesor Presidencial contra conflictos de interés, tráfico de influencias y corrupción.

<sup>128</sup> Proyecto de ley iniciado en mensaje de S.E. la presidenta de la República N°557-363 del 19 de junio de 2015 (Boletín N°10.164-05).

<sup>129</sup> De acuerdo con el literal k) del artículo 48 del título VI de la ley N°19.882 el Consejo ADP tendrá entre sus funciones la de informar, en el mes de mayo de cada año, a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados sobre el funcionamiento del Sistema ADP y remitir previamente, copia del informe al ministro de Hacienda.

<sup>130</sup> La propuesta del Consejo ADP incluyó varias alternativas sobre los TyP. La mayoría de ellas proponían limitaciones a su uso.

un gobierno entrante, sobre todo en áreas especialmente sensibles para el desarrollo de sus políticas programáticas. La fórmula elegida fue facultar al presidente de la República para eximir de la aplicación de los procesos de selección a un máximo de 12 cargos de jefes superiores de servicios adscritos al sistema ADP. Otra de las iniciativas concebidas para contrarrestar los efectos negativos del ciclo político fue evitar el uso inadecuado del Sistema por parte de los gobiernos salientes, aprobándose que durante los ocho meses anteriores al inicio de un nuevo periodo presidencial, se requeriría la autorización del Consejo de ADP para convocar los procesos de selección el que tendría la facultad para citar a jefes superiores de servicio para conocer los motivos de la desvinculación de directivos de segundo nivel jerárquico como parte de los dispositivos para evitar desvinculaciones que no tuvieran relación con el desempeño de los altos directivos. Se aprobó también otorgar al Consejo de ADP la función de aprobar las directrices sobre el diseño e implementación de planes y programas de inducción y desarrollo de Altos Directivos Públicos.

El convenio de desempeño (CD) de los altos directivos y el impacto en sus remuneraciones también fue objeto de modificaciones. Se estableció que la suscripción del CD se celebraría solo entre el directivo y el superior jerárquico, quien además sería el responsable de proponerlo; se incorporaron disposiciones para mejorar la rendición de cuentas sobre la evaluación y el nivel de cumplimiento de esas herramientas de gestión. Seguidamente, se propuso unificar y simplificar la fórmula para definir la incidencia del cumplimiento de las metas del CD en la remuneración del directivo, de modo que un 7% de su remuneración dependería del nivel de cumplimiento de sus metas.

Por último, se incorporaron disposiciones destinadas a perfeccionar procedimientos, acotar plazos y mejorar la eficiencia del Sistema de ADP, las que en su mayoría habían formado parte de las iniciativas anteriores y eran compartidas por expertos y por el Consejo.

La Comisión de Hacienda del Senado<sup>131</sup> comenzó la discusión del proyecto a mediados de marzo de 2016 y dedicó tres sesiones a su análisis en general. Los senadores se manifestaron transversalmente favorables al perfeccionamiento del Sistema de ADP, pero a diferencia de lo ocurrido en la Cámara, las posturas más críticas provinieron de la oposición.

Los senadores oficialistas se mostraron favorables con la decisión de eliminar la figura de los directivos TyP y expresaron que la falta de seguimiento y evaluación de los altos directivos había perjudicado al Sistema, lo que debía ser corregido. El proyecto fue aprobado por la unanimidad de los integrantes de la Comisión y se acordó solicitar a la Sala su aprobación, abriendo el plazo de un mes para formular indicaciones, que posteriormente se ampliaría. La discusión en particular se concentró en cinco sesiones en las que la Comisión de Hacienda se pronunció sobre 59 indicaciones. Las materias más relevantes aprobadas por la Comisión de Hacienda del Senado fueron las siguientes:

- i. Para cautelar la idoneidad ética de los candidatos, se facultó al Servicio Civil para recabar información sobre el cumplimiento de las exigencias de probidad, inhabilidades e incompatibilidades y prevención de conflictos de intereses.

---

<sup>131</sup> Honorables senadores integrantes de la Comisión de Hacienda del Senado: Juan Antonio Coloma (UDI), José García (RN), Carlos Montes (PS), Eugenio Tuma (PPD), Andrés Zaldívar (PDC), Presidente.

- ii. El Servicio Civil asumiría la función de diseñar e implementar programas de inducción y acompañamiento para los Altos Directivos Públicos.
- iii. Se limitó a 90 días el plazo del presidente de la República para nombrar a uno de los candidatos nominados por el Consejo de ADP o declarar desierto el proceso de selección.
- iv. Para los cargos vacantes sólo se aplicarían las normas de subrogación del Estatuto Administrativo siguiendo la recomendación de la Contraloría General de la República.
- v. Se mejoraron las condiciones para incentivar la participación de los profesionales médicos en los concursos del sector salud.
- vi. Se amplió el ámbito de la concursabilidad a los cargos de Fiscal y de Gerentes de CORFO, los que serían seleccionados según las normas ADP de segundo nivel jerárquico.

Hubo una materia adicional incorporada a la ley que se tomó parte importante del debate. Esta decía relación con el carácter público de los procesos de selección y la confidencialidad que el sistema debía asegurar a quienes postulan a los concursos. Se dejó establecido que los antecedentes de un proceso de selección serían públicos solo una vez nombrado el Alto Directivo Público o declarado desierto el concurso, en lo relativo a que cada postulante pudiera conocer su puntaje final y el resultado de su evaluación. No obstante, siempre tendrían el carácter de confidencial el nombre y los atributos personales que permitiesen deducir la identidad de los candidatos; las referencias entregadas por terceros, los puntajes de los candidatos, las evaluaciones emitidas por las empresas especializadas en selección de personal sobre los candidatos y la nómina. Estos antecedentes serían reservados por un plazo de 9 años.

Finalmente, el proyecto fue despachado a la sala del Senado, para completar su segundo trámite constitucional<sup>132</sup> produciéndose su aprobación en particular, por la unanimidad de los senadores. En el tercer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados<sup>133</sup> se respaldaron todas las enmiendas introducidas por el Senado y se aprobó el proyecto de ley prácticamente por unanimidad. El 20 de octubre de 2016 el proyecto de reforma al Servicio Civil y al Sistema ADP se convirtió en la Ley N.º 20.955 y así concluía un largo proceso de diseño y formulación de una reforma tan necesaria como esperada.

### 5.3.7. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

El programa del segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera no consideraron iniciativas directamente relacionadas con la Alta Dirección Pública; sin embargo, en el curso de 2019 el gobierno hizo pública su “Agenda de Modernización del Estado” con 50 medidas organizadas en 6 ejes estratégicos: mejores servicios del Estado; mejor gestión pública; personas en el Estado; transparencia, probidad y participación; mejor institucionalidad y desarrollo local, y descentralización. Para dar continuidad a la agenda y supervisar su ejecución se creó un Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado y en el marco de la Agenda el gobierno definió como fundamental profundizar los principios del mérito, la profesionalización, la igualdad de oportunidades y la transparencia como motores de un Estado moderno. Esta posición motiva la presentación, en agosto de

---

<sup>132</sup> 2 de agosto de 2016.

<sup>133</sup> 9 de agosto de 2016.

2021<sup>134</sup> de un mensaje ante la Cámara de Diputados con el que se buscaba seguir fortaleciendo al sistema ADP y la Dirección del Servicio Civil.

Las materias sobre gestión de personas en el Estado contenidas en el proyecto avanzan en la dirección de hacer más robusta a la Dirección del Servicio Civil. En cambio, las disposiciones para mejorar el equilibrio entre mérito y exclusiva confianza de los Altos directivos suscitó críticas durante la tramitación en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. Se consideraba que la propuesta provocaba una afectación a la selección competitiva de cargos ADP y que permitiría que la desvinculación motivada por la pérdida de confianza política se presentase como basada en razones de mérito o mal desempeño, involucrando al CADP en esas decisiones sin darle facultades para desafiarlas. Esta última propuesta provocó que la iniciativa del gobierno no contara con el respaldo unánime del CADP. Otras disposiciones que mejoran la operación del Sistema ADP consiguieron el apoyo unánime de diputados y que en diciembre de 2012 el proyecto se aprobara en general y en enero del 2022 ocurra lo mismo en la discusión en particular, siendo despachado sin los puntos más controversiales para su segundo trámite constitucional en el Senado dónde el proyecto no ha sido tramitado.

### 5.3.8. Periodo Gabriel Boric Font, 2022-2023

El programa de gobierno del presidente Gabriel Boric no contiene propuestas específicas sobre Alta Dirección Pública, pero decidió mantener el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, incorporar a nuevos integrantes y fijar como su objetivo “diseñar una hoja de ruta en el Estado que permita apalancar la transformación en pro de construir una nueva relación del Estado con las personas, lo cual tiene como fin la generación de valor público para la ciudadanía, a través de iniciativas que buscan acelerar esta transformación y la generación de confianza. Así el foco de las iniciativas en el ámbito de la modernización se pone en el valor público y la confianza como tareas principales del accionar estatal. La agenda en materia de modernización está compuesta por 30 iniciativas transversales y de generación de institucionalidad con intersectorialidad.

La agenda de modernización vinculada a las personas en el Estado considera un conjunto de proyectos que se pueden agrupar en: conciliación de la vida personal y trabajo; modernización de la estructura de los incentivos de remuneraciones; nuevas competencias para la función pública, asociadas principalmente a la transformación digital; teletrabajo; y modernización de la evaluación del desempeño en las instituciones públicas.

En la actualidad, el gobierno trabaja en un anteproyecto de mejoramiento del Sistema de ADP y de gestión del Servicio Civil.

### 5.3.9. Tabla de Factores Clave

A continuación, se presenta la tabla que identifica los factores clave que han influido en el avance o retroceso de las iniciativas de modernización estatal, en este caso, para el Sistema de Alta Dirección Pública.

Tabla 31: Tabla de Factores Clave - Sistema de Alta Dirección Pública, 1990-2023

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público	+1	+1	+1
2. Trabajadores(as) del sector público			

<sup>134</sup> Mensaje N°161-369. Boletín N°14.582-13.



Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos	-1	+1	0
4. Gremios empresariales	+1	0	0
5. Partidos políticos	+2	+1	0
6. Congreso Nacional	+2	+1	0
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial			
9. Contraloría General de la República	0	+1	0
10. Dirección de Presupuestos	+2	+2	+1
11. Ministerio de Hacienda	+2	+2	+1
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública			
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)			
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	+2	+2	0
15. Asesores(as) presidenciales ("2do piso")	+2	+1	0
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad			
17. Organismos y bancos multilaterales	+2	+1	0
18. Centros de pensamiento	+2	+1	0
19. Universidades	0	+1	0
20. Situación económica del país	+2	0	0
21. Crisis políticas e institucionales	+2	+2	0
22. Demandas ciudadanas	0	0	+1
23. Percepción de la corrupción	+1	+1	0
24. Gobernanza de la Modernización del Estado	+1	+1	0
25. Capacidad de implementación de las reformas	+1	+1	0
26. Disponibilidad de recursos para las reformas			
27. Disponibilidad de información para las reformas			
28. Disponibilidad de tecnologías de información			

Fuente: Elaboración propia

Al analizar los factores clave que incidieron en este proceso de reforma, aquellos más incidente están claramente identificados en el primer período en análisis (1990-2005), dado el momento temporal que dio origen a la Ley de Alta Dirección Pública (N.º 19.882). Las crisis políticas e institucionales señaladas en el caso fueron factores determinantes para las leyes que fundan esta reforma, tanto en 2003 como en 2016.

Asimismo, el acuerdo político transversal entre partidos políticos de gobierno y oposición con su consecuente ratificación en el Congreso, son elementos gravitantes en esta modernización. Se destaca también, el rol que jugaron el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y los Asesores presidenciales, de modo transversal en el tiempo, para dotar de sostenibilidad a la Alta Dirección Pública.

En esta materia particular los centros de pensamiento, las universidades, los organismos y bancos multilaterales, fueron vitales para brindar evidencia e ir acompañando tanto el diseño como la implementación de las leyes en estudio, siendo observadores privilegiados del desarrollo de estas y pudiendo comparar con los estándares internacionales esta política pública.

### 5.3.10. Conclusiones

La aprobación de la Ley N.º 19.882 en 2003 marcó un hito en la gestión de personas en el Estado chileno, estableciendo la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). Este sistema se diseñó para mejorar el proceso de selección y nombramiento de altos directivos públicos, promoviendo la meritocracia y limitando la discrecionalidad política en estos nombramientos.

El Sistema ADP ha logrado profesionalizar la función directiva pública, aplicando estándares de selección basados en mérito y competencias. Esto ha permitido la incorporación de profesionales altamente calificados, tanto del sector público como del privado, mejorando así la calidad de la gestión pública y la implementación de políticas. Desde su creación, el Sistema ADP ha incrementado su alcance, pasando de 92 servicios y 684 cargos en 2004 a 206 servicios y 1.615 cargos en 2023. También se ha extendido a instituciones no originalmente consideradas como servicios públicos, incorporando cargos en un mayor número de organismos.

El Sistema ADP ha fomentado una mayor participación de mujeres en altos cargos directivos, con cifras que muestran un aumento significativo en la representación femenina en posiciones de primer y segundo nivel jerárquico, superando las tasas de participación en el sector privado. El Sistema ADP ha sido reconocido a nivel internacional como una de las reformas más exitosas en la administración del Estado en Chile, sirviendo como un modelo para otros países que buscan mejorar la transparencia y la eficiencia en la gestión pública.

A pesar de sus logros, el Sistema ADP ha enfrentado críticas y desafíos, especialmente en relación con la rotación de directivos por cambios de gobierno y el uso de directivos transitorios y provisionales. Estos problemas han afectado la estabilidad y la percepción de mérito en el sistema, destacando la necesidad de reformas adicionales para consolidar su eficacia y legitimidad.

A lo largo de su existencia, se han realizado varias reformas y se han promovido instructivos administrativos para mejorar el funcionamiento del Sistema ADP. La reforma de 2016, en particular, ha sido crucial para consolidar la profesionalización de la función pública y asegurar la aplicación del mérito como norma en los procesos de selección.

En resumen, el Sistema ADP ha sido un componente central en el proceso de modernización del Estado en Chile, promoviendo la profesionalización y la equidad de género en la administración pública, aunque aún enfrenta desafíos significativos que requieren atención continua para fortalecer su impacto y credibilidad.

### 5.3.11. Recomendaciones

1. La reforma de 2016 consolidó la expansión del Sistema de ADP, haciéndolo incluso parte integrante del diseño organizacional de nuevos servicios públicos.
  - a. A nivel de las subsecretarías, las jefaturas de departamento con funciones de administración y soporte, que no cumplen un rol político estratégico, debieran agregarse al Sistema.
  - b. En el caso de los concursos de promoción de tercer nivel jerárquico: Perfiles de cargo aprobados por el Consejo ADP y, para más transparencia y ecuanimidad, incorporar a un representante del Consejo a los comités de selección.

2. El proceso de descentralización le impone al país y al Estado un enorme desafío. La profesionalización de las funciones públicas en los gobiernos regionales y locales requiere desarrollar un enfoque con sus particularidades: Definir la relación del Consejo de ADP con los gobiernos subnacionales, y determinar las reglas de nombramiento y remoción de sus altos directivos.
3. Para la expansión del Sistema ADP hay que ampliar el Consejo a siete integrantes; facultar al Consejo para operar con comisiones permanentes especializadas por sector, especialmente en educación y salud; incorporar en las entrevistas cuando los consejeros funcionen en comisiones a profesionales expertos destacados o a directivos del Servicio Civil habilitados al efecto.
4. Para mitigar la remoción de directivos sin motivos de mérito o desempeño se pueden considerar las siguientes alternativas:
  - a. Supeditar a la aprobación del Consejo ADP la decisión de desvincular directivos de segundo nivel jerárquico durante los primeros meses de gobierno y en el caso de los de primer nivel, establecer que la desvinculación proceda previo informe fundado del ministro del ramo al presidente de la República que considere la opinión del Consejo de ADP sobre el nivel de cumplimiento del convenio de desempeño del Alto Directivo Público.
  - b. Restringir en un porcentaje por definir (20%) de directivos a desvincular dentro del primer año de gobierno.
5. Importa que los altos directivos ejerzan sus funciones durante períodos que permitan que hagan más probable un desempeño significativo. Actualmente, un ADP puede permanecer en el cargo hasta 9 años por fracciones de 3 años. Se propone aumentar los períodos a 4 años o al menos el primero.
6. Para prevenir conflictos de intereses y desincentivar la utilización política de los cargos de ADP, impedir que quienes los ejerzan, dentro del año inmediatamente anterior, puedan ser candidatos a cargos de elección popular. A esto se debe agregar una nueva regulación en materia de post empleo, más estricta en cuanto a las prohibiciones y limitaciones dotada de mayor transparencia.
7. Es tiempo que el Servicio Civil y el Consejo de ADP se impongan la tarea de evaluar en forma sistemática el impacto que ha tenido el Sistema de ADP. Algunos resultados deben mostrar avances en la calidad de la gestión, mientras que otros operan en una esfera más “simbólica”, y se asocian con la reputación y la confianza de la ciudadanía en los servicios públicos que reciben. Por tanto, una primera tarea para la evaluación del Sistema sería consensuar las variables a evaluar en las que éste tenga capacidad de incidir.

## 5.4. ANÁLISIS DE LA REFORMA DE FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN (LEY N°21.074)<sup>135</sup>

---

### 5.4.1. Introducción

El Estado moderno ha resuelto mediante distintas fórmulas organizativas la ecuación entre poder político y territorio, dando lugar a diferentes tipos o modelos de Estado. Vallès y Martí y Puig (2016) plantean que estos modelos varían según el grado de dispersión o concentración que presente el ejercicio del poder, moviéndose estos diseños institucionales entre los Estados Unitarios clásicos y lo que estos autores denominan Estados Compuestos, en los que se incluye a modelos como los autonómicos (ejemplo España) y los federales (por ejemplo, EE. UU. o Brasil). El Estado chileno cae en la categoría de Estado Unitario, pero ha ido paulatinamente desplazándose, en las últimas 3 décadas, desde un modelo de Estado Unitario Centralizado a un tipo de Estado Unitario Descentralizado. Este cambio no es una excepción para los Estados de tipo unitario, puesto que, según señala Iván Finot (2001), buscando una mayor eficiencia de los Estados, en varios países de Latinoamérica se iniciaron procesos de descentralización, en formato de desconcentración de algunas funciones, en la década de 1970, cuando aún predominaba el modelo centralista. Posteriormente, el retorno a la democracia hizo que en la región se concibiera a la descentralización política también como una forma de profundizar la democracia.

Un rasgo asociado a la mayoría de los procesos de descentralización latinoamericanos es que, como ocurre en el caso de Chile, el impulso de estos procesos será de tipo *top-down*, es decir, predominará el objetivo del gobierno central de búsqueda de una mayor eficiencia en el funcionamiento de Estado más que la respuesta a lo que podría ser una demanda regional por más descentralización o transferencia de poder político.

Las reformas que profundizan el proceso de descentralización en Chile, mediante la promulgación en diciembre de 2018 de la Ley N°21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización, tuvieron un impacto relevante en la aceleración de este proceso, en particular en lo que se refiere a mayores niveles de autonomía política a nivel regional y a la transferencia de nuevas competencias a los gobiernos regionales.

Dentro del conjunto de reformas de 2018 sin duda la más relevante fue la que permitió la elección directa de los gobernadores regionales que asumieron algunas de las funciones que tenían hasta ese momento los intendentes regionales, máxima autoridad regional en el modelo institucional híbrido que existió desde la creación de los gobiernos regionales mediante la reforma constitucional de 1991, la promulgación de la Ley Orgánica N°19.175 de Gobierno y Administración Regional en 1992 (LOGAR), y su instalación en todas las regiones del país a partir de 1993. La demanda política centrada en la posible elección de la máxima autoridad regional (el Intendente) se plantea prácticamente desde que se crean los gobiernos regionales, sobre la base de un diseño institucional con un fuerte componente de administración centralizada desconcentrada en el territorio regional, representado por la figura del Intendente designado directamente por el Presidente de la República.

---

<sup>135</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Marcelo Ramírez Valenzuela, cuya experiencia y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

A continuación, se presentan antecedentes sobre la evolución del proceso de descentralización y un análisis de contexto en el que ocurre la Reforma de Fortalecimiento de la Descentralización de 2018. Hay que advertir que el presente análisis se centra en las reformas de descentralización que han fortalecido el gobierno y la administración regional, prescindiendo, por razones de espacio y naturaleza de esta tarea, del análisis del otro nivel de la administración territorial del Estado, la comuna, en el que se ha venido también avanzando, probablemente incluso con mayor profundidad, en la descentralización del Estado.

El Estado chileno ha sido a lo largo de su historia uno de los más centralizados de Latinoamérica. Su modelo de desarrollo tuvo casi exclusivamente un centro de impulsión central desde que Chile se independiza hasta fines de la década de los 60 del siglo XX, cuando se empieza a concebir, desde la ODEPLAN<sup>136</sup> en el gobierno nacional, un tipo de desarrollo con mayor equilibrio territorial. Este esfuerzo, sin embargo, no abandona en principio la idea de una concepción y direccionamiento del proceso de desarrollo desde el gobierno central, dando a luz a la que se llamó la Política Nacional de Desarrollo, Directivas Nacionales y Regionales, publicada por ODEPLAN en 1968 (Soms, 2010). Al propio gobierno de Frei Montalva se le reconoce la idea de abordar el desarrollo regional desde la política pública y de, a partir del trabajo de ODEPLAN, elaborar una propuesta de reorganización administrativa del país en función de una división territorial basada en criterios teóricos y estudios técnicos muy precisos, que se traducirá posteriormente en la regionalización del país (Soms, 2010). Esta propuesta será la base de la regionalización implementada por el régimen militar, en un proceso que después irá acompañado de una fuerte desconcentración del aparato estatal, que se manifiesta por ejemplo en la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales. Precisamente, en 1974 los militares, por medio de los Decretos Leyes N°573 y N°575 regionalizan al país y conforman un conjunto de instituciones desconcentradas, además de la creación de instrumentos de financiamiento como el FNDR<sup>137</sup> y el FCM, que les darán soporte administrativo a futuras reformas de descentralización política y financiera.

Los gobiernos democráticos que se inician en 1990 marcan un cambio general en el proceso descentralizador, caracterizado por el avance en la constitución de los gobiernos regionales como un actor institucional con creciente autonomía, aunque sin que se transgredan los principios fundantes del estado unitario.

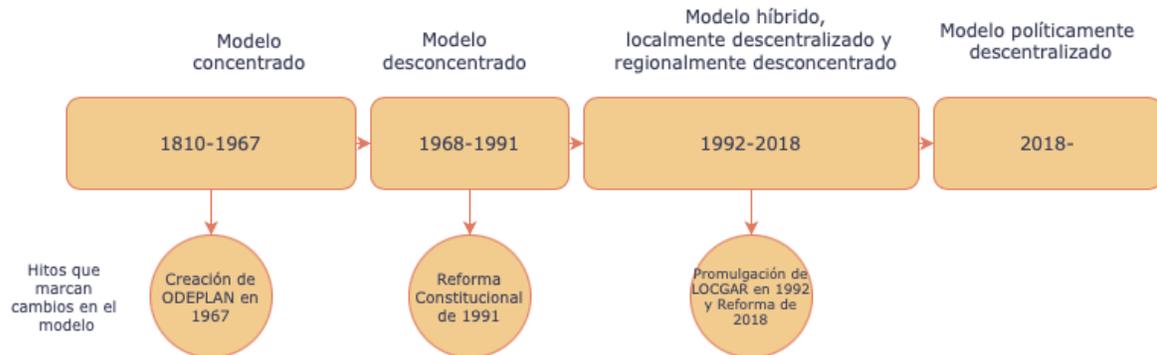
En la figura siguiente se puede apreciar de manera sintética la evolución del proceso de descentralización en Chile, desde el inicio del proceso de independencia.

---

<sup>136</sup> La Oficina de Planificación Nacional se crea, en el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, mediante la Ley N°16.635, publicada en el Diario Oficial el 14 de julio de 1967. En Soms (2010:28).

<sup>137</sup> Fondo Nacional de Desarrollo Regional y Fondo Común Municipal, respectivamente.

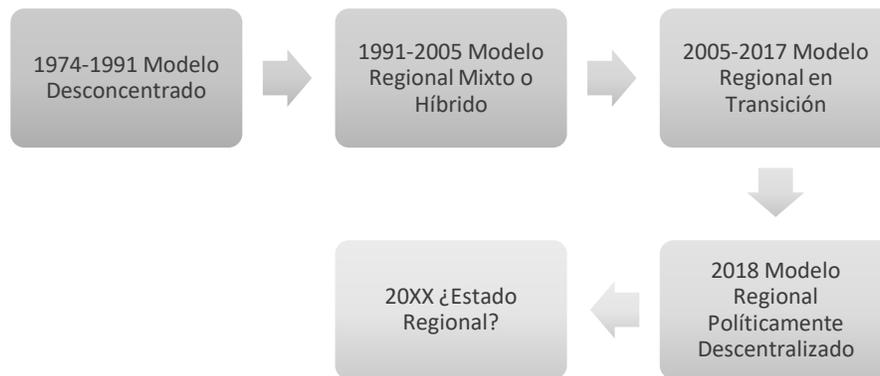
Ilustración 14: Evolución del proceso de descentralización en Chile



Fuente: Elaboración propia

El esquema siguiente detalla la evolución de este proceso desde la regionalización llevada a cabo bajo la dictadura militar en 1974, hasta dejar planteada la hipótesis sobre el futuro avance de este proceso hacia la configuración de lo que podría ser un Estado Regional, tesis explicitada en el capítulo VI de lo que fue la propuesta constitucional formulada por la Convención Constitucional y rechazada por la ciudadanía en votación efectuada en septiembre de 2022.

Ilustración 15: Fases en la Evolución del Modelo de Descentralización del Estado chileno 1974-2018



Fuente: Elaboración propia en base a SUBDERE, 2018.

A continuación, se hace una revisión de los antecedentes más relevantes, asociados al proceso de descentralización, que se constatan en cada uno de los gobiernos que van desde 1990 hasta 2024.

#### 5.4.2. Periodo Patricio Aylwin Azócar 1990-1994

Con el retorno a la democracia en 1990, el país empieza a transitar desde un modelo desconcentrado a uno que da los primeros pasos en descentralización política. La reforma constitucional de 1991 creará “los gobiernos regionales y democratiza los municipios, fortaleciendo el proceso de regionalización y descentralización local, el que se implementa en 1992 con la Ley N.º 19.175 Orgánica de Gobierno y Administración Regional” (Nogueira, 1998). De esta forma, el gobierno de Patricio Aylwin constituye el periodo en el que se cimantan las bases de la estructura de administración territorial del Estado que tiene el país hasta la actualidad, con los gobiernos regionales en el nivel meso regional y las municipalidades en el nivel comunal.

#### 5.4.3. Periodo Eduardo Frei Ruiz-Tagle 1994-2000

En este periodo de gobierno no hubo cambios en la configuración de la estructura institucional regional, probablemente porque sí hubo mucha atención en este sexenio en el funcionamiento del mecanismo electoral para la elección de los concejales municipales y alcaldes, debido a que el modelo inicial de elección directa de los concejales y la elección del alcalde por los propios concejales electos, demostró rápidamente no ser una fórmula adecuada e impulsó una serie de ensayos electorales hasta llegar al actual mecanismo de elección separada de ambos órganos políticos de la entidad municipal.

#### 5.4.4. Periodo Ricardo Lagos Escobar 2000-2006

En el periodo de gobierno de Ricardo Lagos no hubo cambios significativos en la estructura institucional regional, pero sí se continuó perfeccionando el mecanismo electoral municipal. La Ley N° 19.737, de 6 de julio de 2001, estableció el sistema de elección separada de alcaldes y concejales, que se materializa en la elección municipal de 2004.

En este período incluso se observa una mayor concentración en los mecanismos de asignación de la inversión regional, puesto que, al final del período 2000 y 2006, la inversión de decisión regional se compone, en casi un 60%, de fuentes distintas al FNDR y las provisiones del FNDR (que son recursos que ponen los sectores a disposición de los gobiernos regionales pero con reglas muy estrictas para su gasto) representan un poco menos de la mitad de la inversión de decisión regional (Ramírez y Núñez, 2015). Es decir, no hay avances en términos de proveer recursos de libre disposición a la entidad regional.

#### 5.4.5. Periodo Michelle Bachelet Jeria 2006-2010

Luego de las reformas de 1991, que dan forma a la arquitectura institucional de la administración territorial en el país, los otros hitos importantes, previos a la reforma de 2018, serán la creación en 2007 de dos nuevas regiones, Los Ríos y Arica y Parinacota, y la reforma constitucional de 2009 que viabiliza la elección directa de los consejeros regionales. Esta última reforma realizada mediante la Ley N°20.390 promulgada el 16 de octubre de 2009, modifica el artículo 113 de la Constitución estableciendo que “El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos”, terminando de esta forma con la elección indirecta de los consejeros regionales, que desde 1992 eran elegidos por los concejales municipales de cada región, constituidos para estos efectos como colegio electoral para cada una de las provincias de la región. Este mecanismo indirecto había generado muchos cuestionamientos desde diversos sectores de la sociedad, puesto que dejaba directamente en manos de los partidos políticos la configuración de los consejos y transformaba a estos en un órgano institucional cuya actuación tenía escasa visibilidad y una todavía *menor accountability* de la ciudadanía.

Otro avance en este periodo, de tipo administrativo, pero que puede conspirarse como estratégico, es la creación en 2008 en la estructura administrativa de los Gobiernos Regionales, de una División de Planificación y Desarrollo Regional (las DIPLADE), la que, mediante un convenio con el Ministerio de Planificación (actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia), permitió que estas entidades regionales asumieran de forma exclusiva la competencia de la elaboración de estrategias y planes regionales (Ramírez y Núñez, 2015).

#### 5.4.6. Periodo Sebastián Piñera Echeñique 2010-2014

Puede plantearse que en el primer gobierno de Sebastián Piñera los avances en materia de descentralización en el nivel regional son más bien modestos. El avance más importante se relaciona con la elección directa de los Consejeros Regionales. Esto significa que, en materia de reformas políticas de descentralización, el cambio más relevante que se produce en el período de gobierno 2010-2014 se relaciona con el cambio constitucional de 2009 y con la modificación de la LOCGAR para posibilitar la elección directa de los Consejeros, que finalmente se logra realizar solo en enero de 2013 (Ramírez y Núñez, 2015).

#### 5.4.7. Periodo de Gobierno de Michelle Bachelet Jeria 2014-2018

La promulgación el 15 de febrero de 2018 de la Ley N°21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización, como ya hemos señalado, acelera el proceso principalmente en el plano de la descentralización política, se podría decir que tiene como impacto la creación de un actor político institucional que antes no existía, situación que se reflejaba en la enorme rotación e inestabilidad en sus cargos de la antigua máxima autoridad regional, el Intendente, sujeta a la discrecionalidad del presidente de la República, cuestión que se tradujo en graves problemas de gobernabilidad y gobernanza regional, en regiones que en algunos casos llegaron a tener 4 Intendentes en un periodo de gobierno de 4 años (por ejemplo en La Araucanía y Tarapacá en el segundo gobierno de Michele Bachelet).

Junto con el fortalecimiento de las competencias de los gobiernos regionales en materia de política social, desarrollo económico e infraestructura y transporte, la Ley N.º 21.074 refuerza también el mecanismo que ya estaba en la versión original de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, asociado a la solicitud y transferencia de nuevas competencias hacia estas entidades subnacionales, generando de esta forma las condiciones para una traspaso incremental y diferenciado de nuevas competencias a los gobiernos regionales, en función de sus propios requerimientos institucionales, las características del territorio, la economía y la sociedad regional y el proyecto político de largo plazo que persigue cada región.

#### 5.4.8. Periodo Sebastián Piñera Echeñique 2018-2022

La reforma de Fortalecimiento de la Regionalización, materializada través de la Ley N°21.074 que se promulga a fines del segundo gobierno de Michelle Bachelet, definirá la primera elección universal directa de los gobernadores regionales que tendrá lugar en el segundo gobierno de Sebastián Piñera, específicamente en mayo de 2021, dando paso a una modificación significativa de la estructura político institucional regional, donde desaparece la figura del Intendente Regional, que es reemplazada por dos nuevas autoridades: por el Gobernador, nuevo titular del Gobierno Regional, y por el Delegado Presidencial Regional, a cargo de la coordinación de los servicios desconcentrados en cada región y de la función de gobierno interior.

En este segundo gobierno de Sebastián Piñera se iniciará también en 2021, a través de decretos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, un proceso gradual de transferencia a los Gobiernos Regionales de algunas competencias específicas de la CORFO, FOSIS, SERCOTEC, Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, que se ha reforzado a partir de 2023 con la transferencia de competencias adicionales. Este proceso de transferencia selectiva de competencias estaba establecido en la

norma original de la Ley N°19.175 Orgánica de Gobierno y Administración Regional y se perfecciona con el artículo cuarto transitorio de la Ley N°21.974 de 2018.

#### 5.4.9. Periodo Gabriel Boric Font 2022-2023

La política de descentralización del actual gobierno del presidente Gabriel Boric apunta en la dirección de avanzar en la transferencia de competencias y recursos. Bajo el Proyecto de Ley de Financiamiento, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional (DIPRES, 2023) se ha apuntado a fortalecer a las regiones desde la perspectiva del financiamiento, tema pendiente también desde la creación de los gobiernos regionales. Este proyecto de ley, llamado “Regiones más fuertes” persigue resolver los problemas asociados al financiamiento regional, que se expresan en un bajo porcentaje de recaudación en el nivel subnacional, 17,4% versus el 27% promedio en países de la OCDE (OECD, 2023); en un bajo gasto público subnacional, en el que Chile exhibe solo un 14,9%, lejos del 28,8% promedio de la OCDE (OCDE, 2021); y en una muy baja inversión de decisión regional, que se traduce en un 10,1% para el caso de Chile, a mucha distancia del promedio OCDE que se sitúa en un 40,7%. Estos datos muestran la alta dependencia financiera que tienen las regiones chilenas y sus gobiernos regionales respecto a las decisiones de inversión que se toman en el nivel central del gobierno.

#### 5.4.10. Tabla de Factores Clave

Hay una serie de actores institucionales y sociales, y otros factores claves, como ocurre con el contexto global y regional, que han sido relevantes en la evolución del proceso de descentralización chileno. Considerando que, tal como se señalaba en la introducción, el proceso chileno ha sido más bien de naturaleza *top-down*, los actores más importantes del mismo han sido de carácter nacional, aunque puede apreciarse en los últimos años el surgimiento de una “demanda regional” expresada en actores sociales tales como la Fundación Chile Descentralizado Desarrollado y sus capítulos regionales, y, más recientemente, la Asociación de Gobernadores Regionales.

Estos actores institucionales, que se analizan en la tabla siguiente, no han desplegado estrategias similares en los últimos 30 años, sino que más bien en algunos periodos han sido actores impulsores de la descentralización y en otros periodos actores neutros o derechamente detractores, ya sea respecto al traspaso de poder político a las regiones o a la descentralización de competencias administrativas y recursos financieros, que son la base para el avance en dotar de una mayor autonomía decisional a las regiones.

A continuación, se presenta una tabla con actores y factores que pueden ser considerados como claves en el proceso de descentralizador chileno, desde el momento en que se empieza a avanzar en la dimensión política de este proceso. El posicionamiento de estos actores no ha sido constante durante tres décadas, por lo que la tabla pretende representar con la puntuación el cómo ha ido evolucionando la posición de cada actor institucional en cada ciclo del sistema político.

Tabla 32: Tabla de Factores Clave – Reforma de Fortalecimiento de la Regionalización (Ley N°21.074)

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público	+1	+1	+1
2. Trabajadores(as) del sector público			
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos			
4. Gremios empresariales	+1	+1	+1

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
5. Partidos políticos	+2	+2	+1
6. Congreso Nacional	+2	+2	+2
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial			
9. Contraloría General de la República			
10. Dirección de Presupuestos	+2	+2	+2
11. Ministerio de Hacienda	+2	+2	+2
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública	+2	+2	+2
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)	+1	+2	+1
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	+1	+1	+1
15. Asesores(as) presidenciales ("2do piso")	0	+1	+1
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad			
17. Organismos y bancos multilaterales			
18. Centros de pensamiento	0	+1	+1
19. Universidades			
20. Situación económica del país			
21. Crisis políticas e institucionales	+1	+1	+1
22. Demandas ciudadanas	0	+1	+1
23. Percepción de la corrupción			
24. Gobernanza de la Modernización del Estado			
25. Capacidad de implementación de las reformas	+1	+1	+1
26. Disponibilidad de recursos para las reformas	+1	+1	+1
27. Disponibilidad de información para las reformas	+1	+1	+1
28. Disponibilidad de tecnologías de información			

Fuente: Elaboración propia

En el primer periodo indicado (1990-2005) el gobierno del presidente Aylwin es sin duda el más prolífico en materia de reformas asociadas al proceso de descentralización, mientras que en el periodo siguiente (2006-2017) las reformas más relevantes se materializan en los dos gobiernos de la presidenta Bachelet. La Reforma en la que se enfoca este análisis, la Ley N°21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización, de hecho, será impulsada bajo la segunda administración de Bachelet y será promulgada al final de su mandato, en febrero de 2018.

En todo el periodo consignado en la tabla, desde 1990 a 2024, hay actores muy relevantes en el proceso de descentralización, como lo son el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos, que en el plano de la reforma en el nivel regional, sustentaron un férreo control de la inversión pública regional, en colaboración con el Ministerio del Interior y su Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que de hecho mantuvo hasta 2023 una tutela directa al presupuesto de los gobiernos regionales, siendo este último una partida presupuestaria dentro de la del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. En este periodo no hubo avances significativos en una Ley de Rentas Regionales, puesta en el debate político y parlamentario desde hace varios años.

Por otra parte, hay que señalar que, debido a la naturaleza del proceso de descentralización chileno, en el que, grosso modo, el impulso no ha provenido desde fuerte demanda regional, sino que más de la búsqueda de mayor eficiencia por el propio Estado nacional, los actores que han cobrado más relevancia son el propio ejecutivo y actores políticos como los partidos políticos y el Congreso, que es donde se ha dado gran parte del

debate sobre la materia. No obstante, es posible consignar que, la incipiente demanda de actores sociales regionales de los años 90 del siglo pasado ha ido robusteciéndose con el tiempo y gracias a las reformas políticas, como lo es la que posibilitó la elección directa de los gobernadores regionales.

#### 5.4.11. Conclusiones

El proceso de descentralización chileno, que ya tiene más de cinco décadas, ha ido avanzando muy condicionado por el proceso político. De esta forma, durante sus dos primeras décadas, desde 1974, se avanzó en desconcentración (transferencia de competencias administrativas a órganos del Estado central desplegados en el territorio), debido a que en dictadura no era concebible el traspaso de poder político. A partir del retorno a la democracia, se empieza a avanzar en descentralización política, primero en el nivel municipal y luego en las regiones, gracias a la conformación de los gobiernos regionales.

Al margen de estos avances, desde el gobierno de Patricio Aylwin, se constata una evolución muy lenta y gradual, que se explica no solo por una razón de estrategia de política pública, sino que también debido a la matriz política centralista que ha predominado en la historia del país, anclada incluso en la época colonial, que da sustento al modelo de Estado Unitario Centralizado. De esta manera, la progresión del proceso va a ser bastante lenta, comparada con lo que había venido ocurriendo en otros países de la región, tales como Colombia (que se descentraliza junto con la aprobación de la Constitución de 1991) o Bolivia (que avanza sustantivamente en la descentralización del Estado y fortalecimiento de las autonomías departamentales en la Constitución de 2009), o en países europeos como Francia o España que han sido referentes para el país en materia de organización territorial del Estado.

En el nivel regional, desde la instalación de los gobiernos regionales en 1993, el avance fue muy gradual hasta la Reforma de 2018 en el ámbito de la descentralización política, más robusto en el campo de la desconcentración administrativa hacia las Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Regionales de servicios públicos, y hasta la actualidad menos sustantivo en la descentralización financiera hacia los gobiernos regionales. De hecho, se ha mantenido como una constante el bajo porcentaje de inversión pública de decisión regional (tal como se aprecia en los datos que se exponen en el punto 4 de este caso).

En el marco descrito, la configuración institucional de la administración territorial que se crea con las reformas de 2018, como ya se ha señalado fortalece el carácter descentralizado de los gobiernos regionales, transformado a estas entidades en un actor político institucional con mayor autonomía política, derivada de la elección universal directa de sus máximas autoridades (el gobernador y el consejo regional), pero, paradójicamente, con un menor peso burocrático, puesto que la autoridad política regional, el gobernador, pierde la tuición jerárquica sobre el aparato desconcentrado del Estado en el territorio regional (SEREMÍAS y Direcciones Regionales de Servicios). Asimismo, los gobiernos regionales siguen siendo estructuras burocráticas débiles, con dotaciones de personal (en promedio entre 120 y 150 funcionarios) que no guardan ninguna relación con la magnitud de los recursos que debe administrar ni con la responsabilidad de promover y liderar un proyecto de desarrollo regional.

El modelo de administración territorial que se instituye en 2018 obliga a los gobiernos regionales y a su máxima autoridad, a un esfuerzo permanente de articulación con otros actores públicos en la región, para hacer viable el direccionamiento estratégico de las decisiones de inversión pública en el territorio regional hacia un

proyecto político y social de largo plazo. Es decir, el modelo institucional no garantiza per se un funcionamiento sinérgico de la institucionalidad pública en la región.

Al margen de los progresos en materia de descentralización ya señalados, Chile sigue siendo uno de los países más centralizados de América Latina y de los países miembros de la OCDE, lo que se hace evidente en la información comparada disponible sobre gasto público e inversión, tal como se aprecia en la tabla siguiente.

Tabla 33: Comparativo ingreso, gasto e inversión regional Chile -OCDE

Ítems	Chile	Promedio OCDE
Ingresos recaudados a nivel regional	17,4%	27%
Gasto público subnacional	15,9%	28,8%
Inversión Regional	10,1% (último lugar)	40,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE 2021 y 2023

Adicionalmente, el presupuesto de los Gobiernos Regionales, que hasta 2023 era una partida incluida en el presupuesto del Ministerio de Interior, es altamente dependiente de transferencias del nivel central (91,3%) y con solo un 8,7% de ingresos propios (DIPRES, 2023).

Por otra parte, en términos económicos el país exhibe una serie de indicadores que demuestran un desarrollo territorial desequilibrado (por ejemplo, PIB regional, Exportaciones, Balanza comercial con el resto del país, Atractividad laboral), con unas pocas regiones que muestran una dinámica económica importante y un grupo más grande de regiones con rendimiento económico moderado o bajo. De la misma manera, si se mira el desarrollo social, se aprecia que hay también un desequilibrio y una brecha regional significativa, con un grupo de regiones que muestra una mayor pobreza por ingresos y multidimensional respecto al promedio nacional. En este caso destacan las regiones de Ñuble, La Araucanía y Tarapacá (CASEN 2022).

Estos y otros datos que permiten describir la situación de las regiones pueden considerarse como fundamentos para mantener el impulso en un proceso descentralizador, que permita no solo incrementar los niveles de participación ciudadana, sino que posibilite un funcionamiento más eficiente del Estado en el territorio.

En poco más de 3 décadas de democracia pueden distinguirse gobiernos que impulsan más decisivamente el proceso de descentralización y otros que se mantienen neutrales o incluso fortalecen la autoridad nacional respecto a la administración regional. Entre los gobiernos más proclives a este tipo de reformas están los gobiernos de Patricio Aylwin y de Michel Bachelet, en particular su segundo gobierno, que es cuando se elabora y promulga la Reforma de 2018. En todos estos casos hubo reformas constitucionales y/o dictación de leyes que incluyen normas específicas relacionadas con la descentralización del Estado, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla 34: Avance de reformas descentralizadoras en gobiernos de Aylwin y Bachelet

Gobiernos	Reformas constitucionales y promulgación de leyes
Aylwin 1990-1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma Constitucional de 1991 que crea los Gobiernos Regionales</li> <li>- Ley N.º 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional</li> </ul>
Bachelet 2006-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de las regiones de Arica y Parinacota y la de Los Ríos.</li> </ul>

Gobiernos	Reformas constitucionales y promulgación de leyes
	- Reforma Constitucional de 2009, Ley N.º 20.390, que establece la elección directa de los Consejeros Regionales y de los Gobernadores Regionales y la transferencia de nuevas competencias.
Bachelet 2014-2018	- Ley N.º 20.990 que establece la elección directa de los Gobernadores Regionales.

Fuente: Elaboración propia.

Sin duda, el retorno a la democracia en 1990 abrió la posibilidad de avanzar en materia de descentralización política, bajo la premisa de que este proceso podía contribuir al perfeccionamiento de la democracia, pero además el impulso descentralizador se ha visto favorecido por la instalación de este tipo de proceso modernizador como una tendencia en América Latina, con avances importantes en este plano en países unitarios sudamericanos como Colombia, Perú y Bolivia.

#### 5.4.12. Recomendaciones

La dinámica del proceso de descentralización analizado, desde su concepción en la antigua ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) en el segundo lustro de los años 60 del siglo pasado, hasta la actualidad, ha sido la de una evolución incremental, profundizando gradualmente la transferencia de poder y competencias administrativas hacia entidades subnacionales de nivel regional y comunal, gradualidad que puede considerarse como un rasgo muy positivo de este proceso.

Debido a lo anterior podría señalarse que, en el análisis de tendencias, la tendencia de larga duración del proceso de descentralización es, por lo tanto, hacia una mayor transferencia de poder político y competencias desde el nivel central del Estado, y, consecuentemente, hacia el fortalecimiento de la autonomía política y administrativas de los gobiernos regionales y las municipalidades.

Hasta aquí se podría plantear que los esfuerzos en pos de una mayor descentralización impulsados por los 7 últimos gobiernos, desde el retorno a la democracia, han estado bien encaminados, pero es evidente que en la actualidad nuestro país y el mundo se encuentra en medio de una fuerte y acelerada dinámica de cambios en diversos ámbitos (cambio climático, Inteligencia Artificial (IA), expansión del crimen organizado transnacional, inmigración, etc.), que pueden impactar en el diseño de los modelos institucionales relacionados con la estructura político-territorial de los Estados. Hay evidencias al respecto: Francia inició en 2014 un proceso de reducción del número de sus regiones desde 22 a 13; Grecia redujo de 54 a 13 sus provincias; Dinamarca de 14 a 5 sus regiones; y Suecia reduce sus regiones de 21 a menos de la mitad (Posada y Berrocal, 2015). Detrás de estas reformas está la idea de simplificar la administración del territorio y reducir costos para el Estado, además de tener regiones con una demografía, complejidad económica y tamaño necesarios para viabilizar un proyecto político de desarrollo regional. Es decir, desde nuestra perspectiva se hace evidente la necesidad de evaluar, con una perspectiva amplia y de largo plazo, el nuevo contexto para la reforma descentralizadora. Se hace necesario realizar el ejercicio de analizar las nuevas tendencias y visualizar escenarios alternativos de futuro.

Si bien el avance gradual e incremental puede considerarse una característica positiva del proceso chileno, que le ha permitido avanzar sin rupturas o crisis importantes en la administración de la política pública regional,

nuestro país no ha definido con claridad un “escenario institucional de llegada”, lo que ha provocado la mantención de una cierta incertidumbre y ausencia de consenso explícito respecto al modelo institucional regional que se está construyendo, cuestión que se expresó de manera nítida en los dos proyectos constitucionales fallidos. En el primero de estos ensayos se visualizaba un avance más nítido hacia un tipo de Estado Regional, mientras que en el segundo se mantenía más o menos el mismo modelo actual. En definitiva, la gradualidad pierde sentido estratégico si es que no considera el avance hacia un modelo institucional regional definido como escenario en el mediano y largo plazo.

Es necesario, por lo tanto, definir un escenario institucional deseado y consensuado con los actores regionales para la administración territorial del Estado, en particular en el nivel regional. El modelo actual no debiera ser el definitivo, sino que con toda probabilidad será el de transición hacia un modelo más definitivo, puesto que no parece sostenible en el tiempo un funcionamiento eficiente de un modelo con gobiernos regionales con el poco peso burocrático que ya hemos descrito, con **delegaciones presidenciales regionales** que, en paralelo, tienen bajo su responsabilidad la gestión regional de un ámbito de la política pública de alta sensibilidad para la comunidad nacional, la seguridad pública, y además la coordinación del aparato público desconcentrado en el territorio regional. Sobre este punto, el Programa de Gobierno del Presidente Boric, en su capítulo sobre Descentralización y Gobiernos Regionales (página 206), consideraba como primer punto el compromiso de enviar al parlamento un proyecto de ley para eliminar la figura del delegado presidencial regional, cuestión en la que no se ha avanzado precisamente, en nuestra interpretación, debido a la complejidad que esta medida podría significar en el marco del funcionamiento de nuestro Estado unitario y en virtud de la ausencia de un modelo institucional regional definitivo, consensuado a nivel nacional.

## 5.5. GOBERNANZA DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE, 1990-2023<sup>138</sup>

---

### 5.5.1. Introducción

Según Pollitt y Bouckaert, las reformas del Estado “son cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido.” Estos cambios tienen que ver con la calidad, eficiencia, eficacia, transparencia y legitimidad de la acción del Estado. A su vez, pueden distinguirse dos vertientes.

- A. La reforma sustancial es aquella que se logra en lo esencial a través de cambios normativos y legislativos, la creación de nuevas instituciones o programas, o reasignaciones significativas de recursos, lo cual en el fondo significa actuar sustantivamente a través de la Ley de Presupuesto. Todas estas reformas se logran actuando cupularmente, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo negocian, y si logran ponerse de acuerdo se materializa rápidamente una reforma sustancial. Según esta definición, crear el Servicio Nacional de la Mujer sería una reforma sustancial, la Ley de Compras Públicas también. Las reformas sustanciales generalmente se logran con mucha negociación legislativa, pero cuando se materializan lo hacen rápidamente, lo que no significa necesariamente que se implementen bien. Son muchos los ejemplos de un diseño bien inspirado pero muy mal ejecutado. Una buena gobernanza de

---

<sup>138</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Mario Waissbluth Subelman, cuya experiencia y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

las reformas en el Ejecutivo, de existir, sería de gran ayuda para promover estas reformas, y también para evaluarlas.

- B. En cambio, la reforma institucional-gerencial tiene una génesis muy diferente: uno o varios ejecutivos públicos, generalmente más no únicamente directores de servicios – los así llamados intraemprendedores del Estado - deben trabajar varios años en la modernización de alguna institución o programa público, convenciendo gremios, incorporando gradualmente al proceso a mandos medios y funcionarios, reorganizando, rediseñando y automatizando procesos, estando dispuestos a perder el cargo si llega la hora de la verdad en materia de conflictos y rechazo al cambio, realizando múltiples lobbies con numerosos *stakeholders* de encontrados intereses, etc. Son reformas puntuales que requieren mucho liderazgo, durante largos periodos de tiempo. Un ejemplo emblemático sería el Servicio de Impuestos Internos entre 1990 y 2002, que se convirtió en ejemplo internacional. Este tipo de reformas no requiere necesariamente de una estructura de gobernanza a nivel de todo el Ejecutivo. Ocurren por sí mismas, “en el terreno de las instituciones”.

**La gobernanza de la modernización del Estado es el conjunto de normas, prácticas e instituciones del Estado que permiten planificar, ordenar, evaluar y conducir su cartera de reformas, tanto sustanciales como institucionales.** Esta estructura fue hasta 2018 informal en el caso chileno, salvo por intervenciones puntuales de SEGPRES y/o el Ministerio de Hacienda, asumiendo este último un rol progresivamente mayor. Sólo a partir de 2018 aparecen estructuras más formales y estables, como veremos más adelante.

Debe destacarse que “gobernanza de la modernización” no es lo mismo que el concepto de “Centro de Gobierno”, integrado en Chile por los ministerios de Interior, Hacienda, SEGEGOB y SEGPRES. Esta última es la instancia que, con mayor o menor formalidad y mayor o menor eficacia, coordina todas las actividades del Poder Ejecutivo, incluyendo las más cotidianas.

A continuación, se detallarán los aspectos principales ocurridos en cada periodo de gobierno de 1990 a 2023. Procuraremos aquí concentrarnos únicamente en las principales situaciones políticas y/o reformas del Estado y/o de la gobernanza de las reformas, en el entendido que el Estudio Longitudinal que forma parte de este mismo proyecto realiza un barrido mucho más extenso de las reformas en general, y que también se presenta ordenado por periodos presidenciales.

### 5.5.2. Periodo de Patricio Aylwin Azócar, 1990-1994

Según Tello, el primer gobierno democrático surgió en un contexto marcado por la permanencia de enclaves autoritarios, relativo aislamiento internacional y una situación socioeconómica muy precaria (incluyendo más de 65% de personas bajo la línea de pobreza, aun cuando Chile llevaba ya cinco años de elevado crecimiento, desde 1985). Bajo estas condiciones, el gobierno presidido por Patricio Aylwin estableció cinco objetivos primordiales: reconciliación nacional, reinserción internacional, democratización política, crecimiento económico y justicia social. En el contexto de la renaciente democracia chilena la prioridad política era velar por la “governabilidad” democrática y evitar una regresión autoritaria. Por ende, un plan y gobernanza de reformas del Estado no era su primera prioridad.

Una de las historias más interesantes de este periodo fue el movimiento espontáneo en relación con la modernización institucional–gerencial de algunos Servicios. Algunos intraemprendedores públicos impulsaron, casi a hurtadillas y sin mayor apoyo del gobierno central (aunque sin oposición), estas reformas institucionales: Servicio de Impuestos Internos, Instituto de Normalización Previsional, Fondo Nacional de Salud, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, y el Servicio de Registro Civil e Identificación. Estos intraemprendedores se agruparon en un Club (en algún momento llamado el grupo de los “arcángeles”), que llegó incluso a elaborar un paquete de propuestas para la reforma del Estado para el siguiente gobierno. Ese paquete durmió, en la práctica, los primeros tres años del segundo gobierno de la Concertación, hasta que Juan Villarzú como ministro de la Secretaría General de la Presidencia, con Claudio Orrego y otros “arcángeles resucitados” lo reimpulsaron en el siguiente periodo. Estas reformas de tipo institucional - gerencial, evidentemente, no requirieron de una estructura de gobernanza de la reforma del Estado.

Cabe destacar que, en el Centro de Gobierno de Aylwin, es decir Interior, Hacienda, SEGPRES y SEGEOB, hubo una sorprendente estabilidad ministerial, con solo una persona a cargo de cada Ministerio durante todo el periodo. En cambio, de ahí hasta ahora, en cada uno de estos ministerios – salvo Hacienda en 3 periodos - ha habido entre 3 y 5 personas ostentando el cargo. Esto sin duda ha tenido un costo en cuanto a pérdida de continuidad y efectividad gubernamental, incluyendo la modernización del Estado y su eventual gobernanza.

### 5.5.3. Periodo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

En el gobierno de Patricio Aylwin el foco fue la gobernabilidad bajo la tutela militar, al punto de existir el temor de no poder terminar el periodo. En cambio, con Frei ya hubo algo más de espacio para instalar el tema de la modernización del Estado, que venía emergiendo con fuerza en todo el mundo.

La Reforma Procesal Penal fue una de las más caras, de mayor cobertura, más complejas y más exitosas iniciadas en los últimos 30 años. Es paradójico que esta reforma no estuviera mencionada en su Programa de Gobierno, sino que se favoreció por la convergencia casual de importantes intereses, en foros promovidos por la Corporación de Promoción Universitaria, CPU. Su implementación gradual en regiones es una de las principales causas de su éxito, con una enseñanza clara para la gobernanza de las reformas. Es un Caso estudiado en este proyecto.

Cabe destacar también, al comienzo de esta administración, la creación de una Comisión de Ética Pública, a raíz del “Davalazo”, que comenzó la que posteriormente sería una larga lista de Comisiones formadas a raíz de crisis de probidad.

Frei también tuvo el mérito de haber iniciado una política de Modernización de la Gestión Pública. No es casual que en este periodo se usará más el término “modernización de la gestión” que el de “Reforma del Estado”. El propósito era, precisamente, mejorar la gestión, generando ciertas condiciones generales que forzarán una mayor eficiencia y calidad de atención al ciudadano.

Se pueden distinguir nítidamente dos subperiodos. En el primero, desde 1994 a 1996, se ejecutaron incipientemente algunas iniciativas piloto de modernización, pero en general no se lograron materializar resultados con impacto. En este lapso se creó también el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, de efímera presencia. Hacia 1997 el gobierno formuló la primera orientación de política: el

Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública (PMGP), y este fue un primer asomo, aunque breve, de estructura formal de gobernanza del Estado.

El diseño inicial del actual sistema de Alta Dirección Pública, tal vez la más importante reforma del Estado desde 1990 a 2023, se origina en este periodo. El concepto central fue la “gerencia pública”, parte del discurso de Claudio Orrego, secretario ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización Pública, de la Secretaría General de la Presidencia. Además, en el PMGP se esbozaron las características esenciales de lo que debería ser un proyecto de gerencia pública, con un sistema de selección y de convenios de desempeño. Sin embargo, el proyecto finalmente no se materializó en este periodo, por una generalizada falta de interés - o incluso abierto desinterés - de las cúpulas políticas. La palabra “gerencia” causaba escozor e incluso rechazo entre muchos miembros del gabinete.

Esto fue lo que condujo a encauzar al PMGP en Chile como un proceso extraparlamentario, de reformas institucionales mas no sustanciales, saltándose la discusión en el parlamento y aprovechando las posibilidades del Ejecutivo de implementar reformas administrativas, así como otras reformas solapadas dentro de la Ley de Presupuesto. Esto se puede explicar debido a que el PMGP durante los noventa se desarrolló en ausencia de las crisis de probidad que detonaron reformas posteriores y que sensibilizaron al Congreso sobre la necesidad de reformas con proyectos de ley. En general, los tiempos legislativos no suelen coincidir con los tiempos de una reforma de la gestión pública, y esto por lo general hace poco atractivo para los parlamentarios involucrarse en una política que no genera réditos políticos a corto plazo... salvo por una situación de crisis. Según Cohen, “los académicos y los tomadores de decisiones señalan consistentemente la voluntad política como una condición *sine qua non* para la reforma de la administración pública. Sin embargo, dado que la reforma administrativa es un proceso largo, los frecuentes cambios de personal en los puestos políticos y burocráticos más altos podrían reducir su voluntad de promover activamente la reforma”.

#### 5.5.4. Periodo de Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006

El Gobierno de Lagos comenzó de manera similar al del gobierno anterior, en que la Reforma del Estado era percibida como algo importante, pero no urgente para el presidente, no obstante que el Director de Presupuestos, Mario Marcel, y el asesor del 2º piso, Eugenio Lahera, estaban activamente preocupados del tema.

Ya a mediados de los noventa el ambiente internacional era propicio para las reformas del Estado denominadas de “segunda generación”, una serie de transformaciones fundadas en un nuevo paradigma conocido como “Nueva Gestión Pública” (NGP), que los países desarrollados venían ya adoptando a partir de la década de los ochenta, que procuraba asimilar la gestión pública a la de las empresas. Después este enfoque perdería relevancia y pertinencia en el mundo por su excesivo énfasis en los mecanismos de incentivos a funcionarios, que no fueron en general bien recibidos en ninguna parte, por la frecuente tendencia al *gaming* o manipulación de los indicadores. Los PMG en Chile, que comenzaron en el periodo de Frei, fueron el caso más nítido, que perdura hasta hoy, aunque con mejoras recientes.

En materia de reformas transversales y gobernanza de la gestión pública, se distinguen dos etapas durante este gobierno. En la primera, el antiguo Comité Interministerial de Modernización de la época de Frei se transformó en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, PRYME. En este periodo ocurrió

prácticamente lo mismo que en el primer trienio de Frei: las cúpulas ministeriales y políticas no mostraron un gran interés por las reformas modernizadoras. Adicionalmente, la gobernanza de la reforma se convirtió en una disputa “territorial” entre la SEGPRES y el Ministerio de Hacienda, que culminó a la larga con la supremacía de este último.

Según el antecitado Tello (2011), “durante este periodo se recurre a la experiencia internacional para las transformaciones que se deben llevar a cabo en la administración pública del país. Se observan modelos de países como Nueva Zelanda, Inglaterra, Australia, Canadá y Estados Unidos. Durante este periodo también, los Organismos Internacionales están revalorando el rol y la función del Estado y las políticas públicas como factor preponderante para que las naciones periféricas alcancen el tan anhelado desarrollo económico. Cuando se realiza una caracterización de los principales actores involucrados en el proceso del PMGP en Chile se puede observar como característica principal que estos cuentan con una sólida formación profesional en ámbitos como economía, gestión y políticas públicas, como a su vez que todos tenían filiación partidaria. Otra característica del PMGP en Chile es la continuidad de la política durante los tres gobiernos de la Concertación. Esto, como señala Boeninger, se produce como “manifestación de un sistema no confrontacional y con altos grados de continuidad como el chileno ...” situación muy diferente a la del periodo 2006-2023, dada la creciente polarización política, las agrias disputas constitucionales y el creciente desprestigio de los partidos y el Congreso como conducto principal de la democracia representativa.

El segundo momento comenzó con los acuerdos entre la oposición y el gobierno para dar gobernabilidad a la grave crisis MOP-GATE, el así llamado Pacto Lagos - Longueira. La formulación de las políticas de reforma estuvo gatillada por dicha crisis. Puede decirse que con Frei se formuló la política de reforma del Estado a pesar de las circunstancias, y con Lagos debido a las circunstancias. La minuta denominada “Acuerdos Político - Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” de enero de 2003 contuvo nada menos que 49 iniciativas. No todas ellas se materializaron, pero 16 sí, y de gran importancia.

Este fue además el periodo que marcó el cese definitivo de la injerencia de los militares en el Ejecutivo y el Congreso, gracias a la reforma constitucional del 2005. Cabe destacar adicionalmente la que era la gran obra personal del presidente, el Transantiago. Sin embargo, debido a graves tropiezos e ineficacias durante su diseño, él se vio personalmente obligado a aplazarlo y dejarlo en manos del siguiente gobierno.

Cabe destacar que la reforma del 2005 también implicó el acortamiento de los períodos presidenciales de seis a cuatro años, y para peor con elecciones municipales al medio. Esto ha dificultado mucho la continuidad de las reformas del Estado, pues las discusiones parlamentarias quedan frecuentemente opacadas por disputas políticas de corte electoral. En otras partes de este texto se proveen indicadores que muestran como a partir de esta fecha comienza un período de descenso en las tasas de crecimiento, productividad, competitividad internacional y estabilidad política, y no sería exagerado aventurar una hipótesis en cuanto a la influencia negativa de esta reforma en el desarrollo del país.

#### 5.5.5. Periodo de Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

Este periodo estuvo marcado, en sus primeros tres años, por la gran crisis del transporte público generada por el Transantiago, que se puso en marcha - pese a algunas advertencias dentro de su propio gabinete - en febrero de 2007. A diferencia por ejemplo de la gradualidad de la Reforma Procesal Penal, este se diseñó como un *big-*

*bang* en que los ciudadanos se irían a dormir un día con buses amarillos, para amanecer al día siguiente con la nueva red. Es razonable afirmar que fue un verdadero caos, que sólo se vino a estabilizar dos o tres años más tarde, aunque los déficits financieros de lo que se suponía sería un proyecto autofinanciado con los pasajes continúan hasta hoy.

En su Programa de Gobierno el tema de la gobernanza de las reformas se menciona formalmente: “Crearemos un Consejo Público Privado de carácter permanente y consultivo, destinado a proponer reformas y políticas de modernización del Estado, con énfasis especial en revisar la pertinencia de procedimientos y trámites administrativos”. Sin embargo, este no se materializó.

Asimismo, el capítulo de Reforma del Estado de dicho programa incluyó:

- Creación del Defensor Ciudadano.
- Creación de la Agencia de la Calidad de Políticas Públicas (ver Bachelet II al respecto).
- Nuevo trato laboral. (nunca materializado)
- Adecuación de la estructura organizacional del Estado.
- Consejo del Sistema de Empresas Públicas con directores independientes.

Cabe destacar que, en este periodo, a raíz de un nuevo escándalo de probidad, la presidenta convocó a una Comisión de Expertos, presidida por Alejandro Ferreiro. Esta entregó a la presidenta un informe con 50 propuestas, todas encaminadas a avanzar en materia de transparencia, financiamiento de la política, y en sistemas de control efectivos contra la corrupción. Si bien este informe no trató el tema de la gobernanza, se menciona por haber constituido un hito que marcó fuertemente el rumbo de este gobierno. Algunas de estas medidas fueron efectivamente implementadas. En particular, la Ley N° 20.285 de 2008 sobre Acceso a la Información Pública cambió radicalmente la situación del país en esta materia. El Consejo para la Transparencia es un órgano auténticamente autónomo, a diferencia del Consejo de Alta Dirección Pública, cuyo presidente es nombrado por el/la presidente/a de la República. En todo caso, la crisis del Transantiago más la crisis de probidad dificultaron severamente cualquier intento de dar una sólida gobernanza a las reformas del Estado.

El 28 de diciembre de 2009, semanas antes de la elección presidencial que enfrentaba en segunda vuelta a Sebastián Piñera y Eduardo Frei, fue promulgada una ley de reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política. Esta, sin embargo, estuvo enfocada en la transparencia y lucha contra la corrupción, sin menciones a la gobernanza de la modernización.

Es muy relevante destacar que entre 2008 y 2010 se organizó por primera vez en Chile una coordinación de la sociedad civil, con la participación de numerosas personas e instituciones, llamado Consorcio para la Reforma del Estado, que produjo un documento hasta hoy indispensable sobre esta materia, llamada: “Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma”. Uno de sus capítulos se llama “Roles e Institucionalidad del Estado”. Si bien no muchas de estas propuestas fueron adoptadas en el siguiente periodo, es destacable que se aglutinaron en este Consorcio 130 personas de plurales orientaciones, y muchas de ellas terminaron ejerciendo cargos importantes, incluyendo varios ministerios y subsecretarías, en los subsecuentes periodos presidenciales. Así, se creó una suerte de “ruta informal de modernización” por la vía de personas que aprovecharon ventanas de oportunidad y les dieron continuidad a muchas reformas en medio de los bandazos

producidos por las crisis y por la rotación de coaliciones entre los gobiernos de Bachelet y Piñera durante los siguientes doce años, hasta 2022.

#### 5.5.6. Periodo de Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

Durante el año 2010, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) convocó cuatro paralizaciones a nivel nacional de los funcionarios públicos existentes en los distintos servicios del sector público. Fue una respuesta al cambio de signo de la coalición de gobierno por primera vez desde 1990.

Si bien su programa de Gobierno no mencionó el tema de la gobernanza, fue en este periodo que en el Centro de Gobierno se materializó por primera vez, en SEGPRES, una *Delivery Unit* al estilo de Gran Bretaña. Sin embargo, como su nombre lo sugiere, esta fue una unidad encargada de coordinar y empujar la materialización de los planes del gobierno, no necesariamente una unidad encargada de proponer o planificar reformas del Estado de tipo sustancial o institucional, y que al ser creada de facto no logró consolidarse en el tiempo.

Al final de este periodo, el BID realizó una evaluación de lo logrado por el *Delivery Unit* como parte del Centro de Gobierno. Su informe se denomina “El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile: La experiencia del Ministerio de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-2013)”. Su conclusión resumida: “en el texto se examina en profundidad la experiencia de la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC), una *Delivery Unit* creada en 2010 que ha permitido mantener la coherencia estratégica del programa de gobierno y focalizarlo en la obtención de resultados”. Si bien esta no es propiamente la gobernanza de la modernización, es un tema paralelo que conviene mencionar.

También existió dentro de Hacienda una Unidad de Asesoría, dirigida por Salvador Valdés, que informalmente coordinaba una cartera de proyectos de modernización del Estado, aunque escasamente coordinada con el resto del Ministerio y el gobierno en general.

El Programa de Gobierno mencionó un aspecto colateral al de la gobernanza, en su dimensión de evaluación: “Se creará la Agencia Autónoma de Calidad de las Políticas Públicas, que cumplirá la tarea de evaluar en forma ex post las políticas y programas desarrollados por las instituciones estatales. Esta agencia no solo evaluará, sino que también deberá proponer reformas para mejorar la calidad de estos programas.” Esta buena idea se materializó al final de este periodo en un Proyecto de Ley, aunque no se le dio seguimiento al inicio del siguiente gobierno. (Ver comentario en Bachelet II).

Se destaca, además, en este periodo, el impulso a la Ley de Lobby, con importantes beneficios para la transparencia en la relación de las autoridades con la ciudadanía.

#### 5.5.7. Periodo de Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

Su Programa de Gobierno no menciona medidas respecto a la gobernanza de las reformas. Con todo, en su capítulo de Modernización del Estado menciona:

- Una institucionalidad para la evaluación de las políticas públicas (la ya mencionada Agencia)
- Un nuevo trato para el empleo público
- Perfeccionamiento de la Alta Dirección Pública
- Agenda Digital

- Probidad y transparencia
- Gobierno de las empresas públicas
- Mejor institucionalidad para las estadísticas públicas.

Al igual que en su periodo anterior, otros escándalos de corrupción al inicio de su gobierno coparon su agenda por los primeros dos años. Esta vez fueron en empresas (facturas falsas y colusión), gobierno y el Congreso. La Comisión Engel, convocada a raíz de estos sucesos, propuso literalmente cientos de propuestas, enfocadas en cinco pilares:

1. Prevención de la corrupción, incluyendo la creación de un servicio de evaluación de las políticas públicas.
2. Regulación de conflictos de interés
3. Financiamiento de la política para fortalecer la democracia
4. Confianza en los mercados
5. Integridad, ética y derechos ciudadanos

Cabe destacar que la institucionalidad de evaluación, mencionada como Agencia de la Calidad de Políticas Públicas en su anterior programa de gobierno, y mencionada también en este periodo por la Comisión Engel, parece a estas alturas ser un viejo sueño de ambas corrientes políticas, pero que no se materializa<sup>139</sup>, salvo más recientemente por medio de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), aunque con un espacio de acción bastante más acotado. La CNEP es una entidad autónoma, que fue creada en 2015 a través de un decreto de ley como CNP. En 2021 su reglamento se modificó, ya que sus funciones originales, relativas a generar estudios y propuestas para mejorar la productividad, se ampliaron para contribuir también a fortalecer la calidad de regulaciones y evaluación de políticas públicas. Sin embargo, su autonomía es hasta cierto punto relativa, pues todos sus integrantes son designados por el presidente de la República.

En términos generales, prácticamente todas las propuestas de las Comisiones Ferreiro y Engel que afectaran a los parlamentarios, ya sea en materia de conflictos de interés, reglas electorales o duración en su cargo, fueron siendo progresivamente (y predeciblemente) diluidas o eliminadas en su trámite en el propio Congreso.

La CNEP (antes CNP) o su eventual sucesora la Agencia de Calidad podría llegar a ser una de las grandes reformas de gobernanza del Estado, al introducir *accountability* a instituciones, programas, gobiernos regionales, e incluso leyes, como lo hace el Government Accountability Office de USA ([www.gao.gov](http://www.gao.gov)).

Un paquete planificado de reformas modernizadoras se desarrolló por medio de un importante préstamo BID llamado “Programa de Mejora de la Gestión Pública y de los Servicios al Ciudadano”, de varias decenas de millones de dólares. Muchos de sus proyectos se materializaron en este periodo y otros prosiguieron en el siguiente gobierno. Entre ellos: Chile Atiende Digital; la modernización de Chile Compras y SUSESO, esta última reconocida internacionalmente; el Archivo Electrónico Nacional; y la Dirección del Trabajo en sus plataformas digitales. Los préstamos del BID, que en realidad son en el largo plazo recursos del propio Estado, han sido frecuentemente utilizados por diversas administraciones como mecanismos para “blindar”, aunque sea

---

<sup>139</sup> A raíz de la muy reciente negociación del Pacto Fiscal, ya existe felizmente un proyecto de Ley hoy en trámite legislativo, para la creación de la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas.

parcialmente, ciertos programas frente a los cambios de gobierno. Es más difícil (aunque no imposible) cancelar un programa del gobierno anterior si eso significa dar explicaciones al BID.

#### 5.5.8. Periodo de Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

En su Programa de Gobierno reapareció el tema de la gobernanza, aunque el estallido social y la pandemia impidieron muchos avances en materia de reformas específicas del Estado o de cualquier otra índole. El Programa decía:

- Crear una Secretaría de Mejora de la Calidad del Estado, coordinada por un directorio integrado por el Ministerio de Hacienda, la Secretaría General de la Presidencia y la Presidencia de la República. En los primeros seis meses se implementará esta unidad, cuya función será hacer seguimiento de la gestión del gobierno desde dos ámbitos: Gestión de los servicios, y Seguimiento de los objetivos estratégicos y metas de política pública.
- Modernizar el Centro de Gobierno a 4 años plazo, fortaleciendo los mecanismos de coordinación entre la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia.

**Por primera vez, cumpliendo con el Programa de Gobierno, en este periodo se creó una estructura formal de gobernanza de las reformas del Estado:** una entidad de carácter asesor, el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, y se crearon además la Secretaría de Modernización del Estado en el Ministerio de Hacienda, y el Comité de Modernización del Estado, este último con participación de Hacienda, DIPRES, SEGPRES e Interior entre otros. La Secretaría de Modernización tiene presupuesto propio para apalancar proyectos relevantes, los que son complementados por la DIPRES. El Comité, por su parte, se convirtió en la instancia donde se elaboran las recomendaciones del Poder Ejecutivo sobre la cartera de proyectos de modernización. Como puede verse, las tres fueron reformas institucionales muy importantes, en el corazón de la gobernanza de las reformas y que no pasaron por el Congreso para su aprobación.

Con todo, este periodo estuvo muy afectado en su capacidad de materialización de reformas, de cualquier índole, por causa del estallido social y la pandemia. Incluso el crédito BID mencionado en el capítulo anterior fue fuertemente recortado en su ejecución final, pues esos recursos se redireccionaron - comprensiblemente - al abordaje de la pandemia.

Por último, cabe destacar de este periodo el anuncio presidencial de una extensa Agenda de Modernización del Estado, encargándole al Consejo Asesor Presidencial el monitoreo de esta. Esta agenda contenía reformas en:

- Mejores servicios del Estado
- Mejor gestión del Estado
- Personas en el Estado
- Transparencia, probidad y participación
- Mejor institucionalidad
- Desarrollo local y descentralización

Por las razones arriba expuestas, no todas las medidas anunciadas se pudieron implementar, aunque este es un importante antecedente respecto a las principales reformas pendientes de desarrollar. Con todo, a dos meses del término de este mandato, los ministros de Hacienda y SEGPRES publicaron un Informe de Seguimiento de la Agenda, donde se resaltan algunas medidas que se concretaron.

### 5.5.9. Periodo de Gabriel Boric Font, 2022 - 2023

Su programa de gobierno no hace referencia a una estructura para la gobernanza de las reformas, aunque se mantuvieron de facto tanto el Consejo Asesor Permanente como el Coordinador y la Secretaría de Modernización, esta última algo más fortalecida en cuanto a sus recursos humanos. Se mantuvo asimismo el Comité de Modernización.

**Así, es muy destacable que este gobierno escogió no derogar el Decreto que creó estas instancias**, y por el contrario continuar e incluso reforzar las estructuras de gobernanza del gobierno anterior, así como publicar una nueva versión de la Agenda de Modernización del Estado, 2022-2026. Las propuestas de esta agenda se agruparon temáticamente en:

1. Personas en el Estado
2. Servicios ciudadanos y experiencia usuaria
3. Descentralización
4. Transformación digital
5. Transparencia e integridad pública
6. Mejor gasto público

Puede verse que cuatro de los seis temas de la versión anterior se mantuvieron, aunque no necesariamente con el mismo foco que en el periodo anterior.

En este periodo, otra crisis de probidad, esta vez con las fundaciones, detonó una nueva agenda de propuestas, a través de la Comisión Jaraquemada o “Comisión para regular la relación entre fundaciones, corporaciones y el Estado”. Esta propuso nada menos que 60 medidas administrativas y legislativas, entre las que se consideran las propuestas presentadas por la Comisión Ministerial para regular la relación entre instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado. Como se ha visto y se reitera, las crisis de probidad han sido sin duda una de las detonantes principales de las reformas del Estado.

Cabe destacar que el Ministerio de Hacienda propuso durante 2024, como parte de las negociaciones del Pacto por el crecimiento económico, progreso social y la responsabilidad fiscal<sup>140</sup>, una serie de reformas modernizadoras. En particular, un proyecto de ley para crear la Agencia Nacional de Calidad de las Políticas Públicas, transformando, fortaleciendo institucionalmente y dándole mayor autonomía a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. Como se mencionó más atrás, la eventual creación de esta entidad podría llegar a ser una de las principales reformas de la última década en materia de gobernanza de la modernización. Este es un interesante “quid pro quo” de economía política: cobramos más impuestos, a cambio de mejorar la

---

<sup>140</sup> Conocido comúnmente como Pacto Fiscal.

administración del Estado para, eventualmente, administrar mejor el gasto público y los impuestos que se recaudan.

La propuesta de Pacto Fiscal contiene seis componentes, (con propuestas específicas): 1. Principios para un sistema tributario moderno en Chile. 2. Necesidades y prioridades de gasto en favor de los habitantes del país. 3. Compromisos de reforma para fortalecer la transparencia, eficiencia y calidad de servicio en el Estado. 4. Impulso al crecimiento a través de la inversión, productividad y formalización de la economía. 5. Fortalecimiento de la administración tributaria y reforma del impuesto a la renta. 6. Mecanismos institucionales para el seguimiento, monitoreo y evaluación del Pacto Fiscal.

### 5.5.10. Tabla de Factores Clave

A continuación, se presenta una tabla que identifica los factores clave que han influido de modo positivo o negativo en las iniciativas de modernización, en este caso, sobre la Gobernanza de la Modernización del Estado.

Tabla 35: Tabla de Factores Clave - Gobernanza de la Modernización del Estado, 1990-2023

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público	+2	+2	+1
2. Trabajadores(as) del sector público			
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos			
4. Gremios empresariales	+1	+1	+2
5. Partidos políticos	+1	0	-1
6. Congreso Nacional			
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial			
9. Contraloría General de la República			
10. Dirección de Presupuestos	+1	+1	+1
11. Ministerio de Hacienda	+1	+1	+2
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública			
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)			
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	+2	+1	0
15. Asesores(as) presidenciales ("2do piso")	+2	0	+1
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad	0	+1	+2
17. Organismos y bancos multilaterales	+2	+1	+1
18. Centros de pensamiento	+1	+1	0
19. Universidades	+1	+1	0
20. Situación económica del país	+1	0	-1
21. Crisis políticas e institucionales	+2	+2	+2
22. Demandas ciudadanas			
23. Percepción de la corrupción	0	+1	+1
24. Gobernanza de la Modernización del Estado	0	0	+2
25. Capacidad de implementación de las reformas			
26. Disponibilidad de recursos para las reformas	0	0	-1
27. Disponibilidad de información para las reformas			
28. Disponibilidad de tecnologías de información			

Fuente: Elaboración propia

Los directivos públicos, actuando como intraempresarios del Estado, y en diversos momentos, por su propia iniciativa en muchos casos, avanzaron estructuras formales e informales de gobernanza. Como se menciona en el texto, al alero de SOFOFA, gremio empresarial, se elaboraron importantes propuestas.

Con relación a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) aprobó todos los proyectos que se han ejecutado y el Ministerio de Hacienda ha sido el motor central de la gobernanza actual y del periodo de Piñera II. En el caso del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), destacaron el *Delivery Unit* y la Comisión de Modernización de Claudio Orrego. A posteriori, su rol fue decreciente en el tiempo. En el caso de los asesores presidenciales, estos impulsaron la cartera de reformas a partir de la crisis MOP Gate en el gobierno de Ricardo Lagos.

La Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, como antesala de la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, a través de sus informes y estudios han jugado un rol muy importante. Respecto a organismos internacionales, tanto el BID, como la OCDE, en particular han sido fuentes de referencia muy relevante. Dentro de los centros de pensamiento el Centro de Estudios Públicos ha sido una fuente permanente de diagnósticos y propuestas.

Las crisis políticas e institucionales sin duda han sido uno de los detonantes de la mayoría de las reformas modernizadoras, incluidas las de gobernanza. Así como también, las quejas relativas a la percepción de corrupción fueron un impulsor significativo.

Cabe destacar que gobernanza (factor N°24) existente en 2022, facilitó su continuidad hacia 2023 y con proyección hacia adelante.

La disponibilidad de recursos ha sido insuficiente para el primer Consejo Asesor Permanente, y actualmente para la Coordinación y la Secretaría de Modernización.

### 5.5.11. Conclusiones

Una primera conclusión central de este caso es que las sucesivas crisis que ha experimentado el país desde 1990 a la fecha han marcado completamente el ritmo del desarrollo del país, de las reformas del Estado, y de la gobernanza de la reforma del Estado, por un lado, detonando algunas reformas, y, por el contrario, ocasionando la pérdida de continuidad de otras, o de plano impidiéndolas. Esto ha forzado a los gobiernos de todos los signos políticos a volcarse al corto plazo, peor aun cuando han sido periodos de gobierno de cuatro años a partir de 2006.

Por ello, si bien en casi todos los capítulos anteriores se ha mencionado, parece interesante que el lector se forme una visión gráfica y ordenada de las situaciones que han tensionado al país de 1990 a la fecha. Es en este contexto que ha habido pérdidas de continuidad y también ventanas de oportunidad, que hacen tal vez sorprendente que el Estado haya podido avanzar con muchas reformas de toda índole. “Eppur si muove” o “Sin embargo se mueve” podría ser la frase de Galileo en el frontis de un eventual Ministerio o Subsecretaría de Reforma del Estado. A continuación, se detalla una cronología de las crisis que afectaron a cada periodo de gobierno y que tuvieron tanto un efecto positivo como negativo en las reformas del Estado:

- Aylwin, 1990 – 1994: “Ruidos de sables” militares, los “boinazos”. La crisis del “Davilazo” en CODELCO al fin del periodo.

- Frei, 1994 – 2000: Los “Pinocheques” con nuevos “ruidos de sables” (un “picnic militar” en las afueras del Penal de Punta Peuco), y la consecuente renuncia del presidente del Consejo de Defensa del Estado al verse Frei obligado a cerrar el caso.
- Lagos, 2000 – 2006: La minicrisis de los sobresueldos en Correos Chile, y la macro crisis de los sobresueldos en Concesiones, conducente al Pacto Lagos – Longueira.
- Bachelet I, 2006 – 2010: La crisis del Transantiago, y la crisis de ChileDeportes que condujo a la Comisión Ferreiro.
- Piñera I, 2010 – 2014: Sin crisis de probidad. Conflictos con la ANEF. El mega-terremoto de 2010, la paralización y luego la reconstrucción del país.
- Bachelet II, 2014 – 2018: Seguidilla de crisis de probidad en empresas, poder ejecutivo y parlamento, que condujeron a la Comisión Engel. Crisis política por la implementación de la Ley de Inclusión en escuelas particulares subvencionadas en 2015-16.
- Piñera II, 2018 -2022: El estallido social y la pandemia. La crispada discusión constitucional.
- Boric, 2022 – a la fecha: La crispada segunda discusión constitucional. La crisis de las fundaciones y la Comisión Jaraquemada.

Adicionalmente, deben mencionarse las temporadas de incendios forestales que han aparecido - crecientemente - en todos los periodos, así como volcanes, inundaciones y aluviones que han paralizado extensas zonas del país en numerosas ocasiones. Cabe destacar la antigua ONEMI, actual SENAPRED<sup>141</sup>, que es una institucionalidad muy presente en los reiterados desastres que ocurren y que obligan a coordinarse y luego a hacer reformas producto de los desastres (p. ej. actualmente se discute la “Ley de Incendios”).

Después de describir una cronología de la gobernanza de la modernización, y algunas reformas particularmente relevantes, es pertinente citar partes de un trabajo de la Comisión para la Modernización del Estado, una organización de la sociedad civil, publicada por el Centro de Estudios Públicos en 2017. En ella queda claramente establecido que, en realidad, hasta esa fecha, nunca se había logrado definir una estructura estable, formal, empoderada y/o permanente, que proporcione esta gobernanza en Chile. El texto dice:

“El camino que se propone es que el próximo presidente nombre un ministro Coordinador de la Modernización del Estado. Se propone específicamente que dicho ministro sea el ministro de Hacienda o bien, el ministro Secretario General de la Presidencia. En caso de seguir los lineamientos propuestos en este informe y ellos se materializan por ley, podría ser razonable crear la figura del viceministro de modernización del Estado que apoye al ministro Coordinador antes mencionado.

Adicionalmente, se propone conformar un Consejo Asesor Permanente de Modernización del Estado, siguiendo como modelo la concepción inicial del Consejo Nacional de Innovación. Lo resuelto por dicho Consejo no será vinculante, pero sus reportes públicos servirán de orientación y supervisión del proceso. Además, la composición políticamente plural del mismo contribuirá a generar consensos y a configurar la visión de política de Estado de largo plazo que un proceso como éste requiere.

---

<sup>141</sup> Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres.

Se requiere una racionalización del Centro de Gobierno. Para ello se propone potenciar el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) en un rol coordinador y articulador del centro de gobierno, tal como funcionó durante el regreso de la democracia.

Las agendas transformadoras han sido casi invariablemente una reacción —aunque razonablemente eficaz— a escándalos de corrupción que han impactado a la sociedad y puesto en entredicho a la clase política. La lógica reactiva ha determinado que la agenda transformadora tenga por motor la urgencia de responder a escándalos y no a una visión prospectiva y continua que identifique la reforma del Estado como tarea primordial y permanente. La importancia de contar con un mejor Estado no parece haberse comprendido a cabalidad. La voluntad del mundo político por asignarle al Estado nuevas tareas no suele ir acompañada de medidas que refuercen su capacidad de ejecutarlas bien. No alcanzarán los esfuerzos aislados o intermitentes. La modernización del Estado debe ser una tarea y un compromiso permanente y transversal”.

En los hechos, tal como deja ver esta cita, salvo por un breve periodo liderado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1997-2000), y otro liderado por el Ministerio de Hacienda (2003-2005), puede afirmarse que la gobernanza de las reformas y la modernización del Estado no fue una política sistemática de los sucesivos gobiernos, ni existió una institucionalidad que le diera gobernabilidad al proceso de reforma, hasta 2018. Sin embargo, la creación de la Secretaría de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda, el Consejo Asesor Presidencial y el Comité de Modernización han permitido contar con una permanente Agenda de Modernización desde 2018 en adelante, en dos versiones, una por cada periodo de gobierno.

En definitiva, las reformas y modernizaciones sustanciales e institucionales en todo el periodo 1990-2023 han sido literalmente centenares, las que contribuyeron a transformar Chile radicalmente en prácticamente todos sus indicadores sociales y económicos, casi siempre a la cabeza de América Latina. Muchas de ellas fueron en beneficio de las grandes mayorías y los más pobres, pero no con componentes de consulta ciudadana. Por lo general han sido recursos y servicios *para* los ciudadanos mas no *con* los ciudadanos.

¿Cómo se explican tantas reformas provechosas en medio de esta falta de continuidad? Los dos factores esenciales que más influyeron fueron a) las casi continuas crisis, con su correlato en las Comisiones Ferreiro, Engel y Jaraquemada, que produjeron una oleada tras otra de propuestas constructivas, a veces repitiendo muchas de ellas (la fenomenología de crisis que impulsaron reformas también se pudo observar, como otro ejemplo, en la cronología específica de las reformas ambientales, que se observa en otro caso de este estudio) y b) el hecho de que hay personas que se repiten una y otra vez en los informes y propuestas. Estos actores han sido denominados como “tecnopolíticos” por Felipe Tello y como “intraemprendedores del Estado” por Waissbluth e Inostroza.

Un factor que conspiró en contra del asentamiento formal de una estructura de gobernanza antes de 2018 ha sido la permanente rotativa de ministros en casi todos los cargos del Centro de Gobierno desde 1994 a la fecha, así como los cambios de coaliciones de gobierno desde 2010 en adelante. Por todo lo anterior, esta ha sido una gobernanza propia de y explicable con teoría de sistemas complejos, muy difusa, pero no por ello menos efectiva en cuanto al número de reformas generadas en estos 34 años.

Este Estudio de Caso deja entonces planteada **una pregunta: dado que ha habido cientos de reformas del Estado en casi todo el periodo 1990-2023, ¿es estrictamente necesaria una estructura formal de gobernanza de estas? La respuesta es “sí”**. La mayoría de estas reformas fueron surgiendo más bien aleatoriamente en torno a “ventanas de oportunidad”, con menos visión de largo plazo y menos oportunidad que si hubieran obedecido a un plan ordenado y bien estructurado. Asimismo, muchas reformas se han cancelado o a lo menos retrasado por décadas, por el rechazo de agentes políticos en los partidos y/o el Congreso Nacional, que ven una pérdida de cuotas de poder para designar cargos de su confianza. Uno de los casos más flagrantes fue la ADP, que al inicio contó con la oposición explícita de algunos ministros y parlamentario, y que hasta hoy sufre de despidos masivos en los cambios de gobierno. Una figura adecuada de gobernanza permitiría confrontar de mejor manera estas malas prácticas.

Para lograr una gobernanza más estable y formal sería necesaria, como lo menciona el informe de la Comisión de 2017, la designación de un ministro como Coordinador de la Reforma, que sea miembro del Centro de Gobierno, más un Vice Ministro o Subsecretario de dedicación exclusiva al tema<sup>142</sup>, apoyados ambos en una Secretaría de Modernización, con una instancia decisoria en un Comité de Modernización, con la permanente evaluación de esta cartera y una mayor atribución propositiva por medio del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, y con una autónoma Agencia de Calidad de las Políticas Públicas evaluando el diseño, - con su factibilidad de implementación - la implementación efectivamente ocurrida, y el impacto de las reformas.

Si bien, en rigor, una Agencia de esta naturaleza no forma parte de lo que se pudiera llamar “gobernanza de las reformas”, una definición más amplia debe necesariamente incluir mecanismos institucionales de evaluación de las reformas, y, por ende, esta debiera considerarse como una de las principales “asignaturas pendientes”.

Para cerrar esta sección de conclusiones, cabe mencionar un fenómeno de cierta complejidad: si se suman las propuestas de reformas y/o modernizaciones del Estado emanadas de todas las comisiones creadas por las crisis de probidad, más las distintas propuestas de las diferentes Agendas de Modernización (que se traslapan en parte con las anteriores), más las de la actual propuesta de Pacto Fiscal, estas llegan a ser algunos centenares, al punto que tan solo hacer un conteo de ellas se convierte en un trabajo complejo y muy largo. En todas estas carteras de propuestas ha existido una componente consultiva, tanto de las propias comisiones formadas al respecto, como más recientemente del Consejo Asesor Permanente. Sin embargo, un porcentaje pequeño de estas propuestas se ha materializado, por lo que en cierto modo muchas han sido en cierto modo testimoniales.

De ninguna manera se está criticando a estos cuerpos consultivos ni al establecimiento de las agendas de modernización de los gobiernos de Piñera II y Boric. Por el contrario. Contar con estos “mapas rutereros” de la modernización del Estado es excelente. La primera gran pregunta es ¿cómo priorizarlas de manera de escoger pocas pero efectivas y materializarlas?, la segunda es ¿cómo asegurar la continuidad de las carteras y/o de reformas específicas? Se referirá a esto la sección siguiente, de Recomendaciones.

---

<sup>142</sup> El actual Consejo Asesor Permanente ha sugerido la creación de una Subsecretaría de Gestión Pública y la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas.

### 5.5.12. Recomendaciones

1. **Debe elevarse el nivel político de la gobernanza de las reformas** ¿Dónde ubicar al ministro responsable de la cartera de reformas? Sin duda alguna, este ministro debe pertenecer al Centro de Gobierno, es decir, Interior, SEGEGOB, SEGPRES o Hacienda. O bien, un ministro adicional en el Centro de Gobierno, únicamente dedicado a la reforma del Estado, adicionado a este equipo (como hoy lo está la ministra de la Mujer y la Equidad de Género). El centro de gravedad se fue moviendo en los últimos treinta años desde SEGPRES a Hacienda.

Pero cada una de estas alternativas tiene sus fuertes deméritos: Hacienda preocupada de cuadrar la caja anual; SEGPRES preocupado de las negociaciones políticas en el Congreso; Interior de la aún más compleja situación política del país; y SEGEGOB de las comunicaciones políticas, en una realidad que se ha visto permanentemente friccionada, en todos los periodos y por diversas causas. Ninguno de estos ministros o ministras tendrá las reformas de largo plazo como su primera prioridad. Por otro lado, con un ministro únicamente dedicado a estas reformas se corre el riesgo de que carezca de la fuerza política necesaria, aun estando en el Centro de Gobierno y participando del Comité Político.

Con todo, las dos mejores opciones (con todos sus defectos) son: a) Hacienda, o b) un ministro de la Reforma del Estado, al cual pasen a adscribirse algunos de los Servicios hoy dependientes de Hacienda, como Servicio Civil, Laboratorio de Gobierno o Compras Públicas (no así DIPRES), así como la Secretaría de Modernización y su Coordinador, y también el Consejo para la Transparencia. Siendo realistas, cuál de las dos opciones escoger dependerá de la orientación que le dé el siguiente presidente, pero cualquiera esta sea, debe ser sancionada por Ley o mejor aún, constitucionalmente.

Una ventaja de la figura del ministro de Reforma del Estado es que este no debe necesariamente ser un economista con especialización fiscal, sino alguien con una larga trayectoria en el servicio público y en diversas reformas y modernizaciones. La fortaleza de ubicarlo en Hacienda es, evidentemente, el poder presupuestal de este Ministerio. El Ministerio debiera contar este caso y adicionalmente con un Subsecretario para la Reforma del Estado y la Integridad Pública, y otro Subsecretario de Gestión a cargo de los Servicios arriba mencionados, en cualquiera de los dos escenarios.

2. Es necesario **fortalecer con algunos funcionarios adicionales la Coordinación de Modernización, así como la Secretaría de Modernización, y el Consejo Asesor Permanente** con perfiles profesionales del máximo nivel posible, que deseablemente, hayan también sido exdirectores o subdirectores de Servicios. De igual modo, **es deseable dar al Consejo Asesor un mayor grado de estabilidad y autonomía**, y un staff propio que no dependa como hoy de la Secretaría de Modernización.
3. Es conveniente que **DIPRES sea evaluada independientemente, y eventualmente fortalecida tanto en sus recursos humanos - con mayor visión estratégica y de conjunto - como en su plataforma tecnológica y de manejo de datos**, puesto que por ahí pasarán inevitablemente las aprobaciones de recursos para todas las reformas en cualquier escenario.
4. Un aspecto esencial del financiamiento de las reformas es que estas no dependan de un presupuesto anual, lo cual ha sido una fuente permanente de dolores de cabeza. Se propone aquí **una modificación**

a la Ley de Presupuesto, que permita que la cartera de reformas del Estado dependa de un presupuesto plurianual de cuatro años, única manera de darle continuidad a las mismas. Los montos asociados a las reformas del Estado son por lo general un orden de magnitud menor que los gastos en pensiones, salud, o educación, por lo que no habría un gran riesgo de desestabilización de la caja fiscal con estos presupuestos plurianuales.

5. Se propone **materializar legislativamente la Agencia de la Calidad de Políticas Públicas**, como organismo autónomo al estilo del Banco Central o Consejo para la Transparencia. Esta sería, junto con el Consejo Asesor, el Coordinador con la Secretaría, y el Comité de Modernización, “la cuarta pata de la mesa” de la gobernanza de las modernizaciones, cada una con funciones y atribuciones claramente delimitadas. Esta Agencia debiera tener entre sus atribuciones, frente a los proyectos de ley más importantes, la opción de emitir un Informe de Factibilidad de Implementación, paralelo al Informe Financiero de DIPRES, en que se analicen los riesgos de mala ejecución de la ley una vez aprobada, sean estos técnicos, de recursos humanos, capacidad de gestión, políticos o comunicacionales. La distancia que ha existido en Chile entre los diseños y la implementación ha sido a veces dramática, por ejemplo, en el Transantiago, o en la Ley de Subvención Escolar Preferencial, que ha dado origen a una verdadera pesadilla burocrática para las escuelas. *Cabe destacar que, en Australia, el gobierno está obligado a publicar la aprobación o rechazo fundado de los informes generados por esta entidad.* Esto debiera formar parte integral de la ley de creación de esta Agencia, y le daría una gran potencia a esta reforma. De igual manera, en Canadá existe la práctica de revisar cada cinco años las leyes de integridad pública. Es otro rol que esta Agencia podría implementar fácilmente.
6. Se propone que todo este paquete de reformas de gobernanza quede sancionado y estabilizado por medio de una única **Ley Marco de Reforma del Estado, de rango constitucional**, en lugar de una trabajosa cadena de legislaciones que podría terminar desvirtuando el paquete completo.
7. Se recomienda hacer un **uso más extensivo de los perfiles de cargo en los cuerpos colegiados, aun cuando sean cargos designados por el Senado**, como por ejemplo el Consejo de la ADP, el Consejo para la Transparencia o el del SEP. Hay, desgraciadamente, bastantes casos en que los integrantes de estos cuerpos colegiados no cumplen con criterios básicos de conocimientos o habilidades para el cargo, y que al final son objeto de las típicas cuotas políticas.
8. Es necesario afrontar la falta de continuidad de todas las reformas del Estado, lo que ha sido claramente un problema, no solo en materia de gobernanza. Por ejemplo, tomó desde 1990 hasta 2018 crear la estructura actual, la que como vimos más atrás, todavía requiere ajustes. **Sería deseable que a los seis meses de iniciado un gobierno, el presidente tenga la obligación constitucional de publicar su nueva Agenda de Modernización del Estado y, además, hacer un informe a la nación pronunciándose sobre todas las reformas que venían incubándose desde el gobierno anterior**, para formalmente suspenderlas, modificarlas o continuarlas, dando las razones para estas decisiones de cara a la ciudadanía. Como vimos en las Conclusiones, hay un flujo masivo de propuestas emanadas de distintos gobiernos y cuerpos consultivos que quedan en el aire, peor aún con gobiernos de cuatro años de duración. Esta medida sería complementaria a la arriba mencionada, de presupuestos plurianuales de las reformas

modernizadoras. Es necesario terminar así con los cientos de proyectos de ley que yacen dormidos en el Congreso o los escritorios ministeriales o peor aún, legislados, pero sin recursos para su ejecución. Esto reduciría significativamente la práctica - común en los cambios de gobierno, especialmente en los cambios de coalición - de “archivar discretamente para olvidar” muchos proyectos de ley en curso. La modernización del Estado no es en sí misma una fuente de discrepancias ideológicas, como podrían serlo las reformas tributarias, de salud, pensiones o educación. Por ende, contar con una mayor continuidad de las reformas debiera ser un terreno fértil para avanzar hacia un Estado a la altura del siglo XXI.

## 5.6. SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS – CHILECOMPRA (LEY N°19.886)<sup>143</sup>

---

### 5.6.1. Introducción

Cuando se analizan diferentes plataformas de contrataciones públicas, en particular las más avanzadas se identifican ahorros directos, vinculados a reducciones de precio del orden de 2,65% y los impactos en eficiencia llegan al 0,4%, lo cual llevado a los montos que esas plataformas transan, son muchos millones de dólares, sólo el año 2022 se transaron más de 15.000 millones de dólares (el 2,65% son casi 400 millones). Pero si incluso lleva esta cifra a un análisis más conservador, sólo 9.200 millones de dólares correspondientes a procesos de carácter más competitivo (licitaciones), los ahorros en base a las cifras estimadas por Singer serían de 244 millones de dólares<sup>144</sup>.

Estos ahorros no sólo corresponden a nuestro país según el reporte “E-Procurement savings in Europe”, de GateWit estos son mucho mayores, llegando al 20% en reducción de precios y el 10% en ahorros de carácter administrativos<sup>145</sup>.

Al momento de la puesta en marcha del Programa ChileCompra, el monto transado por el Estado para las compras sumaba alrededor de US\$ 2.600 millones sólo en el gobierno central. Si se considera a todo el sector público, el monto representaba aproximadamente el 12% del PIB según estimaciones del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1998.

En términos generales, las plataformas electrónicas de compras públicas (*e-procurement*) se caracterizan por cuatro estados de madurez<sup>146</sup>.

- **Publicación:** nivel más básico de evolución, habitualmente es desde donde inician su proceso modernizador los países, el cual corresponde a un portal web en el que se publican los antecedentes

---

<sup>143</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Alejandro Barros Cabero y Pablo Galaz Paineicura, cuyas experiencias y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

<sup>144</sup> Does e-Procurement save the state money?, de Marcos Singer et al. 2009, Journal of Public Procurement - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2023/07/Does-e-Procurement-save-the-state-money.pdf>

<sup>145</sup> E-Procurement savings in Europe, de GateWit, 2012 - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2023/07/E-Procurement-savings-in-Europe.pdf>

<sup>146</sup> Chilecompra ya cumplió un ciclo, Alejandro Barros, 2020 - <https://www.alejandrobarrros.com/chilecompra-ya-cumplio-un-ciclo/>

de las convocatorias y sus resultados de la contratación pública. Es lo que comúnmente se llama “pizarra electrónica”.

- **Documental:** En este nivel, la plataforma se utiliza como un repositorio documental del tipo DMS y los documentos (bases de licitación, cuadros comparativos, resoluciones de adjudicación y otros) se encuentran tanto en formato digital, como documentos en soporte papel y que fueron digitalizados, para luego subirlos a la plataforma. Incluso en algunos casos se pueden entrar y salir del proceso digital, (imprimir, firmar, escanear) perdiendo las ventajas de un circuito *end-to-end* digital.
- **Transaccional:** En este nivel, los procesos se basan en una lógica totalmente transaccional de punta a punta del proceso, lo cual exige que muchos de los documentos soportantes del proceso sean documentos que nacen y mueren en soporte digital. En esta etapa, los documentos se reducen al mínimo indispensable, y los procesos se basan en transacciones, es decir, cada proceso de compra pública se traduce en un conjunto de múltiples transacciones del comprador y proveedores, y el proceso completo se realiza en soporte digital transaccional.
- **Valor del Gasto:** Con un sistema del tipo transaccional, se puede avanzar a un nivel más sofisticado de compra pública, pudiendo incorporar algunas técnicas de BI para apoyar tanto a compradores como proveedores a poder identificar de mejor forma: procesos óptimos, competitividad de mis productos, planificación y muchos más.

Cabe destacar que, dado los montos que son transados por el Estado, es común que los procesos de compra sean utilizados por este último como instrumentos para promover objetivos de política pública secundarios, como sustentabilidad, equidad de género, y promoción de empresas de menor tamaño. Estos objetivos suelen ser entendidos como objetivos secundarios a la contratación pública, toda vez que su foco está en la eficiencia, probidad y transparencia de los procesos.

Bajo esta perspectiva, en la siguiente sección se dará cuenta cómo el Sistema de Compra y Contratación Pública en Chile ha transitado en las últimas dos décadas desde una lógica puramente de publicación hacia una de tipo transaccional y, más recientemente, orientada al valor del gasto.

Si bien el Estado de Chile siempre ha requerido de mecanismos para la compra de bienes y contratación de servicios, el Sistema de Compras y Contratación Pública que conocemos a la fecha comenzó a gestarse a fines de los 1990s, implementando de forma efectiva desde el 2003, y donde 20 años más tarde se encuentra iniciando una nueva reforma para introducir mayor eficiencia, calidad, probidad, integralidad, sustentabilidad e inclusión. Estos avances son descritos a continuación, siendo agrupados de forma cronológica según periodo presidencial.

### 5.6.2. Periodo Patricio Aylwin Azócar, 1990-1994

El desarrollo del sistema de compras públicas en Chile no tuvo avances específicos durante el período presidencial de Patricio Aylwin. El diseño e implementación de ChileCompra, será una iniciativa que surgiría como parte de las reformas de transparencia, para modernizar las compras y contrataciones del Estado chileno en períodos gubernamentales posteriores.

### 5.6.3. Periodo Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

En el año 1998, el entonces Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública - liderado en ese entonces por Claudio Orrego - da inicio al denominado **Programa de Reforma al Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público**<sup>147</sup>, el cual era parte de la línea de acción **Transparencia y Probidad en la Gestión Pública** del **Plan Estratégico 1997-2000 de Modernización de la Gestión Pública**. Si bien el Plan Estratégico contaba con medidas más amplias, generales y coordinadas de modernización<sup>148</sup>, el Programa de Reforma del Sistema Compras y Contratación tenía un objetivo claro: *Contribuir a la eficiencia y transparencia en la gestión pública en la adquisición de bienes y servicios*<sup>149</sup>. Concretamente, entre los años 1998 y 2000, se promovieron las siguientes iniciativas.

- Creación de un sistema de información y difusión del sistema de compras gubernamentales.
- Creación de una normativa marco de compras y contrataciones del sector público y reglamentos por servicios.
- Creación de un sistema de intermediación de compras gubernamentales.
- Creación de una unidad de asistencia técnica.

De estas, las dos primeras iniciativas fueron catalogadas como urgentes y de corto plazo, mientras que las otras dos fueron consideradas como parte de una agenda de mediano plazo. Asimismo, la primera iniciativa se materializó en el Programa ChileCompra, y las otras tres hicieron parte de un proyecto de ley que sería discutido posteriormente en el congreso. Desde el punto de vista legal, se le encomendó al Ministerio de Hacienda la coordinación en materia de compras y contrataciones.

El entonces Programa ChileCompra fue delegado a la Subsecretaría de Hacienda a través del D.S. 1312 del Ministerio de Hacienda del 22 de septiembre de 1999, que establece la creación de un Sistema de información de Compras y Contrataciones Públicas. A fines de dicho año se lleva a cabo una prueba de concepto a través de la versión piloto de una plataforma para publicar y difundir los procesos de compras de los servicios públicos del gobierno central, denominado Portal ChileCompra. La empresa encargada de este esfuerzo fue Tecnonautica, empresa filial de Telefónica y utilizó su plataforma [www.elpanal.com](http://www.elpanal.com) como base.

### 5.6.4. Periodo Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006

A inicios del año 2000, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia licita la plataforma, siendo adjudicada a la empresa Sonda. Por su parte, el Ministerio de Hacienda, a través de la resolución exenta, designó a la Dirección de Aprovechamiento del Estado como contraparte técnica del convenio de operación del Sistema de Información de Compras y Contrataciones del Sector Público ejecutado por Sonda.

La plataforma permitía que compradores públicos y potenciales proveedores<sup>150</sup> registrasen y accediesen gratuitamente - previa inscripción en el sitio - determinada información referida a procesos de adquisición de

---

<sup>147</sup> Caso ChileCompra 2000-2003 <https://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO77.pdf>

<sup>148</sup> La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos, Felipe Tello, 2011, U de Talca - [https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v26n2/art\\_12.pdf](https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v26n2/art_12.pdf)

<sup>149</sup> Informe de Evaluación de Programa ChileCompra, DIPRES, 2002 - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2018/09/Informe-Programa-Chilecompra.pdf>

<sup>150</sup> Se estimaba que, hacia finales de los años 90, el Estado tenía unos 20.000 proveedores activos.

bienes y servicios de organismos públicos del Estado de Chile. Las funcionalidades con las que contaban la plataforma eran básicamente las siguientes.

- Realizar avisos de apertura de procesos de adquisición.
- Otorgar acceso a oferentes y su rubro.
- Disponer de información estadística de compras y contrataciones.
- Proveer resultados de operaciones.

Producto de un proceso de evaluación de programa de la Dirección de Presupuestos realizado en 2001 a través de un panel de expertos seleccionado para tales efectos<sup>151</sup>, se recomienda lo siguiente.

- Definir el rol y diseño que va a desempeñar la plataforma ChileCompra. Es decir, si ésta solo va a ser un sitio informativo, o bien debiese evolucionar a un portal transaccional.
- Establecer un modelo de financiamiento de la plataforma en función del mencionado diseño final.
- Definir una entidad específica como administradora del portal, con las atribuciones necesarias para su desarrollo y gestión.

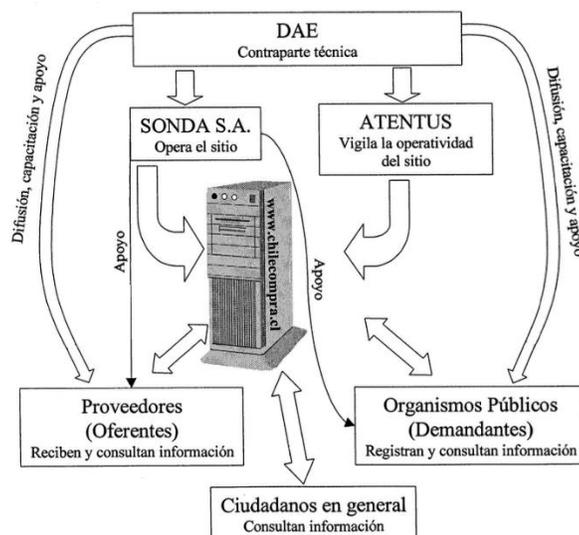
A finales del 2001 la plataforma contaba con las siguientes métricas.

Tabla 36: Métricas de la Plataforma de ChileCompra al año 2001

Estadísticas	Año 2001
Licitaciones	2.298
Cotizaciones	18.899
Visitas al sitio	239.177

Fuente: Evaluación de Programa ChileCompra, 2001

Ilustración 16: Modelo original de la plataforma de Compras Públicas



Fuente: Evaluación de Programa ChileCompra, 2001

<sup>151</sup> El panel estuvo conformado por: Eduardo Aldunate, Alejandro Barros y Eleonora Araneda.

Adicionalmente, producto de la misma evaluación de programa solicitada por DIPRES en 2021, se decide impulsar la creación de una nueva institucionalidad que reemplace a la DAE, que se denominaría Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (DCCP), abocándose a tres tareas fundamentales<sup>152</sup>.

- Promover la discusión del nuevo marco legal de compras públicas, el cual se encontraba detenido en su discusión en el congreso. En este proceso ayudó mucho el acuerdo Lagos-Insulza-Longueira y que fuera gatillado por el escándalo MOP-Gate, el cual aceleró el proceso legislativo en varios ámbitos, uno de ellos fue la contratación pública.
- Impulsar la puesta en marcha de una nueva plataforma, con una lógica más transaccional, tomando las mejores prácticas a nivel mundial de la época, para lo cual se analizaron varias.
- Desarrollar y potenciar la nueva institucionalidad de la Dirección de Compras.

En 2002 ChileCompra desarrolló un plan estratégico de compras públicas 2002-2004, estableciendo que el Sistema de Compras Públicas de Chile tuviese por misión el “desarrollar políticas e iniciativas con el objeto de transparentar y crear valor en el mercado de las compras públicas, mediante la introducción de instrumentos tecnológicos y de gestión de excelencia”. Esto, contemplando “componentes de orden político, normativo, tecnológico, organizacional y comunicacional.”

En agosto de 2003, se publica la Ley de Compras Públicas, la cual consagra en forma legal varias definiciones:

- Institucionalidad del órgano rector de la contratación pública;
- Plataforma Electrónica de compras públicas y la obligatoriedad de su uso;
- Registro nacional de proveedores, definición de inhabilidades para contratar con el Estado;
- Se regulan las modalidades de compras públicas, en términos de exigencias técnicas y legales.

El crecimiento de las métricas durante el resto del periodo de Lagos fue explosivo, lo que implicó grandes esfuerzos en materias de escalabilidad de la plataforma tecnológica.

En 2003 se licita una nueva operación de la Plataforma Electrónica, siendo adjudicada a un consorcio de empresas conformado por Sonda e Icosntruye<sup>153</sup>. Esto incluye la externalización de temas tecnológicos, así como la adopción de usuarios (compradores y proveedores), y soporte. Asimismo, el modelo fue concebido originalmente para que se pague por transacciones (licitaciones, órdenes de compra y otras).

Lo anterior se vio fortalecido el 2004 mediante la licitación de la operación del Registro Nacional de Proveedores del Estado. Este servicio fue adjudicado por la Cámara de Comercio de Santiago, e implicaba la operación de una plataforma que permitiese recopilar información de los proveedores del Estado, incluyendo antecedentes dispuestos por estos y otros obtenidos de fuentes externas. Todo ello permitiría evaluar las inhabilidades de determinadas empresas para contratar con el Estado.

---

<sup>152</sup> ChileCompra, tan solo 15 años, Alejandro Barros, 2018 - <https://www.alejandrobarrros.com/chilecompra-tan-solo-15-anos/>

<sup>153</sup> Empresa perteneciente a la Cámara Chilena de la Construcción, que contaba con un *marketplace* electrónico dedicado al mundo de la construcción.

### 5.6.5. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

Durante este periodo se consolida el sistema de compras públicas, con la puesta en operación de las principales plataformas de la reforma, esto es, las ya mencionadas Chilecompra.cl y el Registro Nacional de Proveedores. Por su parte, se da término al contrato de operación del consorcio Sonda e Iconstruye, y se modifica el modelo de operación tecnológica pues el software utilizado hasta dicha fecha generaba problemas de escalabilidad, aspecto que debía ser resuelto dado el crecimiento exponencial de usuarios de la plataforma y número de transacciones que se realizaban a través de esta. Asimismo, el nuevo modelo consideró internalizar procesos que se encontraban externalizados, como es la adopción de usuarios y el soporte.

En relación con el desarrollo tecnológico de la plataforma, se opta inicialmente por tomar el control de la gestión del desarrollo del software de ChileCompra, licitando el desarrollo de software con factorías en Chile, Argentina y Uruguay. Sin embargo, el modelo no da buenos resultados ya que se producen muchas dificultades al momento de integrar los diferentes desarrollos. Por este motivo, la Dirección ChileCompra opta por internalizar todo el proceso de desarrollo de software.

A finales del periodo se incorporaron algunas funcionalidades adicionales, como es un módulo de gestión de contratos. Adicionalmente se amplió la cobertura de instituciones públicas, donde destaca el aumento de municipios utilizando el sistema.

Desde un punto de vista de la adopción y capacitación de usuarios, se establecieron programas de formación que buscaban aumentar las competencias en materias de regulación de la contratación pública y el uso de las plataformas tecnológicas.

### 5.6.6. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

Desde un punto de vista tecnológico durante este periodo se realizaron algunas mejoras de la usabilidad y experiencia usuaria de la plataforma. Por ejemplo, en el año 2010 se lanza la plataforma [www.analiza.cl](http://www.analiza.cl), el primer portal de datos abiertos con información de transacciones en Mercado Público. Además, se incorpora la funcionalidad de Firma Electrónica para los procesos de contratación pública, la cual no fue utilizada masivamente en este periodo.

Asimismo, durante el año 2011 se promociona estrategias de Contrataciones Sustentables<sup>154</sup>, lo cual supone la incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas, promoviendo la adquisición de bienes y servicios que contribuyan al desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. Si bien estas recomendaciones serían actualizadas el año 2016, la evidencia recolectada al año 2021 da cuenta de resultados dispares sobre la efectividad de esta estrategia de promoción de objetivo secundario<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Directiva de Contratación Pública N°13 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

<sup>155</sup> Compras públicas sustentables en Chile: estado de avance en la aplicación de criterios de sustentabilidad en licitaciones públicas. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/184341>

En términos de procesos de compra, durante el año 2012 se establecen directivas para la conformación y funcionamiento de Comisiones Evaluadoras en proceso de adquisiciones, así como recomendaciones sobre procesos de adquisiciones superiores a 1.000 UTM - conocidos también como “Grandes Compras”.

El año 2013 se crea formalmente el Observatorio de las Compras Públicas<sup>156</sup>, unidad dentro de la Dirección ChileCompra centrada en evaluar procesos de compra con el objetivo de identificar falencias e incumplimientos de la normativa, desarrollando un modelo de riesgos de la contratación pública en base a datos de la plataforma y denuncias de usuarios.

Otro avance que destaca en este periodo ocurre el año 2013, mediante recomendaciones que son promovidas por la Dirección ChileCompra en relación con el funcionamiento de subcontratación y la respectiva responsabilidad de empresas que son contratadas por el Estado.

### 5.6.7. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

La agenda en este periodo de tiempo está marcada por un nuevo plan estratégico para el sistema de compras públicas, el cual contemplaba tres temas estratégicos de desarrollo.

- Desarrollar niveles de probidad y transparencia en el mercado de las compras públicas, en el marco de funciones de la Dirección ChileCompra.
- Promover un mercado de compras públicas inclusivo, competitivo y accesible, generando nuevas oportunidades para proveedores del Estado.
- Entregar un mejor servicio a compradores y proveedores del Estado, a partir del fortalecimiento de la gestión interna de la Dirección ChileCompra.

Atendiendo a este marco de trabajo, la Dirección ChileCompra logra consolidar algunos hitos que contribuyen a mejorar la eficiencia, transparencia y accesibilidad del sistema de compras públicas en Chile. El año 2015 se comienzan a promover las denominadas “Compras Públicas con Perspectiva de Género”<sup>157</sup>, creándose el creándose el 2016 el Sello Empresa Mujer<sup>158</sup>, permitiendo así a los Servicios Públicos incorporar en sus pautas de evaluación la asignación de puntos por contar con dicho sello.

Algo llamativo en este periodo es el crecimiento explosivo de la cartera de Convenios Marco, llegando a alcanzar un 35% del total de montos transados a través de la plataforma Mercado Público. La razón de esto se encontraría en la existencia de una amplia gama de bienes y servicios que se encontraban disponibles bajo esta modalidad de compra, así como en los bajos costos administrativos que implica utilizar esta vía de adquisición. Ahora bien, un aprendizaje que surge en esta época es que no todo bien o servicio puede ser transado a través de un Convenio Marco<sup>159</sup>, siendo un caso más icónico la Construcción y Servicios de Consultorías para Salas

---

<sup>156</sup> Observatorio de las Compras Públicas - <https://www.chilecompra.cl/observatorio-de-compras-publicas/>

<sup>157</sup> Directiva de Contratación Pública N°20 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

<sup>158</sup> Sello Empresa Mujer <https://www.chilecompra.cl/requisitos-para-obtener-el-sello-empresa-mujer/>

<sup>159</sup> Mal Uso de los Convenios Marco - <https://www.alejandrobarrros.com/el-abuso-de-un-buen-modelo-de-contratacion-publica-en-chilecompra/>

Cuna y Jardines Infantiles<sup>160</sup> del año 2015, requerimiento que surge del compromiso presidencial de construir 4.000 salas cunas<sup>161</sup>. Dicho convenio fue cerrado luego de un año después de su inicio, a razón de que la JUNJI - principal entidad que daría uso al convenio - informó que no continuaría utilizándolo pues no se encontraba incluidos otros servicios necesarios, como proyectos de especialidad y obras civiles<sup>162</sup>.

Adicionalmente, el año 2015 se impulsan ciertas acciones para el fomento de MiPymes. Primero, se crea la figura de Unión Temporal de Proveedores<sup>163</sup>, a fin de contar con una nueva figura de asociación de proveedores que permitirá impulsar la actividad de las micro y pequeñas empresas. Sin embargo, no es hasta el 2023 que se hace obligatorio que esta figura sea conformada exclusivamente por empresas de menor tamaño, forzando así a cumplir su objetivo inicial. Y segundo, se establecen orientaciones para el pago oportuno a proveedores<sup>164</sup>. Esto, para efectos de fomentar la incorporación de nuevos proveedores, especialmente empresas de menor tamaño cuyos flujos de ingresos podrían verse afectados por pagos tardíos por parte de organismos públicos.

Por su parte, durante el 2016, se inició la incorporación gradual de procesos de contratación de obras públicas del Ministerio de Obras Públicas, para lo cual se habilitó un espacio especial en la plataforma en la cual solo se informa de dichos procesos, lo que no incluye la realización de contratación misma.

En el 2016 la Dirección ChileCompra firma para integrarse a la *Open Government Partnership* y lanza la primera versión de su portal Datos Abiertos<sup>165</sup>, esfuerzo alineado con otras iniciativas de datos abiertos que promueve el presidente Piñera en su mandato<sup>166</sup>. En este portal se publican datos detallados sobre las compras y contrataciones públicas. Esto permitió una mayor transparencia y facilitó el acceso a la información para ciudadanos, empresas y organismos de control. Un año después, el 2017, se publica una directiva que entrega recomendaciones para favorecer la generación de Datos Abiertos en la contratación de los organismos del Estado<sup>167</sup>.

El año 2017 se establecen las recomendaciones para que organismos públicos participen de las denominadas “Compras Coordinadas”, modelo que busca agregar demanda y poder comprar en forma conjunta, con lo cual se obtienen mejores precios<sup>168</sup>.

Hacia finales del 2017 se realizan evaluaciones por parte de organismos multilaterales sobre el funcionamiento de los Convenios Marco, llegando a la conclusión de que esta modalidad tenía demasiados atributos y estaba

---

<sup>160</sup> Convenio Marco de Jardines Infantiles - <https://www.chilecompra.cl/2015/03/chilecompra-y-junji-llaman-a-participar-de-convenio-marco-de-servicios-de-construccion-de-salas-cuna-y-jardines-infantiles/>

<sup>161</sup> Consulta al Mercado (RFI) de Servicios de Construcción de Salas Cuna y Jardines Infantiles para la elaboración de convenio marco <https://www.chilecompra.cl/2014/09/chilecompra-inicia-consulta-al-mercado-rfi-de-servicios-de-construccion-de-salas-cuna-y-jardines-infantiles-para-la-elaboracion-de-convenio-marco/>

<sup>162</sup> Acta de revocación de licitación 2239-14-LP14 <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=zWgxcYwrBiM2Wamp2zoeTw==>

<sup>163</sup> Directiva de Contratación Pública N°22 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

<sup>164</sup> Directiva de Contratación Pública N°23 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

<sup>165</sup> Portal de Datos Abiertos ChileCompra - <https://www.chilecompra.cl/datos-abiertos/>

<sup>166</sup> Instructivo Presidencial de Datos Abiertos - <https://digital.gob.cl/biblioteca/regulacion/instructivo-presidencial-no5-gobierno-abierto/>

<sup>167</sup> Directiva de Contratación Pública N°27 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

<sup>168</sup> Directiva de Contratación Pública N°29 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

siendo utilizado en rubros poco adecuados. Se procede a desarrollar un plan de adecuación de Convenios Marco, poniendo como meta el año 2021 para su reformulación completa.

Finalmente, el 2017 también se publica el primer Código de Ética de Compradores<sup>169</sup>, la cual entrega recomendaciones a los compradores para resguardar la probidad administrativa al mismo tiempo que se indican los pasos para denunciar posibles casos de irregularidades.

#### 5.6.8. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

A inicios del segundo gobierno de Sebastián Piñera se desarrolló un nuevo plan estratégico, el cual contaba con tres ejes estratégicos.

- Eficiencia y efectividad: mejorando el uso de los recursos del Estado; instalando nuevos modelos de compra; y aumentando las competencias relaciones y técnicas de las personas.
- Servicios de excelencia: entregando asesoría experta para mejorar las decisiones de compra; y contando con inteligencia de datos.
- Confianza: ofreciendo un Mercado Público simple, íntegro, accesible y efectivo; gestionando un Mercado Público confiable, digital y sin burocracia; y promoviendo una cultura de confianza.

Desde un punto de vista tecnológico se produce un cambio significativo en el área Convenios Marcos, modificando la plataforma, la cual ya tenía muchos años, por una nueva plataforma basada en el producto Magento, la cual implicó cambios muy relevantes de la forma de operar y gestionar los catálogos. Adicionalmente y luego de muchos años, se estableció un mecanismo de intercambio de datos con la plataforma de gestión financiera del Estado, SIGFE.

El 2018 se registran avances como la publicación del Código de Ética para Proveedores del Estado<sup>170</sup>, el cual contiene recomendaciones para propiciar procesos de compra probos, eficientes y transparentes. Asimismo, se promueven las denominadas “Compras Públicas Innovadoras”, lo cual no representa una nueva modalidad de contratación, sino más bien en la adopción de prácticas y herramientas de innovación en un proceso de compra pública definidos como planificar; explorar; definir; convocar y adjudicar; y hacer seguimiento<sup>171</sup>.

Otro hito relevante del año 2018 fue la vinculación de la Dirección ChileCompra con la ONG internacional Open Contracting Partnership<sup>172</sup>, principalmente para adoptar estándares de datos con lógica de contratación abierta, lo cual permite estandarizar los registros administrativos asociados a procesos de compra del Estado.

En 2020, se establece un nuevo mecanismo de compra denominado “Compra Ágil”<sup>173</sup>. Esta modalidad busca mejorar las oportunidades de negocios a las empresas de menor tamaño, aumentando el umbral de 10 a 30 UTM para la categoría de compras menores, permitiendo así eliminar trámites formales y burocráticos, como los actos administrativos.

---

<sup>169</sup> Directiva de Contratación Pública N°26 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

<sup>170</sup> Directiva de Contratación Pública N°31 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

<sup>171</sup> Directiva de Contratación Pública N°33 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

<sup>172</sup> Portal de Datos Abiertos ChileCompra - <https://www.chilecompra.cl/datos-abiertos/>

<sup>173</sup> Directiva de Contratación Pública N°35 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

Durante los años 2020 y 2021 los procesos de compras del Estado se vieron altamente focalizados por una demanda de insumos médicos y medicamentos para combatir la pandemia COVID-19. En esta materia, la Dirección ChileCompra publica una directiva recomendaciones para que los compradores priorizar las actuaciones remotas en sus procesos internos de abastecimiento junto con incluir en sus procesos medidas de apoyo a los proveedores<sup>174</sup>.

Durante este periodo termina el contrato de operación del Registro Nacional de Proveedores que lo llevaba la Cámara de Comercio de Santiago, la Dirección de Compras Públicas decide internalizar el servicio y la plataforma tecnológica de dicho servicio, integrándose a la plataforma Mercado Público el año 2021<sup>175</sup>.

En 2021, el Ministerio de Hacienda formula un proyecto de ley con cambios muy sustantivos a la Ley N.º 19.886 de compras Públicas, con énfasis en las siguientes áreas, dicho proyecto de ley sería aprobado en 2023<sup>176</sup>:

- Mayor probidad y transparencia: muy bien aumentar cobertura, pero las medidas planteadas no necesariamente van a incidir en la percepción de transparencia
- Impulso a la participación de MiPymes: establecer métricas (metas) de participación, la cual depende también de categorías.
- Innovación y uso eficiente de recursos: tendencia a abusar de nuevos mecanismos de contratación, experiencia local e internacional. Aumento de la complejidad de la plataforma.
- Economía circular: los recursos para la implementación operacional y tecnológica son absolutamente insuficientes.
- Fortalece al tribunal de contratación: se mantienen barreras de entrada para su uso, no va en línea con promoción a MiPymes.
- Facultades de ChileCompra: muy buena medida, pero exige aumentar el músculo operacional y tecnológico de ChileCompra.
- Mejorar la planificación de las compras: serias dificultades de planificación de contratación de los servicios.

### 5.6.9. Periodo Gabriel Boric Font, 2022-2023

Durante el periodo del presidente Gabriel Boric y hasta diciembre de 2023, los principales hitos son la aprobación de la reforma de la ley de compras públicas. La cual plantea importantes desafíos de implementación en diferentes áreas, y con plazos bastante acotados. Estos se muestran gráficamente en la siguiente ilustración.

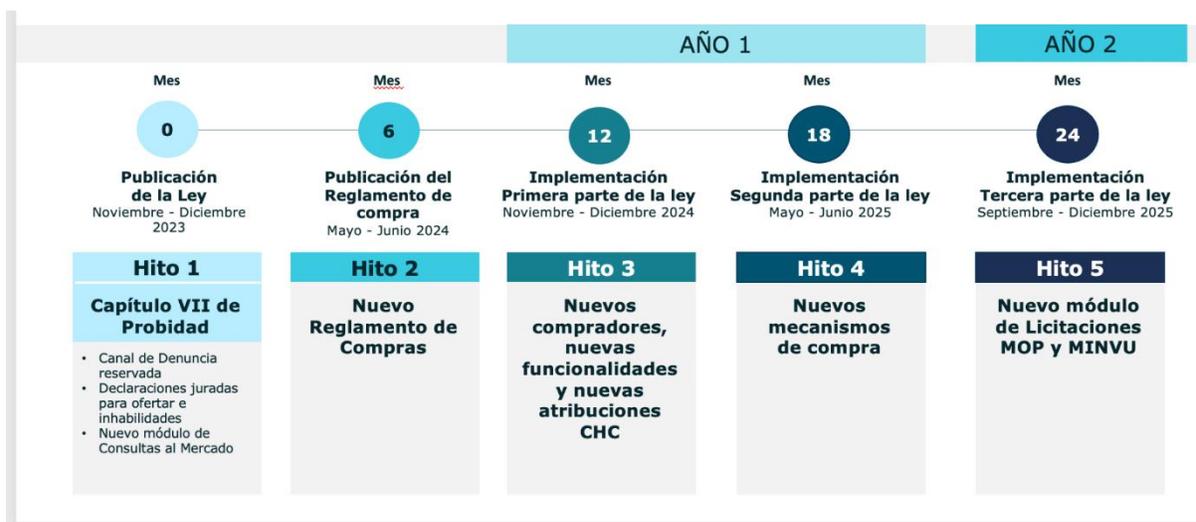
Ilustración 17: Plazos de implementación de ley que moderniza el Sistema de Compras y Contratación Pública.

---

<sup>174</sup> Directiva de Contratación Pública N°34 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

<sup>175</sup> Directiva de Contratación Pública N°37 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

<sup>176</sup> Ley de Compras Públicas (modificada) - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=213004>



Fuente: Cuenta Pública ChileCompra 2024

Otro evento que ha marcado este periodo fue el episodio vivido por la Dirección ChileCompra en septiembre de 2023, producto de un hackeo (*ransomware*) a su proveedor de infraestructura tecnológica, que le implicó estar por cerca de una semana sin servicio, el más grande en su historia<sup>177</sup>.

### 5.6.10. Tabla de Factores Clave

A continuación, se presenta la tabla que identifica los factores clave que han influido en el avance o retroceso de las iniciativas de modernización del Estado, en este caso, para el Sistema de Compras Públicas – ChileCompra.

Tabla 37: Tabla de Factores Clave sobre el Sistema de Compras Públicas – ChileCompra (Ley N°19.886)

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público	0	-1	+1
2. Trabajadores(as) del sector público	-1	-1	0
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos	0	-1	0
4. Gremios empresariales	-2	-1	0
5. Partidos políticos	-2	-1	+1
6. Congreso Nacional	0	+1	+1
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial			
9. Contraloría General de la República	-1	+1	+1
10. Dirección de Presupuestos	0	+1	+1
11. Ministerio de Hacienda	+1	+2	+2
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública			
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)	0	-1	0
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	+2	+1	0
15. Asesores(as) presidenciales (“2do piso”)	0	+1	+1
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad			
17. Organismos y bancos multilaterales	0	+1	+1

<sup>177</sup> Lecciones de un apagón - <https://www.alejandrobarrros.com/chilecompra-alcunas-lecciones-de-un-apagon/>



Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
18. Centros de pensamiento	0	0	+1
19. Universidades	0	+1	+1
20. Situación económica del país	0	0	+1
21. Crisis políticas e institucionales	+2	+1	+1
22. Demandas ciudadanas	+1	0	0
23. Percepción de la corrupción	+2	+1	+1
24. Gobernanza de la Modernización del Estado	0	0	+1
25. Capacidad de implementación de las reformas	+1	+1	0
26. Disponibilidad de recursos para las reformas	+1	+1	-1
27. Disponibilidad de información para las reformas	0	+1	0
28. Disponibilidad de tecnologías de información	+1	+1	+2

Fuente: Elaboración propia

En términos generales, el surgimiento del modelo Sistema de Compras Públicas – soportado en tipo *e-procurement*, y la construcción de su respectiva institucionalidad – la Dirección ChileCompra, se explican principalmente por dos grupos de factores. Por un lado, se encuentra la crisis política e institucional, así como el aumento en la percepción de la corrupción, factores gatillados por el caso MOP-GATE durante el año 2000, lo cual generó un momento de acuerdo político transversal en la necesidad de avanzar en una agenda de transparencia y anticorrupción en torno al uso de recursos públicos. Y, complementariamente, se encuentra la capacidad demostrada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda en el desarrollo de las primeras pruebas de concepto de una plataforma de estas características, llevada adelante por parte del Comité de Modernización a fines de 1990s, y que luego se consolidó el Ministerio de Hacienda como producto de una evaluación de programa realizada en 2002.

En contra partida, se identifica a los partidos políticos como un factor que no facilitó el avance de reformas en el Sistemas de Compras Públicas previo caso MOP-GATE en cuanto dichos procesos reflejaban un espacio propicio para pagar favores y ejercer discrecionalidades al momento de realizar adquisiciones por parte de los servicios públicos, práctica de larga data. Asimismo, se identifica que hubo grupos de funcionarios y directivos públicos que no facilitaron la implementación de reformas en su inicio ya que esto venía a cambiar completamente las prácticas y formas de trabajo de los organismos públicos, las cuales – desde un punto de vista de los procesos de compras – no se encontraban regulados ni estandarizados. Otro factor que fue un gran detractor del sistema de compras públicas en sus inicios fueron las asociaciones gremiales de pequeñas y medianas empresas bajo el temor de que un sistema como este terminase concentrando las compras y contratación pública principalmente en grandes empresas. Estos temores fueron rápidamente aplacados ya que la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública supera con creces la participación de dicho sector en el global de la economía.

Destaca la prácticamente nula contribución que ha tenido la Subsecretaría de Desarrollo Regional durante todo el periodo de tiempo estudiado. El trabajo a nivel de municipio se ha soportado principalmente por acciones llevadas a cabo por la Dirección ChileCompra (desde el acompañamiento en la adopción inicial de tecnologías hasta cursos de capacitación), lo cual ha supuesto un esfuerzo significativo dada la reconocida heterogeneidad que existe entre los territorios a nivel geográfico, disponibilidad de recursos y tecnologías, capital humano y formativo, entre otros.

Finalmente, es necesario destacar que la disponibilidad de recursos para las reformas ha sido positiva salvo en el último periodo de tiempo. El presupuesto estimado para la implementación de la Ley que moderniza el sistema de compras públicas desde fines de 2023 se considera muy restrictivo, pudiendo – incluso – afectar negativamente la implementación de gran parte de dicha ley a partir de fines de 2024.

### 5.6.11. Conclusiones

A partir de este análisis de cada uno de los periodos presidenciales, se ve que este proceso de modernización comenzó bastante lento y no fue hasta un acuerdo con múltiples sectores políticos se aceleró producto de episodios de corrupción (caso MOP-Gate). Esta es una diferencia sustantiva respecto el surgimiento de otros sistemas de tipo *e-procurement*, donde las motivaciones que gatillan las reformas están en mejorar la eficiencia del gasto público.

A lo largo de estos años, el proceso de modernización de las compras públicas ha estado conducido por tres ejes, lo normativo, el proceso de adopción y habilitación de competencias de los usuarios, y finalmente la plataforma tecnológica, los tres ejes fundamentales del proceso.

A lo largo de los 20 años que lleva esta reforma, se ha visto un gran avance y Chile ha logrado gran visibilidad en materias de compras públicas, recordemos que organismo multilaterales calificaron al ChileCompra de práctica de clase mundial.

El crecimiento a lo largo de los años muestra cómo el alcance que ha tenido el sistema de compras públicas ha sido muy significativo, llegando a un monto de 16 mil millones de dólares transados en 2023, lo que representa un 4,5% del producto interno bruto.

Ilustración 18: Evolución de transacciones respecto a presupuesto ejecutado

### Evolución transacciones vs presupuesto ejecutado



Fuente: Dirección de Compra y Contratación Pública, 2023

De ese monto transado, un volumen muy significativo ha sido adjudicado a empresas de menor tamaño.

Ilustración 19: Plazos de implementación de ley que moderniza el Sistema de Compras y Contratación Pública.



Fuente: Dirección de Compra y Contratación Pública, 2023

Hoy el sistema de compras públicas se encuentra ante un desafío muy relevante, por un lado, tiene que implementar el nuevo marco legal, que incorpora grandes cambios, en sus diferentes dimensiones:

- Se estima un **aumento de un 20% de las transacciones**, con el consecuente impacto en la infraestructura tecnológica.
- Deben desarrollar **múltiples proyectos tecnológicos para implementar los cambios** y aumento de la operación, además de actualizar la plataforma producto de la obsolescencia tecnológica de la misma.
- Aumento de los **proveedores desde 96.000 a 1180.00** según estimaciones de la Dirección de Compras.
- Desde un punto de vista de **los compradores un crecimiento de un 35%**, incorporando a corporaciones municipales, Poder Judicial y otras.
- **Incremento de 22% en usuarios concurrentes** en el nuevo escenario.

Ilustración 20: Origen del Sistema de Compras Públicas, ChileCompra



Fuente: Dirección de Compra y Contratación Pública, 2023

### 5.6.12. Recomendaciones

Los principales desafíos a futuro para este sistema es la implementación de las reformas introducidas en los cambios a la ley. Las cuales afortunadamente fueron evaluadas por las autoridades actuales, e impulsaron una estrategia de implementación a la que se le entregaron nuevos recursos a través de una operación de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo por 20 millones de dólares, **ya que los que estaban establecidos en el proyecto de ley eran claramente insuficientes**<sup>178</sup> (órdenes de magnitud inferior a las requeridas).

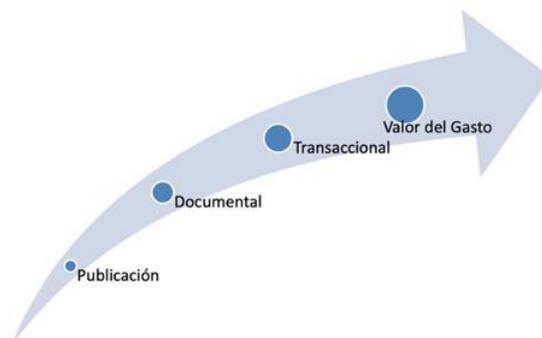
Algunos de esos cambios, **requieren de una mayor evaluación en términos de su complejidad**, en particular la plataforma de economía circular, pudiendo llegar a ser un *marketplace* de gran tamaño, lo que implica un esfuerzo bastante más grande del estimado originalmente.

A partir de las nuevas modalidades de compra, estas deben tratarse con cuidado y en función de sus atributos. Esto con el objetivo de que no ocurra lo que **pasó con convenios marcos en el pasado y que obligó a su reestructuración**. Un caso que debe ser monitoreado es el de subasta inversa, ya que hay experiencias de su uso más allá de lo razonable llevando a depredar mercados.

En la medida que se profundice el modelo transaccional de la plataforma, se podrá sofisticar el análisis de la contratación pública, **entrando en una fase de mejor valor del gasto**, pudiendo incorporar algunas técnicas de analítica de datos para apoyar tanto a compradores como proveedores a poder identificar de mejor forma: procesos óptimos, competitividad de mis productos, planificación y muchos más.

<sup>178</sup> Informe Financiero Proyecto de Ley que moderniza la ley de Compras Públicas IF N° 030/ 15-3-2021, Dirección de Presupuestos - [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/64398/10/InformeFinanciero\\_AnexoBolet%C3%ADn.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/64398/10/InformeFinanciero_AnexoBolet%C3%ADn.pdf)

Ilustración 21: Evolución de las plataformas de Compras Públicas



Fuente: Elaboración propia.

## 5.7. LA EVOLUCIÓN DE LA LEY DE ROYALTY MINERO EN CHILE, 1990-2023<sup>179</sup>

### 5.7.1. Introducción

Este trabajo tiene como propósito analizar la tributación de las empresas mineras desde 1990 a 2023, incluyendo el impuesto a la renta y el royalty de la minería. Este último no puede ser analizado ni evaluado independiente del impuesto a la renta ya que uno de los indicadores de mayor importancia de la tributación es determinar la tasa efectiva total de impuesto, incluido el royalty, que pagan las empresas como proporción de las utilidades antes de impuesto. Este indicador permite no solo comparar la tributación que pagaron las empresas mineras que operan en Chile en el tiempo, sino que permite comparar cuán competitivo es la tributación efectiva en Chile con respecto a otros países. Si la tributación efectiva de la minería chilena está al mismo nivel de la de nuestros principales competidores, ello es una señal positiva. Si en cambio la tributación efectiva de Chile es mayor que la de nuestros principales competidores, ello significaría que Chile podría perder inversión minera frente a nuestros principales competidores.

Por otra parte, en las tres leyes de royalty en Chile el componente royalty es descontado del impuesto a la renta, y, por ello no puede ser considerado por sí solo.

El impuesto a la renta está constituido por el impuesto de primera categoría y el impuesto adicional. Este último afecta a las personas naturales o jurídicas que no tienen residencia en Chile y se aplica sobre la base de la renta atribuida, retiros, distribuciones o remesas al exterior. Los contribuyentes afectados a este impuesto tienen derecho a un crédito equivalente al impuesto de primera categoría pagado por las empresas. El impuesto a la renta se fijó en 35% en 1987 y desde entonces ha permanecido constante.

El tratamiento de las utilidades de las empresas después de haber pagado el impuesto de primera categoría ha ido variando en el tiempo, desde 1984 en que se crea el Fondo de Utilidades Tributarias, FUT. De hecho, el

<sup>179</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Gustavo Lagos Cruz-Coke, cuya experiencia y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

impuesto de primera categoría fue aumentando desde 15% en 1990 a 27% en 2019, dejando menos espacio para el manejo de las utilidades que mantienen las empresas después de pagar el impuesto de primera categoría.

El impuesto adicional se diferencia para aquellas empresas cuyas casas matrices están en países que tienen acuerdos de doble tributación con Chile, las que pagan un impuesto adicional igual al impuesto a la renta menos el impuesto de primera categoría, y aquellas empresas cuyas casas matrices residen en países que no cuentan con dicho acuerdo, las que pagan un impuesto muy superior.

En todo el período tratado 1990-2023 hubo numerosas reformas tributarias que no serán analizadas en este trabajo por cuanto se refieren en general a aspectos específicos de la ley del impuesto a la renta y que afectan a toda la economía. En esta categoría de aspectos legales no discutidos están las numerosas modificaciones introducidas para reducir la elusión y la evasión. Por ejemplo, La Ley N°19.738 sobre evasión y elusión tributaria, se publicó el 19 de junio de 2001, comprendiendo un conjunto de más de 50 medidas, e implicó una serie de modificaciones en diversos cuerpos legales.

La tributación minera es el medio para capturar la renta directa de las mineras por parte del Estado. Pero está lejos de constituir la totalidad del aporte de la minería al país. En muchos casos no es siquiera la variable más importante. A esta hay que agregar el empleo directo e indirecto, los encadenamientos productivos que asocian a todas las otras actividades del país con la minería, las exportaciones y su influencia en proveer dólares para la economía, los aportes directos e indirectos de la minería al desarrollo comunitario, los efectos sobre la innovación tecnológica, que por la dimensión de la minería son cuantiosos y tienen amplias repercusiones en el resto de la economía, así como en la academia.

La tributación es una variable dinámica, en permanente cambio, por cuanto depende del precio del cobre, de los descubrimientos que se hayan realizado a nivel global, de la tecnología de explotación, la que puede incrementar considerablemente las reservas, y de la gestión de las empresas mineras.

Por consiguiente, es común que en periodos de auge económico (precios altos) haya mayor presión en diversos distritos mineros por aumentar la tributación, mientras que, en periodos de crisis económica, dicha presión desaparece. Es lo que ocurrió en 1997 en Chile con el proyecto de Royalty preparado por un grupo de parlamentarios, el que finalmente fue aceptado por el presidente Frei, pero que se frustró con el comienzo de la crisis asiática. Este proyecto fue retomado al terminar esta en 2004, al comienzo del superciclo, y finalmente fue el presidente Lagos el que lo llevó a cabo en 2005.

### 5.7.2. Período Patricio Aylwin Azócar, 1990-1994

El Gobierno del presidente Patricio Aylwin aprobó la Ley N.º 18.985 el 28 de junio 1990, la que modificó el impuesto a la renta de primera categoría aumentándolo desde 10% a 15%, tasa que estaría vigente hasta 2002. De ahí en adelante el impuesto de primera categoría fue aumentando hasta 27%, cifra vigente a 2023 para empresas que no sean pequeñas y medianas.

En julio de 1992, el gobierno del presidente Aylwin envió al Senado un proyecto de ley para modificar el Decreto DL 600, con el objeto de mantener la competitividad y liderazgo de Chile respecto a otros países de la región para atraer inversión extranjera. El mensaje presidencial enviado al Senado indicaba que era conveniente

adecuar la legislación sobre inversión extranjera a la “nueva realidad” regional y global, de tal forma que el país recibiera mayor inversión extranjera.

La nueva ley, N.º 19.207 del 31 de marzo 1993, redujo la permanencia mínima de capitales extranjeros desde tres años a uno, a fin de evitar la entrada de capitales “golondrina” que promoverían la especulación, liberalizó las utilidades capitalizadas no quedando estas sujetas a plazo alguno para su repatriación, las que anteriormente podían mantenerse en tal condición hasta por tres años, y rebajó la tasa de la carga impositiva efectiva total a la renta desde un 49,5%, al valor vigente a 2013, de 42%. Esta modificación respondía a un estudio comparativo de las legislaciones tributarias de otros países, el que había establecido que un nivel de 49,5% era muy alto. En los debates del cuerpo legal, la oposición de aquella época manifestó su interés de reducir aún más la tasa propuesta de 42% (Senador Alessandri), y de hacer extensivo dicho “seguro” a inversionistas nacionales (Senadores Otero y Feliú)<sup>180</sup>. Estas disposiciones no fueron acogidas.

El DL 600 establecía que el inversionista extranjero podría renunciar una sola vez a este “seguro” de invariabilidad tributaria, integrándose al régimen impositivo general aplicable a los inversionistas nacionales. Previamente a la publicación de la Ley N°19.207 los inversionistas extranjeros utilizaban el seguro de invariabilidad tributaria (DL 600) hasta el momento de remesar utilidades al exterior, acogiéndose entonces al régimen general de impuestos de 35%, ya que el seguro de invariabilidad les costaba 14,5% en mayores impuestos. La modificación de la Ley significaba que dicho diferencial se reducía a 7%, y, tal como lo expresaba el mensaje presidencial, con ello se esperaba que los inversionistas mantuvieran dicho seguro.

La tributación efectiva desde 1990 hasta 2005, cuando se introdujo la primera ley conocida como Royalty, fue teóricamente 35%, pero en la práctica fue bastante menor ya que las empresas extranjeras pagaban el impuesto de primera categoría, y una parte del impuesto adicional, correspondiente a las remesas que hacían a sus casas matrices. El resto era o bien utilizado en reinversión, cuestión que no pagaba impuesto en el corto plazo, y aquellos recursos que mantenían en Chile y a partir de los cuales podían obtener intereses o podían invertirlos en otros proyectos.

Por último, la tributación efectiva de las empresas mineras privadas de gran tamaño no puede ser calculada en forma exacta antes de la ley de Royalty de 2005, ya que es solo ahí cuando se les exige a dichas empresas publicar sus memorias anuales en el sitio de la Comisión para el Mercado Financiero, CMF.

### 5.7.3. Periodo Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

El debate sobre la aplicación de un Royalty Minero en Chile se inició en 1996, por primera vez desde la recuperación de la democracia en 1990, con una solicitud del Senador Carlos Ominami al ministro de Hacienda para crear un grupo de estudios para la modificación de la tributación minera. El precio del cobre en dicho año fue 103,2 c/lb en moneda nominal, un precio que era considerado alto por cuanto el costo medio de las minas

---

<sup>180</sup> <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30574>

chilenas era muy bajo<sup>181</sup> y permitía obtener buenas utilidades. Históricamente las mayores demandas por impuestos a la minería a nivel global se originaron en períodos de altos precios y márgenes de utilidad.

La motivación principal de la presentación de Ominami fue, posiblemente, que las empresas mineras transnacionales que habían iniciado grandes inversiones en proyectos nuevos, también denominados proyectos “Greenfield”, a principios de los 90 estaban pagando exiguos impuestos debido al hecho que sus utilidades estaban siendo destinada a recuperar las inversiones, mediante la depreciación acelerada. Pero también estaba muy presente el no pago de impuesto a la renta realizado por Disputada de Las Condes, propiedad de Exxon Minerals desde 1978.

La gran inversión privada de los 90, conocida como el auge o boom minero de Chile de los 90, significó que los privados pasaran de producir cerca del 20% del cobre del país en 1985 a más del 50% en 1995. Sin embargo, los impuestos mineros pagados por los privados entre 1994 y 1996 representaron el 16% del total del aporte de las grandes mineras al Fisco<sup>182</sup>, mientras que Codelco, y en una pequeña medida Enami<sup>183</sup>, pagaron el resto. Este comportamiento perduraría en los años siguientes durante la crisis asiática (1997-2003) ya que las mineras privadas tributarían el 23% del total de la minería, mientras que su producción de cobre representaría el 66% del total. Obviamente, el bajo precio del cobre durante la crisis asiática conspiraría a que las mineras no lograsen recuperar sus inversiones, siendo casi la totalidad de sus utilidades destinadas a la depreciación, y no a los tributos.

Aquí se producía una distorsión en la comparación ya que CODELCO entregaba al Fisco la totalidad de sus excedentes<sup>184</sup>, no sólo los impuestos, mientras que las empresas mineras transnacionales sólo aportaban el impuesto de primera categoría, y una parte del resto<sup>185</sup> era remesado al exterior.

Ello llevó a que muchos concluyeran que las mineras transnacionales estaban dejando un hoyo en el suelo, llevándose casi la totalidad de las utilidades del cobre sin dejar lo que legítimamente correspondía al país. Diversos personeros políticos de la época abogaban fuertemente por la instauración de un impuesto que tuviese que ser pagado antes que las utilidades pudiesen ser descontadas como depreciación acelerada, es decir antes que las mineras recuperaran su inversión. A pesar de que la Ley de Evasión y Elusión Tributaria de

---

<sup>181</sup> En 1996 el costo de operación o cash (C1) medio de la industria mundial fue de 97 centavos de dólar 2012/libra, mientras que en 1997 dicho costo bajó a 93,4 c 2012/lb según los datos de Wood Mackenzie ex Brook Hunt. El promedio del costo de producción de la industria chilena era bien inferior a los costos mundiales. Codelco tenía en 1996 costos cash de 64,4 centavos dólar 2012/lb, y de 62,5 c2012/lb en 1997. El límite superior del primer cuartil de costos de la industria en 1996 fue de 57,6 c 2012/lb.

<sup>182</sup> Base de datos del Centro de Minería, UC, Santiago, Chile.

<sup>183</sup> Enami, Empresa Nacional de Minería, tenía las fundiciones de Ventanas y de Paipote o Hernán Videla Lira, y su objetivo era promover la pequeña y mediana minería en el país.

<sup>184</sup> En los excedentes de Codelco se consideran las utilidades antes de impuesto sumadas al aporte del 10% de las ventas de la empresa, las que eran traspasadas a las Fuerzas Armadas para adquisición de armamento. En 1974, recién asumido el Gobierno Militar, la Junta Militar, que actuaba como poder legislativo, en el Decreto Ley (R) Nº 239, decretó la deducción del 10% de las ventas en moneda extranjera que realizasen las empresas nacionalizadas (constituidas como sociedades colectivas) de la Gran Minería del Cobre, incluyéndose a la Cía Minera Andina. Y si esta deducción resultaba inferior a USD \$ 90.000.000, el Fisco se obligaba a enterar lo faltante en la Ley de Presupuestos.

<sup>185</sup> Más adelante en este artículo se indica qué fracción de las utilidades han sido remesadas al exterior por las mineras transnacionales en el período 2006-2012.

2001 ya había limitado el uso de la depreciación acelerada sólo al impuesto a la renta, excluyendo las remesas de utilidades al exterior, las utilidades antes de impuesto obtenidas durante esos años de bajísimo precio del cobre no fueron suficientes para que las transnacionales recuperaran la inversión.

La única empresa que había decidido aplicar desde el inicio de sus operaciones depreciación normal en vez de depreciación acelerada fue Minera Escondida, la que pagó US\$ 1.596 (en moneda nominal de cada año) millones en impuestos desde el inicio de sus operaciones en 1991 hasta el año 2000.

Ello, sin embargo, no parecía suficiente. El Senador Ominami argumentó que no le parecía razonable que los grandes proyectos mineros financiados por capitales extranjeros hicieran una contribución tan modesta al presupuesto nacional, tomando en cuenta que en el año 1995 Codelco había aportado al Fisco US\$ 1.400 millones, en tanto que las grandes compañías privadas sólo habían aportado la séptima parte de esto.

En concreto, propuso que la tasa de impuesto a la renta de primera categoría vigente en dicha época subiese desde 15 a 20%, y que se eliminaran las exenciones “onerosas e injustificadas”<sup>186</sup>.

En agosto del año 1997, cuando se discutía una reforma tributaria que se llevaría efecto en marzo del año 1998, el Senador Ominami expresó la idea de incluir un impuesto a los recursos naturales, como una medida para aumentar el tipo de cambio, es decir el valor del peso respecto al dólar, desincentivando el ingreso de capitales foráneos y considerando la alta rentabilidad de proyectos mineros.

También el ministro Secretario General de la Presidencia, Juan Villarzú, mencionó la eventual aplicación de un impuesto a los recursos no renovables<sup>187</sup>, al anunciar que se estaría elaborando un estudio para tal efecto<sup>188</sup>, el que generaría ingresos en las regiones mineras. Pocos días después, los senadores Sergio Bitar y Ricardo Núñez propusieron una nueva política minera nacional, sustentada en la adopción de “una regalía o royalty que permitiera financiar un fondo para el desarrollo de las regiones donde eran extraídos los minerales, potenciando también la tecnología y la ingeniería”<sup>189</sup>.

Dicho gravamen debía aplicarse sobre los recursos naturales, por cuanto no había país en el mundo que los entregara gratis para su explotación, proponiendo una tasa de unos 100 a 200 dólares por tonelada de cobre fino producido. En esa época se proyectaba que la producción privada sería de 2 millones de toneladas al año 2000, con lo que se podría recaudar unos 400 millones de dólares. Bitar agregó que también se debía aplicar un costo al agua usada en los procesos mineros, y que era necesario revisar el DL 600, pues en él se exigía un mínimo de capital propio de 30% sobre el total, y el resto se podía obtener vía crédito. Él postulaba que las empresas deberían reinvertir al menos un 70% de capital propio, pues una proporción elevada de crédito se traduciría en que “las empresas cargaban intereses a sus costos y pagaban sólo el 4% de impuestos; en cambio la remesa de utilidad pagaba el 35%. Argumentaba que las empresas traían más capital por la vía del crédito, elevando los costos y bajando la utilidad, lo que resultaba en el menor pago de impuestos”. El Senador Núñez,

---

<sup>186</sup> BNamericas, 24 de mayo de 1996.

<sup>187</sup> El Mercurio, 2 de septiembre de 1997.

<sup>188</sup> El subsecretario de Minería de la época, César Díaz-Muñoz, informó posteriormente que se encargó a la Comisión Chilena del Cobre, Cochilco, un estudio de análisis comparado sobre tributación minera en varios países, a partir del cual se analizará si la aplicación de un impuesto adicional a la minería “es justo, equitativo y si corresponde o no establecerlo”.

<sup>189</sup> El Mercurio, 7 de septiembre de 1997.

propuso además la creación de un Instituto Nacional del Cobre, que estudiase la naturaleza y perspectivas del mercado mundial de este metal, tratando de evitar la sobreoferta que reducía su precio.

El senador Ominami, por su parte, defendía la aplicación del impuesto minero al señalar la experiencia de países como Estados Unidos y Canadá, donde se aplicaban tasas en los distintos Estados que variaban entre 2 y 5% sobre los ingresos brutos para el primero, y entre 1 y 2% para el segundo sobre la misma base, donde los mismos Estados recaudaban y disponían de dichos ingresos. Proponía para Chile la aplicación de un impuesto *ad valorem* de 5% a la explotación del cobre, oro y plata, con lo que se esperaba recaudar en 1998 alrededor de 204 millones de dólares corrientes para financiar las políticas sociales del Estado. La aplicación del impuesto minero además corregiría la distorsión del aporte fiscal producido entre Codelco y las mineras privadas, donde el primero había aportado 4 veces más que los segundos en 1994, y esta diferencia se acentuó aún más en 1995. El problema con este argumento es que Codelco también debería pagar el Royalty, ya que si no se incluía sería discriminatorio, y contrario a las reglas constitucionales. Finalmente, Ominami proponía, también, nivelar la tasa de impuesto a la repatriación de intereses, de un 4 a 20%<sup>190</sup>, haciéndola equivalente al impuesto adicional por repatriación de utilidades.

Estas declaraciones provocaron inmediatas reacciones de rechazo por parte de la Sociedad Nacional de Minería, Sonami, y de representantes de las grandes mineras privadas. La primera señaló que “la minería no goza de beneficios tributarios de ninguna naturaleza” y que, por el contrario, “está gravada con un tributo adicional y distinto al de todas las actividades productivas, como lo es la patente minera, que en la práctica actúa como un verdadero tributo a los recursos naturales”<sup>191</sup>. Además, indicaba que este nuevo tributo atentaba contra las reglas del juego estables con las que gozaba el país, lo que afectaría seriamente la competitividad del sector. Añadía que las declaraciones de Villarzú “han causado un daño irreparable a Chile en el mercado financiero internacional y han echado por tierra todos los esfuerzos realizados por el presidente Frei en sus viajes para promover la inversión extranjera en Chile”.

Sonami pronosticó la desaparición total de la pequeña y mediana minería y un difícil panorama para la gran minería, pues el costo de producción de la libra de cobre se incrementaría entre unos 6 y 14 centavos de dólar. Las grandes mineras perderían competitividad, y competirían, por su parte, con las inversiones que se desarrollarían en otros países, en especial de aquellos que iban en la dirección contraria desde el punto de vista impositivo, como era el caso de Ecuador, Bolivia y Argentina<sup>192</sup>.

Representantes de la industria minera también señalaron que los inversionistas podrían colocar sus proyectos en países que les ofrecieran mejores condiciones impositivas, y que el cambio en las reglas del juego podría afectar el riesgo país. Por otro lado, indicaron que era un gran error suponer que este impuesto subiría el tipo de cambio, puesto que la política monetaria debía atacarse con instrumentos directos, como la apertura de la cuenta de capitales<sup>193</sup>.

---

<sup>190</sup> El Mercurio, 14 de septiembre de 1997.

<sup>191</sup> El Mercurio, 5 de septiembre de 1997.

<sup>192</sup> El Mercurio, 16 de septiembre de 1997.

<sup>193</sup> El Mercurio, 14 de septiembre de 1997.

Por su parte, el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) consideró que “era discriminatorio que se esté pensando en un impuesto para un sector productivo específico”<sup>194</sup>. También se sumaron al rechazo senadores de oposición, como Ignacio Pérez, presidente de la Comisión de Minería, y Francisco Javier Errázuriz. El primero lamentó que los sectores oficialistas “pretendan volver a la época de Allende con esa mentalidad estatista”, y el segundo que “es un propósito equivocado” intentar que por medio del citado impuesto no se deprima el tipo de cambio para no dañar a las exportaciones no mineras, y que por otro lado si se pretende evitar que lleguen recursos a Chile se ha elegido el camino equivocado, pues no se toma en consideración que Chile compite con los demás países del mundo en la atracción de capitales<sup>195</sup>.

También rechazaron la iniciativa los candidatos a senadores por la región de Antofagasta Carlos Cantero y Patricio Valdivia, que coincidieron en que la iniciativa podía minar la confianza en el país y ahuyentar las inversiones mineras, en especial en su región, bajando la contratación de mano de obra.

La Asociación de Industriales de Antofagasta manifestó su rechazo a la iniciativa, aduciendo que dañaría la imagen del país por el cambio de las reglas del juego, obligando a los inversionistas a buscar nuevos destinos para sus capitales. Agregó que el fisco deseaba aumentar los recursos del Gobierno para financiar obras de infraestructura en la región Metropolitana, denunciando, respecto al retorno de los tributos, que era una vergüenza la condición en que vivían los habitantes de la región que generaba el 50% de las exportaciones. Sin embargo, se mostró dispuesta a aplicar un impuesto destinado al desarrollo científico tecnológico minero, ya que posicionaría a Chile como líder mundial en la materia<sup>196</sup>.

Libertad y Desarrollo señaló que el establecimiento de un impuesto a los recursos naturales no renovables disminuiría la competitividad del país en este sector de la economía, principalmente por aumento de costos; afectaría al proceso de descentralización, al inhibirse la inversión en las regiones donde se llevaban a cabo estas actividades, que en un principio sólo sería en la minería, pero que podría abarcar otros sectores no renovables; y distorsionaría la asignación de recursos, pues al aplicar un impuesto a la minería, se corría el riesgo que la producción no fuese óptima desde el punto de vista de la eficiencia, ya que al distorsionar el plan de extracción se afectaba el valor presente de los flujos futuros de la mina<sup>197</sup>.

El ministro Villarzú refutó las críticas de Sonami, y replicó que era necesario aplicar este tipo de impuesto con el fin de que “recursos finitos se transformaran en el tiempo en una fuente de ingresos y de trabajo permanente para la gente”. También señaló que el bajo costo de las patentes mineras “no se hacía cargo específicamente de los recursos no renovables”, que la rentabilidad de la minería en Chile “era extraordinariamente alta”, y que este impuesto contribuiría positivamente a la desmejorada situación del tipo de cambio vigente en dicha época<sup>198 199</sup>.

Por su parte, el ministro de Minería, Sergio Jiménez, descartó que se estuvieran cambiando las reglas del juego, por cuanto quienes estaban afectos al derecho de invariabilidad del DL 600 no verían afectada su carga

---

<sup>194</sup> El Mercurio, 9 de septiembre de 1997.

<sup>195</sup> El Mercurio, 8 de septiembre de 1997.

<sup>196</sup> El Mercurio, 26 de septiembre de 1997.

<sup>197</sup> El Mercurio, 29 de septiembre de 1997.

<sup>198</sup> El Mercurio, 8 de septiembre de 1997.

<sup>199</sup> Desmejorado tipo de cambio se refiere a un valor demasiado bajo del peso con respecto al dólar.

impositiva, pero sí eventualmente podrían verse afectas a cambios aquellas empresas no acogidas a ese marco legal. Además, afirmó que, para efectos de elegir un país, los inversionistas tomaban otros criterios aparte de la carga impositiva, como es el caso de la estabilidad política y social, y la calidad de los yacimientos.

El Senador Jorge Lavandero indicó que la rentabilidad en la minería, y en particular del cobre, era altísima, que en cuatro años recuperaban el capital invertido, y que lo más grave de todo es que el concentrado producido y exportado no tenía valor agregado. La primera hipótesis, sobre la recuperación del capital, sería descartada por Gustavo Lagos (2001) quien indicaría no solo que la rentabilidad de la minería era muy baja durante la crisis asiática, sino que, con el precio del cobre imperante, la recuperación del capital tardaría bastante más que cuatro años en recuperarse, pero en definitiva se recuperaría.

La idea de un royalty fue apoyada por diversas organizaciones, tales como la Fundación Terram y el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, Cenda. El primero, dirigido por Marcel Claude, sugería un fondo de sostenibilidad, financiado por los ingresos recibidos por el impuesto propuesto, que permitiera asegurar que el ingreso que se generaba se transformara en perpetuo por medio de la recolección de intereses, lo que se estimaba que se produciría en unos 50 años, cuando se agotara el cobre.

Cenda, por su parte, argumentó entre otras ideas, que las mineras privadas de origen extranjero debían pagar mayores impuestos debido a que obtenían utilidades excesivas por recursos que no les pertenecían. Propuso la aplicación de una tasa impositiva sobre las ventas, ya que, de otra manera, aplicarían diversos métodos para eludir impuestos. Ejemplificaba esta situación con el caso de la Minera La Disputada de las Condes, de propiedad de Exxon, la que, hasta su venta, en el año 2012, declaró pérdidas tributarias durante toda su operación<sup>200 201</sup>.

Ya a fines de octubre de 1997, el ministro de Minería Sergio Jiménez advirtió que el nuevo impuesto minero no causaría que los inversionistas extranjeros dejaran el país, y no reduciría la inversión, debido a que los servicios del país estaban creciendo y mejorando. Por otro lado, dicho impuesto “se aplicará sobre las utilidades, y no a una tasa fija, pues una tasa fija perjudicaría a las pequeñas compañías, y aquellas con baja ley de cobre”<sup>202</sup>. El precio nominal del cobre en 1997 fue 103,2 c/lb, y en 1998 este había bajado a 75,1 c/lb, manifestando en pleno la crisis asiática.

En febrero de 1998, cuando el precio del cobre había bajado un 37% respecto a junio del año anterior debido al comienzo de la crisis asiática, el ministro Juan Villarzú anunció que Chile no introduciría un nuevo impuesto minero durante los dos últimos años del mandato del presidente Eduardo Frei. Señaló, además, que la decisión del gobierno calmaría a las compañías mineras y organizaciones interesadas, e impulsaría la confianza de los inversionistas. Sin embargo, indicó que la propuesta de dicho impuesto podría ser retomada en el siguiente gobierno<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> BNamericas, 16 de octubre de 1997.

<sup>201</sup> Jorge Lavandero, en su libro “Royalty, Regalía o Renta Minera”, de 2003, indica que “Disputada de Las Condes durante 25 años nunca pagó un solo peso de impuestos”.

<sup>202</sup> BNamericas, 28 de octubre de 1997.

<sup>203</sup> BNamericas, 25 de febrero de 1998.

Posteriormente, durante el año 1998, el gobierno propuso otras medidas orientadas a adquirir una mayor supervisión sobre las rentas del sector minero, por ejemplo que la Comisión Chilena del Cobre, Cochilco, controlara las inversiones mineras privadas<sup>204</sup>, el incremento del control e inspección de las empresas de la gran minería por parte del Servicio de Impuestos Internos<sup>205</sup>, y que las grandes mineras adoptaran una estructura de sociedad anónima, que permitiría incrementar la tributación y la transparencia<sup>206</sup>. Estas propuestas no tuvieron éxito.

Finalizando el año 1998, los precandidatos presidenciales hicieron explícitas sus posiciones frente a esta materia. Joaquín Lavín propuso privatizar Codelco, manteniendo una misión de promoción estatal a la pequeña y mediana minería por parte de Enami, y declaró que la idea de un impuesto especial a la minería, sólo porque era un sector rentable, denotaba una mentalidad socialista<sup>207</sup>. Por su parte, el candidato Ricardo Lagos señaló que en caso de que la Concertación ganara las elecciones de diciembre de 1999, descartaría la propuesta de un impuesto adicional minero<sup>208</sup>.

#### 5.7.4. Periodo Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006

Ricardo Lagos Escobar asumió la presidencia de Chile en marzo de 2000, por un período de seis años, habiendo descartado una modificación del impuesto a la minería.

Un pequeño grupo de parlamentarios encabezado por el senador Lavandero siguió, sin embargo, impulsando la idea de un Royalty para la minería durante el comienzo del Gobierno del presidente Lagos<sup>209 210</sup>. En 2002 ya se había incorporado a esta petición el diputado Carlos Vilches, presidente de la Comisión de Minería de la Cámara de Diputados, de un partido de derecha y de oposición al gobierno, a diferencia de los parlamentarios que hasta ese entonces habían impulsado esta idea.

El 20 de agosto 2002<sup>211</sup> el diputado Vilches logró que la Cámara de Diputados votara por 48 votos a favor y 32 en contra, la creación de una Comisión que analizara cambios al régimen de impuestos para asegurar que las compañías mineras pagaran impuestos.

A principios de 2004 el debate sobre el nuevo impuesto a la minería había adquirido tal tono que el parecer de varios líderes de opinión era que había que concretar pronto la Ley para terminar con la incertidumbre, ya que esta retrasaba las decisiones de inversión<sup>212</sup>. El apoyo que había adquirido el Royalty minero llegaba al 85% del país de acuerdo con diversas encuestas citadas por Sergio Hernández en su libro “El impuesto específico a la actividad minera” (Hernández, 2012). Ello determinó que el 9 de marzo 2004 el senador Adolfo Zaldívar lograra un acuerdo político respaldado por nueve diputados de la coalición gobernante y tres de la oposición (Hernández, 2012), que proponía establecer un royalty a las empresas mineras cupríferas que produjeran más

---

<sup>204</sup> BNamericas, 29 de julio de 1998.

<sup>205</sup> BNamericas, 20 de agosto de 1998.

<sup>206</sup> BNamericas, 28 de septiembre de 1998.

<sup>207</sup> BNamericas, 26 de noviembre de 1998.

<sup>208</sup> BNamericas, 3 de diciembre de 1998.

<sup>209</sup> BNamericas, 11 de julio 2000.

<sup>210</sup> BNamericas, 29 de julio 2002, 14 de agosto 2002.

<sup>211</sup> BNamericas, 20 de agosto 2002.

<sup>212</sup> La Tercera, 3 de marzo, 2004.

de 60 mil toneladas de cobre contenido, y que consistía en el 3% *ad valorem* de los productos mineros que dichas compañías extrajeran de cualquier yacimiento chileno deducidos los cargos por fusión y refinación. La pequeña y mediana minería quedaban excluidas de este impuesto ya que producían menos de la cifra indicada. De acuerdo con los proponentes de esta Ley, ello no constituía un impuesto, no era discriminatorio, no afectaba la invariabilidad tributaria y, además, era neutral (Hernández, 2012). Se argumentaba que el DL 600 no aseguraba que no pudiera aplicarse regalías a los inversionistas. El proyecto de Ley, sin embargo, se proponía modificar la Ley Orgánica Constitucional 18.097 sobre Concesiones Mineras, la que requería la aprobación de 4/7 de los parlamentarios en ejercicio, y por ello tenía casi nulas posibilidades de ser aprobado. Por otra parte, el Gobierno había decidido, para entonces, presentar un proyecto más completo que aquel impulsado por los parlamentarios, que incluyese la creación de un Fondo de Innovación para la Competitividad con los nuevos recursos recaudados. Esta propuesta, se esperaba, sería atractiva para muchos parlamentarios de oposición y, podría obtenerse la tan ansiada mayoría de 4/7 de los parlamentarios (Hernández, 2012).

El proyecto de Ley del Gobierno tardó tan sólo cuatro meses en materializarse, haciendo su ingreso al Parlamento el 5 de julio 2004. Era una propuesta más elaborada que la iniciativa parlamentaria, por cuanto deducía de la base imponible no sólo los cargos por fusión y refinación, sino que otros costos asociados al valor agregado creado por la minería, ya que lo que se estaba proponiendo recaudar era sólo el valor del recurso natural extraído. El proyecto incluía otros aspectos que no es necesario discutir ya que fueron extensamente analizados por Sergio Hernández (2012), y también excluía a los pequeños mineros, aunque no a todos los medianos mineros. Lo fundamental es que el artículo 1 de este proyecto fue votado el 25 de julio 2004 y no alcanzó los 66 votos requeridos para modificar una Ley Orgánica Constitucional, llegando sólo a los 60 votos a favor, 41 en contra y 8 abstenciones. Fue, consecuentemente, rechazado.

El proyecto de Ley complementario que creaba un Fondo de Innovación para la Competitividad no requería un quorum especial, sino simple mayoría, la que obtuvo. En consecuencia, este proyecto continuó su tramitación en el Congreso.

Cinco meses después, el presidente Lagos envió un nuevo proyecto de Ley, con su respectivo mensaje N.º 230-352, que creaba el impuesto específico a la minería y que no requería modificar ley alguna con quorum constitucional. Requería, sin embargo, demostrar que no era discriminatorio, pues ello lo transformaría en inconstitucional. El ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre argumentó que la minería no se encontraba en igualdad de condiciones que otras actividades económicas pues extraía gratuitamente un recurso no renovable que tenía renta económica. La no discriminación significaba también que debía aplicarse a todas las actividades mineras, no sólo a la minería del cobre. Las razones dadas por el Gobierno para justificar que este se aplicaría sólo a la producción de cobre fueron analizadas por Hernández (2012), y fue rápidamente aceptada por los parlamentarios.

Business News America en su editorial del 20 de mayo 2003 afirmaba “El argumento que las compañías mineras siempre pueden evadir los impuestos está abierto a serias preguntas. Primero, asume que el Servicio de Impuestos Internos es ingenuo, por decir lo menos, si no son capaces de detectar los trucos que los contadores ejecutan a nivel global”. Por otra parte, si el razonamiento era que las compañías podían evadir los impuestos escondiendo las ganancias, habría que concluir que los accionistas de dicha compañía no estaban interesados en los dividendos de la compañía. Indicaba también que con una falta de ganancias llevaba a que la compañía no elevara su valor de bolsa.

El argumento que las compañías mineras nunca iban a pagar impuestos estaba latente desde hacía años, y fue una de las bases del apoyo que recibió el proyecto de Royalty a partir del comienzo del superciclo en 2004. Fue también una de las bases de la argumentación del ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre en el Congreso.

En agosto 2001 Exxon Minerals había puesto a la venta la Compañía Minera Disputada de Las Condes adquirida a Enami 23 años antes<sup>213</sup> a un valor de 184 millones de dólares, moneda 2002. La compañía comprendía las concesiones de explotación de los yacimientos Los Bronces y El Soldado, además de la Fundición de Chagres y las numerosas pertenencias mineras del distrito que no estaban en producción, muchas de las cuales no habían sido exploradas. En 1978 la compañía producía 40 mil toneladas de cobre, y con la inversión realizada durante el período Exxon, la compañía llegó a producir 263 mil toneladas de cobre fino equivalente con una inversión de 1,8 billones<sup>214</sup> de dólares. La inversión también comprendió la modernización integral de la Fundición de Chagres, ubicada cerca de San Felipe, al norte de Santiago. De acuerdo al ministro Dulanto, las pérdidas acumuladas por Disputada a mediados de 2002 eran de 560 millones de dólares, lo que explicaría desde el punto de vista contable el no pago de impuesto a la renta. Una serie de compañías se mostraron interesadas en comprar Disputada, entre ellas Codelco y Anglo American. Esta última fue la que hizo la oferta ganadora a principios de 2002.

La venta de Disputada se concretó finalmente el 25 de noviembre de 2002. Otro conflicto nació cuando el Gobierno del presidente Lagos se enteró que Exxon pretendía no pagar el impuesto sobre el capital<sup>215</sup> al realizar la venta fuera de Chile. Ello se añadía al hecho que numerosos analistas<sup>216 217 218</sup> habían denunciado desde hacía años que la Disputada no pagó impuestos durante los 23 años que perteneció a Exxon Minerals, ya que declaró pérdidas. La Fundación Terram<sup>219</sup> argumentaba que era extraño que un activo que generó tantas pérdidas aumentara su valor en 338% en el periodo. El ministro de Minería Alfonso Dulanto indicó el 30 de agosto 2002 en entrevista a Business News America que La Disputada había pagado 52 millones de dólares en impuesto a las remesas de intereses, las que estaban sujetas a un 4% de impuesto, y que, efectivamente, Disputada no había pagado nunca impuestos a la renta.

La indignación del presidente Lagos fue tal ante el hecho que Exxon no pagaría impuestos sobre la ganancia de capital que instruyó a diversas ramas del gobierno a actuar para revertir la situación. Finalmente, Exxon terminó

---

<sup>213</sup> El 16 de agosto de 1978 los derechos sobre la compañía fueron cedidos por Exxon Minerals Chile Inc. a Exxon Overseas Investment Corporation, con sede en Bermudas, que remesó de inmediato el aporte de capital, 188 millones de dólares (Caputo O. y Soto H., Revista Punto Final Nº 521, junio 2002).

<sup>214</sup> Billones se considera miles de millones de dólares.

<sup>215</sup> El impuesto sobre la ganancia de capital era, de acuerdo a la legislación chilena de 2002, de 35%. La ganancia de capital es la diferencia entre el valor de venta de un activo y el valor de su adquisición.

<sup>216</sup> Iván Valenzuela, "Transnacionales en la minería chilena: el caso de la Disputada", Mimeo, Cedal, octubre, 1983.

<sup>217</sup> Agosin M., Ffrench-Davis, R. "La inserción externa de Chile: experiencias recientes y desafíos", en "Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo", Editores René Cortázar y Joaquín Vial, Cieplan, Dolmen, 1998.

<sup>218</sup> Según El Diario, del 27 de agosto 2002, de los 23 años, Disputada declaró pérdidas en 17 años, y ganancias en los 6 restantes. Las ganancias de estos últimos no fueron tan altas como para exceder las pérdidas acumuladas de los 17 años restantes.

<sup>219</sup> Análisis de Políticas Públicas, Serie APP, Nº 14, diciembre 2002.

pagando 27 millones de dólares en impuestos por la venta de Disputada, aunque la estimación era que debería haber pagado 89,2 millones de dólares.

Este hecho llevó a muchos, entre otros al presidente Lagos y al ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre, a pensar que la señal de Disputada era que las mineras extranjeras nunca pagarían impuestos significativos. Esta tesis cobró fuerza en los meses siguientes.

El artículo de Gustavo Lagos<sup>220</sup> publicado en 2001 presentaba una proyección de los impuestos mineros para los años siguientes, en que indicaba que incluso con un precio levemente superior a un dólar la libra, las mineras pagarían impuestos en los años siguientes, ya que habrían depreciado completamente las grandes inversiones realizadas en la década anterior.

El 14 de diciembre de 2004 el Ejecutivo envió al parlamento el nuevo proyecto de Ley para la minería, el que sería conocido como impuesto específico a la minería, pero que en el léxico más común sería denominado como Ley de Royalty I. El mensaje presidencial indicaba que “Desde la óptica económica, los recursos minerales no renovables poseen un valor intrínseco, debido a la posibilidad de explotarlos rentablemente. No obstante, en la actualidad, el concesionario minero aprovecha los recursos no renovables de la minería en forma gratuita, como si se tratase de un bien que no tiene valor económico. No cobrar por el uso de un insumo, provocaría una disminución artificial en los costos de extracción y procesamiento de productos mineros. Esta disminución artificial en el costo de explotación generaría incentivos a sobreexplotar los minerales, ya que los oferentes toman decisiones de producción sobre la base de los costos enfrentados por ellos. Además, dada la naturaleza no renovable de los minerales, ante un eventual agotamiento de estos recursos, el país perdería una importante fuente de ingresos y bienestar. El establecimiento de un impuesto específico, como el propuesto en el presente proyecto de ley, corregía ambas situaciones. En primer lugar, porque el cobro del impuesto permitía que los oferentes de productos mineros internalizaran el costo correspondiente al valor del mineral extraído. En segundo lugar, porque la recaudación obtenida permitirá incrementar el esfuerzo fiscal destinado al fortalecimiento de la capacidad innovadora del país. De este modo, el impuesto posibilitaría el reemplazo del recurso minero, con una capacidad finita y no renovable de generar ingresos, por un activo con capacidad de generar ingresos en forma permanente. Esto constituía un claro avance en la administración inter-temporal eficiente de la riqueza del país”. El mensaje hacía hincapié en que todos los países tenían impuestos que gravaban la renta minera.

El 23 de marzo de 2005 la Comisión de Minería de la Cámara de Diputados informó a la Cámara, en sesión general, las características del proyecto de Ley que en definitiva sería aprobado. El precio del cobre había llegado a 147 c/lb en febrero 2005, y el año 2004 había sido 130 c/lb en promedio, remontando por primera vez desde 1997 el valor de un dólar por libra. El ministro de Minería Alfonso Dulanto indicó que las proyecciones del precio eran en torno a un dólar por libra en los próximos 10 años, y que, de acuerdo a ello, la recaudación esperada del impuesto específico a partir de las empresas mineras privadas sería alrededor de 150 millones de dólares anuales. De esta manera, la recaudación 2006-2010 se esperaba que fuera 602 millones de dólares<sup>221</sup>. Nadie preveía entonces que el precio del cobre llegaría a más de 3 dólares el año siguiente y que la recaudación

---

<sup>220</sup> Lagos G.E., Torrens G., “Análisis de las utilidades y tributación de las grandes empresas mineras de cobre en Chile”, Minería Chilena, p.p. 53-75, Julio, 2001.

<sup>221</sup> Historia de la Ley N° 20.026, 16 de junio 2005, Biblioteca del Congreso de Chile.

real del impuesto específico a partir de las 10 empresas mineras privadas de mayor tamaño (GMP-10), sería más de cuatro veces superior a lo proyectado.

En mayo de 2005 el presidente Lagos promulgó la Ley N° 20.026<sup>222</sup>, que estableció un impuesto específico a la actividad minera, aplicable desde el ejercicio del año 2006. Ésta aplicaba a la renta operacional minera obtenida por un explotador minero, cuya tasa dependía del valor equivalente de su producción. Aquellas empresas cuyas ventas eran menores o iguales a 12.000 toneladas métricas de cobre fino equivalente estaban eximidas de dicho impuesto. Aquellas empresas cuyas ventas comprendían entre 12.000 y 50.000 toneladas, se les aplicó tasas marginales incrementales progresivas sobre rangos de ventas, entre un 0,5 a un 4,5%, equivalentes a tasas efectivas de 0,04% y 1,93%, respectivamente.

Las empresas cuyas ventas excedían el valor equivalente a 50.000 toneladas de cobre fino equivalente se les aplicó una tasa única de impuesto de 5%.

El impuesto específico tiene la particularidad de que es considerado un gasto necesario para generar la renta, en el mismo ejercicio en que se devengue, para efectos de determinar la renta líquida imponible de Primera Categoría. De esta forma, dicho impuesto sería ineludible, es decir, debería ser pagado en cualquier circunstancia, si es que la renta operacional era positiva.

La aplicación de este nuevo impuesto respetó las garantías de invariabilidad tributaria establecidas en el Decreto Ley 600 vigente en dicha época, especificando que quienes habían celebrado contratos de inversión extranjera con anterioridad al 1 de diciembre de 2004, y solicitado invariabilidad tributaria (artículos 7° y 11 bis223), no se verían afectados con este nuevo impuesto durante la vigencia del contrato original.

Asimismo, desde la vigencia del Royalty I, las nuevas inversiones sobre US\$ 50 millones podrían acogerse a un nuevo régimen de invariabilidad tributaria aplicable por un periodo de 15 años desde el inicio de las operaciones (artículo 11 ter), incompatible con los regímenes previos, que no permitía aplicar nuevos impuestos específicos a la minería o establecer condiciones más desfavorables en cuanto a tasa y forma de cálculo del impuesto. Aquellos que poseían contratos de inversión extranjera previos al 1 de diciembre de 2004, con las cláusulas de artículo 11 bis, y que se acogieran al artículo 11 ter, tendrían una tasa de impuesto de 4%, en vez de 5%, y con un plazo de invariabilidad de 12 años a partir de la solicitud de modificación de contrato, o a partir de la puesta en marcha del proyecto, según correspondiera<sup>224</sup>.

---

<sup>222</sup> <http://www.leychile.cl/N?i=239219&f=2006-04-08&p=>.

<sup>223</sup> El artículo 7° se refiere a la invariabilidad de la tasa impositiva efectiva total a la renta de 42% por un periodo de 10 años desde la puesta en marcha de la empresa. Si las inversiones igualan o superan los US\$ 50 millones, a los beneficios del artículo 7 se agregan los siguientes derechos (artículo 11 bis), entre otros el plazo de invariabilidad puede extenderse hasta 20 años e invariabilidad respecto a regímenes de depreciación de activos, arrastre de pérdidas a ejercicios posteriores y gastos de organización y puesta en marcha.

<sup>224</sup> Las mismas condiciones aplican para empresas sin contratos de inversión extranjera que se acojan al artículo 11 ter si su producción en 2004 es superior a 12.000 toneladas de cobre. Para las empresas con contratos de inversión extranjera que gocen de los beneficios de los artículos 7° u 11 bis, pero que renuncian a ellos para acogerse al 11 ter, pueden obtener una tasa de 5%, pero con invariabilidad por 15 años.

### 5.7.5. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

El primer Gobierno de la presidenta Bachelet (2010-2014) no realizó cambios tributarios a la legislación del royalty.

### 5.7.6. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

La Ley de Financiamiento para la Reconstrucción del país, N.º 20.455<sup>225</sup>, publicada el 31 de julio de 2010, modificó varios cuerpos legales, entre ellos la Ley de Impuesto a la Renta, con el objetivo de reunir fondos para la reconstrucción del país post terremoto.

Para efectos de la minería, la medida más relevante correspondía a la modificación de las tasas del impuesto de primera categoría la que era 17% en 2011, y 20% entre 2012 y 2014.

En octubre de 2010 se promulgó la llamada ley de “Royalty II” (Ley N° 20.469<sup>226</sup>), que introdujo modificaciones a la tributación de la actividad minera, con un objetivo de corto plazo de atraer recursos para financiar la reconstrucción del país producto del terremoto del 27 de febrero del mismo año, y por otro lado para que la minería aportara “una contribución más acorde a su desarrollo, utilidades y resultados”, y que “comparta con el país los ciclos económicos positivos y que el país también se ajuste el cinturón, en los ciclos económicos más negativos”<sup>227</sup>. Para ello, se aumentó el impuesto sólo a las empresas cuyas ventas superaban una producción de 50.000 toneladas métricas de cobre fino por año, desde una tasa única de impuesto de 4%, a una escala de tasas marginales progresivas dependientes del margen operacional minero (cociente entre la renta operacional y los ingresos operacionales mineros), con tasas efectivas que variaban entre un 4 y un 14%.

Respecto a la invariabilidad tributaria, se implementaron varias normas transitorias. Aquellas empresas mineras que poseían un contrato de inversión extranjera antes de la aplicación del Royalty I, y que optaron por acogerse a este, pero no al Royalty II, debían seguir tributando a una tasa fija del 4 o 5% según fuera el caso, de acuerdo con la ley de Royalty I original, hasta el término de la invariabilidad que correspondiera. El Gobierno advirtió, sin embargo, que, si bien las mineras podían tomar este camino, nadie podía asegurar qué tratamiento tendrían estas empresas una vez que terminara su protección por invariabilidad tributaria.

Por otra parte, aquellas empresas mineras que poseían un contrato de inversión extranjera antes de la aplicación del Royalty I, y que gozaban de los beneficios de los artículos 7° u 11 bis, que no se acogieron al Royalty I, pero sí al II, bajo el artículo 11 ter, se vieron afectas a tasas efectivas entre 4% y 9% durante 2010, 2011 y 2012. Desde 2013 hasta el término de la invariabilidad previa al Royalty II, las empresas gozaron de una tasa de 0%. Posteriormente, se les aplicarían las condiciones del Royalty II, contando con 6 años adicionales de invariabilidad tributaria.

Finalmente, aquellas empresas que ya estaban afectas al Royalty I, bajo el régimen de invariabilidad 11 ter, y se acogieron voluntariamente al nuevo Royalty, se vieron afectas a tasas efectivas entre 4% y 9% durante los

---

<sup>225</sup> <http://www.leychile.cl/N?i=1015783&f=2013-01-01&p=>.

<sup>226</sup> <http://www.leychile.cl/N?i=1018335&f=2010-10-21&p=>.

<sup>227</sup> La Tercera, 16 de diciembre de 2010. “Golborne: royalty no sólo es para financiar la reconstrucción”. <http://diario.latercera.com/2010/12/16/01/contenido/negocios/10-53374-9-golborne-royalty-no-solo-es-para-financiar-la-reconstruccion.shtml>.

ejercicios 2010, 2011 y 2012. Desde el ejercicio 2013 hasta el término de la invariabilidad previa al Royalty II, las empresas estuvieron afectas a una tasa de impuesto de 4 o 5%, dependiendo del régimen tributario existente antes de adoptar el nuevo royalty. Posteriormente, se les aplicarían las condiciones del Royalty II, con 6 años adicionales de invariabilidad tributaria. Entre las empresas que tuvieron el régimen descrito en el artículo 11 ter de la Ley sobre impuestos específico, estaban las grandes empresas del cobre, miembros del Consejo Minero, con excepción de Spence, Pascua-Lama, y Maricunga, las que mantuvieron la vigencia del artículo 11 bis.

#### 5.7.7. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

Durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet, no hubo cambios en la legislación del royalty minero y la discusión nacional se focalizó en la reforma tributaria general, la que por cierto afectó la tributación minera ya que aumentó el impuesto de primera categoría que debían pagar las grandes empresas.

#### 5.7.8. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

En septiembre 2018 el Diputado Esteban Velásquez, de la Federación Regionalista Verde Social, introdujo un proyecto de Ley que establecía una compensación en favor del Estado por la explotación de la minería del cobre y del litio, equivalente al 3 por ciento del valor de los minerales extraídos (ad valorem). Dicha compensación debía destinarse a obras de desarrollo en las comunas en que se encontraban los yacimientos desde donde se extraía el mineral, que permitiera mitigar los efectos ambientales que produce la actividad minera.

La motivación de este proyecto de Ley tenía dos fundamentos. Primero, se consideraba indispensable que una fracción relevante de los impuestos mineros recaudados por el Estado tuviera como destino las regiones mineras donde se habían originado las ganancias (renta) de la explotación de dichos recursos, con el objeto de compensar y reparar los efectos ambientales ocasionados por esta. El instrumento utilizado para lograr este propósito era un royalty a las ventas de mineral, ya que ello permitía el uso de los recursos en las regiones mineras, cuestión que no ocurría con el Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEM), impuesto a la renta que complementaba los ingresos tributarios generales del país y que son asignados con criterios de distribución igualitarios en todas las regiones.

Segundo, existía la evaluación que el impuesto específico creado para la minería del cobre en 2005 no había aportado suficiente al país, especialmente en tiempos de precio alto.

En sus fundamentos, el proyecto de Ley de 2018 indicaba que desde su creación hasta 2017, el IEM había aportado sólo 0,3% al PIB del país (según información del Servicio de Impuestos Internos), valor inferior al aporte de los impuestos al tabaco (0,5%), y a los combustibles (0,8%).

Como antecedente adicional, en 2011, el año de mayor precio del metal desde 1965, la tributación efectiva de las 10 mayores empresas del cobre (GMP106) en Chile había sido 38,5% (según información de tributación de DIPRES) con respecto a las utilidades antes de impuesto reportadas en los estados financieros publicados por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF). El Impuesto Específico de la Minería, creado como un Royalty en 2005 por el Gobierno del presidente Lagos, y modificado en 2010 por el Gobierno del presidente Sebastián

Piñera para financiar la reconstrucción después del terremoto del 27 de febrero de dicho año había aportado poco en relación a las ganancias de las empresas.

El proyecto de Ley de Royalty aprobado por la Cámara de Diputados el 12 de septiembre 2018 (Boletín Nº12093-08), reemplazaría al IEM, según sus autores.

Este proyecto de Ley fue tramitado en diversas instancias del Congreso Nacional, cobrando nuevo ímpetu en marzo de 2021 cuando el alto precio del cobre hacía más urgente, en opinión de muchos, una modificación de la tributación de la minería.

El precio del cobre se situaba en 417 c/lb el 1 de marzo 2021, habiendo subido desde su mínimo de 209 c/lb el 23 de marzo del año anterior, a dos meses de iniciada la pandemia del COVID 19. Pero muchas instituciones internacionales indicaban que comenzaba un nuevo superciclo con altos precios del cobre y otros metales.

La visión optimista del futuro del precio del cobre ganó tracción en la Cámara de Diputados, sin embargo, alimentando la creación de una modificación mayor de la tributación minera. Con ello, el proyecto original de un royalty de 3% parejo y no progresivo, se transformó en un proyecto con tasa de royalty Ad Valorem progresivo, dependiente del precio del cobre. En concreto el proyecto fijaba una tasa Ad Valorem de 3% con precio de 2 US\$/lb, 10,3% con precio de 3 US\$/lb, 21,5% con precio de 4 US\$/lb, y 32,2% con precio de 5 US\$/lb.

La Cámara de Diputados aprobó este proyecto de royalty el 6 de mayo 2021, por 78 votos a favor, y 55 en contra, sin haber investigado sus consecuencias y después de haber escuchado a diversos expertos ninguno de los cuales conocía el proyecto que sería presentado a la Cámara. El ministro de Minería estimó el mismo día 6 de mayo que la tributación efectiva que tendría una mina de bajo costo de 100 mil toneladas de producción de concentrados y 50 mil toneladas de producción de cátodos, a un precio de 4,5 dólares por libra con este nuevo proyecto sería 82,3% de sus utilidades antes de impuesto. Es decir, se trataba de un proyecto que dejaba a Chile totalmente fuera de competencia como destino de inversiones en la minería y ponía en peligro la continuidad de un gran número de empresas mineras.

El presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados (CHCD), diputado Daniel Núñez del Partido Comunista, indicó que el proyecto votado por la Cámara contemplaba que el monto del Royalty era descontable como gasto y que además suponía derogar el IEM<sup>228</sup>.

Otras evaluaciones de este proyecto se sumaron en los siguientes días, todas ellas con diagnósticos catastróficos para la minería chilena.

Goldman Sachs (Goldman Sachs, 2021), Lagos (junio 2021), CRU (2021), Wood Mackenzie (junio 2021), Wood Mackenzie (julio 2021), CEP (2021), Castillo y Valverde (2022), concluyeron que los resultados para la minería chilena serían catastróficos, que se reduciría la inversión, que caería la producción en el mediano plazo, y por ende la recaudación tributaria, que en situación de bajos precios las empresas tendrían que cerrar, que se derrumbaría la industria proveedora relacionada, que caería el empleo tanto directo como indirecto, que subiría el valor del dólar respecto al peso, y otros efectos negativos.

---

<sup>228</sup> El Mercurio 7 mayo 2021.

Wood Mackenzie (julio 2021) indicaba que, de no construirse nuevos proyectos y expansiones de proyectos mineros de cobre en Chile, la producción de este metal a 2040 caería 42%, perdiéndose 60 mil empleos directos y 150 mil empleos indirectos, además de ponerse en riesgo a una robusta industria nacional de proveedores de la minería.

De acuerdo a una multiplicidad de publicaciones en las redes sociales, el diseño del royalty supuso que aumentaría el precio del cobre, ya que limitaría no solo la inversión futura, sino que la operación de varias minas en funcionamiento en el principal productor del mundo, Chile.

A la luz de estos antecedentes, la Comisión de Energía y Minería del Senado, primera instancia que debía discutir el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, indicó que abriría un espacio de conversación que comprendiera los aspectos tributarios, los desafíos y exigencias que tendrá la minería en diversos terrenos, y los efectos comunitarios de dicho proyecto (El Mercurio, 17 de junio 2021). Con ello reconocía que estos aspectos no habían sido discutidos por la Cámara de Diputados.

El diseñador de esta legislación, el profesor de la facultad de Economía de la Universidad de Chile, Ramón López, militante del Partido Comunista, escribía en twitter el 7 de mayo 2021: *“Efecto Royalty: OK creamos las predicciones terribles sobre la caída enorme de la inversión privada. Que pasa?(1) Sube el precio cu tambien enorme. (2) Codelco adquiere enorme ventaja porque le dejarían el espacio de inversión; (CONTINUA); (3) Codelco ahora va a contar con recursos fiscales para invertir ya que el fisco va a recaudar mucho más; (4) La estatal aumenta su inversión y así reemplaza las reducciones de la inversión privada. Una forma de renacionalizar gradualmente la minería. Me gusta!”*

La idea era que las mineras privadas valdrían tan poco que Codelco podría comprarlas a precio de subasta. Además de ser un proyecto que jamás habría podido materializarse debido a los numerosos juicios internacionales a los que habría sometido el país, denota la falta de rigurosidad de los diputados que votaron este proyecto por mayoría abrumadora, sin comprender sus consecuencias.

### 5.7.9. Periodo Gabriel Boric Font, 2022-2026

El 11 de julio 2022 el Ministerio de Hacienda del gobierno del presidente Boric, el que había asumido el 11 de marzo de ese año, realizó un conjunto de indicaciones que eliminaban el proyecto de la Comisión de Energía y Minería del Senado del 8 de marzo 2022, y creaban un proyecto totalmente nuevo.

Esta nueva propuesta aumentó la carga impositiva del Royalty respecto al proyecto de ley presentado por la Comisión de Minería y Energía del Senado el 8 de marzo 2022, el que ya contenía el aporte de una parte de los recursos recaudados a las regiones mineras. El proyecto contenía dos componentes de un royalty, uno ad valorem y un segundo basado en el margen minero o rentabilidad, el que debía ser pagado, igual que el royalty 2010 y 2005, de todas formas, sin considerar si las empresas estaban en un momento de recuperación del capital.

Los sectores de la izquierda y algunos del centro político del país sostenían que era esencial tener un royalty ad valorem, que típicamente es igual a un porcentaje del precio multiplicado por la producción, porque las mineras no podían eludir impuestos, mientras que respecto al componente “margen minero” las mineras se

las ingeniaban para aumentar los costos y pagar menos impuestos. Esta última afirmación era y sigue siendo vox populi en diversos sectores políticos e incluso en sectores de la población, aunque nunca fue demostrada.

Tras el debate generado, el 25 de octubre de 2022, el Gobierno retiró las indicaciones al proyecto de Royalty enviadas al Senado el 11 de julio de 2022, y las reemplazó por otras indicaciones.

Mientras que el componente ad valorem se mantuvo bajo (1%) en esta nueva propuesta, nunca desapareció por las razones citadas, y en cambio el componente margen minero se aumentó sustancialmente respecto a las leyes de royalty de 2005 y 2010, de tal forma que las mineras que tuvieran mayores ganancias pagaran tasas de royalty muy superiores. Al mismo tiempo el componente ad valorem podía ser cero cuando el componente margen minero era cero, en tiempos de precios bajos.

Este proyecto fue simplificado respecto al método de cálculo utilizado en la Ley de 2010, haciéndolo más transparente. También definió nuevos tramos de producción en que las mineras con mayor producción pagaban tasas superiores de royalty. El equipo del ministro Marcel se reunió con diversos sectores académicos y empresariales para calibrar estas propuestas, y, por otro lado, tenía las exigencias de los sectores políticos que consideraban que mientras mayor fuese el nuevo royalty ello traería mejores resultados para el país. Una preocupación principal del equipo del ministro Marcel fue examinar las proyecciones de producción futura con los representantes de la industria, así como con algunos académicos. Mientras las proyecciones de producción futura de la Comisión Chilena del Cobre eran bien optimistas, les seguían en optimismo las proyecciones que presentó el Consejo Minero, y las más pesimistas fueron las de Gustavo Lagos, profesor de la UC., quien indicó que las posibilidades de crecimiento de la producción a 2035 eran exiguas. Esto último atendiendo a que la producción de cobre del país prácticamente no había aumentado desde 2004 a pesar de que en el periodo 2004-2021 se había materializado una inversión de más de 150 mil millones de dólares moneda 2022 y que se habían construido ocho grandes minas nuevas.

A diferencia de lo que había ocurrido con la tramitación de la primera ley de royalty en 2005 en que las organizaciones empresariales manifestaron que el aumento de los impuestos afectaría negativamente la inversión, esta vez tanto la Sociedad nacional de Minería como el Consejo Minero se alinearon con una posición que en lo esencial indicaba que había espacio para aumentar los tributos mineros, pero que había que considerar con cuidado que la tributación en Chile no terminara siendo superior a la de los principales competidores mineros del país, principalmente Perú. Como se podría presumir, estas organizaciones empresariales jugaron un rol más bien neutro en la Ley de Royalty de 2010 para la reconstrucción, tras el terremoto de 2010, ya que la minería se habría visto muy mal desde la opinión pública si se negaba a participar en el esfuerzo. Las empresas que insinuaron negarse a firmar la ley de 2010 ya que estaban protegidas por cláusulas de invariabilidad, fueron simplemente notificadas por el ministro de Minería Lawrence Golborne del Gobierno del presidente Piñera que era mejor que firmaran o bien se atuvieran a las consecuencias que habría una vez que se agotara dicha invariabilidad.

El debate que precedió al nuevo royalty votado en 2023 fue extenso, a diferencia de los otros dos proyectos de ley, los que fueron relativamente breves. Tanto el Estado como las organizaciones empresariales y los expertos habían aprendido del debate iniciado ya en 1996. El Consejo Minero publicó un listado con todas las empresas mineras grandes y su estatus en cuanto a invariabilidad tributaria, lista que se hacía pública por primera vez. No es que esta lista fuese secreta, quien quisiera podía hacerla buscando los antecedentes de

cada empresa, cuestión que pocos habían hecho. Pero la industria minera no estaba preparada para este debate y cundieron por ello los contratos exprés para que diversos consultores elaboraran modelos para estimar los impuestos y su competitividad.

Tras el debate generado por el proyecto aprobado por la Comisión del Senado el 25 de octubre 2022 el ejecutivo resolvió no modificar lo medular de dicho proyecto sino que introducir topes al componente royalty margen minero, ya que había quedado en evidencia que la tributación efectiva de las grandes minas sería demasiado alta, lo que se le manifestó al Ministro que era excesivo y que ello tendría efectos negativos inmediatos sobre nuevas inversiones en Chile, refiriéndose a inversiones de varios miles de millones de dólares de varios proyectos de gran dimensión que estaban pendientes, esperando que resultara de esta ley de royalty. Comenzó así una exploración por testeos y errores del tope que debería colocarse a la tributación efectiva del componente royalty. Primero, el 11 de abril se fijó un tope de 50% de este, que significaba que, si el porcentaje de royalty componente margen minero superaba esta cifra, quedaría fijado en 50%. Este valor fue consultado con algunos académicos y con la industria, y posteriormente, el 17 de abril 2023 el tope fue reducido a 48%, el 19 de abril el tope fue reducido a 47%, pero, además, reduce el tope a 45,5% para aquellas minas que produzcan menos de 80 mil toneladas de cobre fino equivalente por año. Cada una de estas cifras eran también consultadas con los partidos de la coalición de gobierno, las que no deseaban rebajar más el impuesto. El 8 de mayo el ejecutivo decidió reducir el tope para aquellas empresas que produzcan más de 80 mil toneladas a 46,5%.

A continuación, el 11 de abril de 2023, el ministro Marcel presentó a la Comisión de Hacienda del Senado las primeras indicaciones sobre un límite de fijación máxima, que lo sugiere primero en 50% con respecto al RIOMA o resultado operacional. Ello tras haber discutido extensamente la propuesta del 25 de octubre 2022 con representantes de la industria en que estos señalaron que este nivel de impuestos podría tener efectos negativos sobre decisiones de inversión a adoptarse próximamente en Chile. El ministro, por su parte, eligió no modificar la propuesta de la Comisión del Senado de octubre 2022 sino que introducir una cláusula de tope de tributación como la descrita anteriormente. Pero la negociación sigue adelante, con consultas por parte del Ministerio a entes académicos y otros. La principal preocupación del ministro Marcel en esta negociación fue que el proyecto no afectara la inversión futura, y por ello las conversaciones con Hacienda se focalizaron en estudiar las diversas proyecciones de producción de cobre que había en ese momento para el futuro.

Después, el 17 de abril el gobierno hace una indicación por un tope de 48%. El 19 de abril el ejecutivo propone un límite de 47% y “para aquellos explotadores mineros con una producción de hasta 80.000 TMCF el límite de carga potencial máxima será de 45,5%”. La sesión de la comisión de Hacienda del 8 de mayo “El señor Ministro contestó que, considerando los distintos planteamientos formulados, como Ejecutivo pueden proponer que, en el caso del tope de carga tributaria, además del cambio en la base antes mencionado, el referido tope (con respecto al RIOMA o resultado operacional) quede en 46,5% para los explotadores con producciones mayores a 80.000 toneladas métricas de cobre fino al año y de 45,5% para los que estén entre 50.000 y 80.000 toneladas”. Finalmente, en sesión de la tarde del 9 de mayo, esta comisión acogió el límite propuesto el 8 de mayo, el que finalmente se aprobó en la sala del Senado (Ley N.º 21.591).

La aprobación de esta ley vino aparejada con una nueva tarea encomendada por el Gobierno a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), que consistía en cuantificar el tiempo que demoraba la

tramitación de los permisos ambientales y otros, así como también, que se adoptaran medidas para la reducción en un tercio de los tiempos de tramitación de proyectos de inversión minera.

Esta nueva ley significaba que la tributación efectiva total que pagarían las mineras sería 44,2% para un precio de 280 c/lb (precio de 2020) y 44,9% para un precio de 374 c/lb que era el precio del cobre en el presupuesto del país en el año 2023.

Esta Ley de Royalty también señaló la transferencia de fondos recaudados por el Royalty a las regiones mineras y a otras que se dispongan. Para ello se creó un Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo. En general se dispuso que los recursos distribuidos se destinarán al financiamiento de inversión productiva, es decir, proyectos, planes y programas que tengan por objeto el fomento de actividades productivas, de desarrollo regional y la promoción de la investigación científica y tecnológica, en línea con la estrategia regional de desarrollo, las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y la Política Regional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo. La ley agregaba que “Los gobiernos regionales estarán facultados para realizar transferencias a los municipios que conforman la región, con cargo a este Fondo. El Fondo estará constituido por los recursos que para este objeto contemple anualmente la Ley de Presupuestos del Sector Público”.

#### 5.7.10. Tabla de Factores Claves

Tabla 38: Tabla de Factores Clave – La evolución de la Ley de Royalty Minero en Chile, 1990-2023

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público			
2. Trabajadores(as) del sector público			
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos			
4. Gremios empresariales	-1	-1	1
5. Partidos políticos	+2	+1	+2
6. Congreso Nacional	+1	+1	+1
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial			
9. Contraloría General de la República			
10. Dirección de Presupuestos			
11. Ministerio de Hacienda	+2	+1	+2
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública			
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)			
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)			
15. Asesores(as) presidenciales (“2do piso”)			
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad			
17. Organismos y bancos multilaterales			
18. Centros de pensamiento			
19. Universidades	0	0	+2
20. Situación económica del país			
21. Crisis políticas e institucionales			
22. Demandas ciudadanas	+1	0	+1
23. Percepción de la corrupción			
24. Gobernanza de la Modernización del Estado			
25. Capacidad de implementación de las reformas			

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
26. Disponibilidad de recursos para las reformas	-1	-1	-1
27. Disponibilidad de información para las reformas	+1	+1	+1
28. Disponibilidad de tecnologías de información			

Fuente: Elaboración propia

Transversalmente los partidos políticos jugaron un rol fundamental en la tramitación de estas importantes reformas, sobre todo aquellos de centroizquierda en los períodos de la Concertación y luego a contar de 2018. Respecto a los gremios empresariales, principalmente la Sonami y el Consejo Minero, se mostraron reticentes por largo tiempo a estas reformas, no obstante, en el último período su apoyo fue fundamental.

Respecto de la calificación del Congreso Nacional, en general hubo apoyo a estas iniciativas desde el año 1990 al 2018, alineado al rol de los partidos políticos. Para el periodo 2018-2023, debe distinguirse que la Comisión de Minería de la Cámara de Diputados jugó un rol negativo en la tramitación (-1), mientras que el rol de la Comisión de Minería del Senado tuvo un rol muy positivo (+2), por lo que en promedio como Congreso se asigna un rol más bien positivo, dado el desenlace de la ley.

Un rol relevante también tuvo el Ministerio de Hacienda, en toda la evolución de la ley de royalty minero en Chile desde el año 1990, destacando en los períodos señalados en la Tabla. Asimismo, se destaca el rol que jugaron las Universidades en aportar evidencia a la discusión en el último periodo evaluado, lo que sustentó la discusión en la materia. Dentro del factor de disponibilidad de información para las reformas, es importante señalar que los estudios internacionales aportaron continuamente en el tiempo elementos relevantes que acompañaron la tramitación.

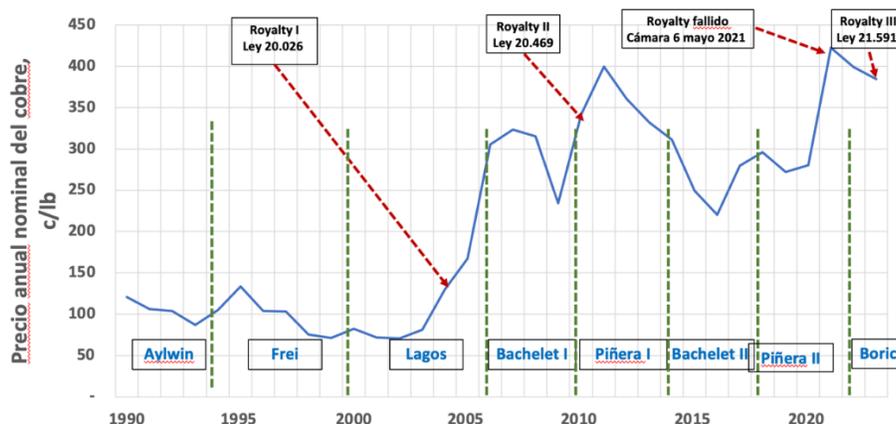
Sobre la disponibilidad de recursos para las reformas, en general, existió falta de ellos, sobre todo de origen independiente a las materias en discusión.

Algunos otros factores que incidieron positivamente en la tramitación de las leyes del royalty minero fueron el bajo pago de impuestos de las mineras privadas que existía previamente y su comparación con los aportes de Codelco al fisco; el alto precio del cobre llegando a máximos históricos en el periodo en estudio; la necesidad de reconstrucción después del terremoto de 2010; y el rol clave del Ministerio de Minería, al menos desde los años noventa hasta mediados de la década del 2010.

### 5.7.11. Conclusiones

La historia de los royalties o regalías instauradas por Chile a la minería del cobre fueron 3 en los últimos 34 años, lo que se aprecia en la siguiente ilustración:

Ilustración 22: Precio anual nominal del cobre BML, y Leyes de Royalty mineros aprobadas en Chile: 1990-2024



Fuente: BML, precio nominal (de cada año) del cobre Bolsa de Metales de Londres (BML), y el número de las tres leyes de los royalties mineros votados por el Congreso en 2005, 2010, y 2023

Los tres cambios legislativos tipo “Royalty” ocurrieron en momentos de precios que se consideraban altos, como lo indica la Figura 1. El precio existente cuando se votó la primera ley de royalty en 2005 se consideraba muy alto (aproximadamente 250 c/lb en moneda 2023), se considera bajo en 2024.

El debate por imponer un royalty comenzó en 1996 debido a que la minería privada emergente que comenzaba a funcionar en esos años pagaba muy pocos impuestos ya que estaba recuperando la inversión. Los intentos de aplicar un royalty a la minería tuvieron que detenerse a partir de 1998 cuando ya se había desatado la crisis asiática, cuando la industria del cobre tenía precios ultra bajos y la única preocupación era que las minas pudieran seguir produciendo durante este período con mínimas reducciones del empleo y sin cerrar.

El primer royalty sería aprobado tras el fin de la crisis asiática en 2005. La segunda modificación del royalty fue para financiar los gastos de reconstrucción del país después del terremoto de febrero 2010. Y la tercera ley de royalty si bien inició el debate en 2018 cuando había precios moderados dicho debate vino a cobrar fuerza con el alza de precios en 2021.

Cuando surgieron las primeras críticas a la baja tributación minera en 1996, solo apoyaban la instauración de un royalty sectores de la Concertación de Partidos por la Democracia, mientras que, tras la recuperación de la crisis asiática en 2004, se había instaurado la creencia que las empresas mineras tenían muy altas rentas y que modificaban sus costos de tal forma de pagar menos impuestos. Si bien esto nunca fue demostrado, dejaban con ello muy mal parado al Servicio de Impuestos Internos, ya que este sería engañado año tras año por estas compañías mineras. Este procedimiento, se argumentaba, rebajaría las utilidades antes de impuesto de las mineras privadas. Lo que no explicaba esta teoría, es cómo ello podría ser aceptado por los directorios de las casas matrices de estas compañías, ya que ello reduciría el valor de las acciones cotizadas en bolsa.

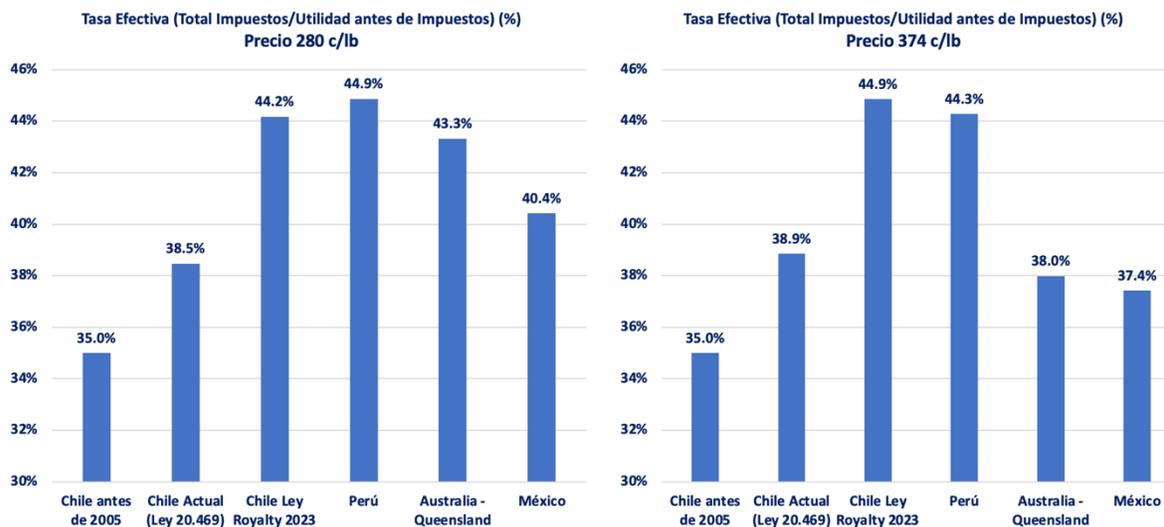
La propuesta votada en la Cámara de Diputados el 6 de mayo 2021, que llegó a superar incluso el impuesto que la Real Corona Española cobraba a las minas antes de la Independencia de Chile en 1810 (impuesto ad valorem de 20%), tuvo que moderarse y esa discusión tardó dos años para materializar el tercer cambio al royalty minero. Uno de los efectos que tuvo el royalty frustrado de mayo de 2021, que perseguía una nacionalización encubierta ya que reduciría el precio de las compañías mineras, tras lo que el Estado podría

comprarlas, fue develar las intenciones de una parte del espectro político chileno. El intento por imponer este royalty volvió a repetirse durante el debate de la Convención Constitucional en 2022, aunque esta moción fue rechazada y no formó parte del texto que se votó en septiembre de dicho año.

El debate para la modificación del royalty en 2022 y 2023 fue profundo, ya que se analizó el modelo utilizado por el ministro de Hacienda y se comparó este con otros modelos, se simplificó el cálculo del impuesto específico vigente desde 2010, se comparó las diversas tasas tributarias con otros países y se discutió la producción futura de la minería del cobre chilena. Lo que no se hizo fue discutir la estructura de costos de la minería chilena en comparación con la de otros países. Es que la minería chilena no sale bien parada frente a la minería peruana debido a los mayores costos laborales y de energía de la minería chilena, así como a su menor productividad, dada por el hecho que las instalaciones de esta son más antiguas que las de la minería peruana y por ende las instalaciones tecnológicas son menos modernas, y tienen menor productividad. La estructura de costos de la minería chilena fue analizada en detalle al calibrar las curvas de tributación de tal forma que las empresas con altos costos, que no solo son las medianas y pequeñas empresas, sino que algunas de las grandes mineras, no salieran perjudicadas tributariamente cuando la rentabilidad se acercara a cero en momentos de precios bajos.

La carga tributaria total de la minería del cobre fue creciendo en la teoría tal como lo indica la Figura N°2 para aquellos que no estaban adscritos al DL600. Estas cifras fueron estimadas con un modelo de impuestos del Programa de Economía de Minerales de la UC para 13 minas de cobre de más de 50 mil toneladas de producción anual con datos de producción, precio y costos del año 2020, y también con el precio del presupuesto del país del año 2023. Se supone que la totalidad de las utilidades después de pagar el impuesto royalty y el de primera categoría se remesa como dividendo, suponiendo que todas las empresas tienen acuerdos de doble tributación. La carga tributaria teórica subió desde 35% antes de 2005 a 38,5% desde 2005 a 2023, y subió nuevamente a 44,2% (para un precio del cobre de 280 c/lb) en 2024 con la nueva Ley de Royalty 21.591 de 2023. Ello es un alza de 14,8% respecto a la ley vigente en 2023. Cuando esta estimación se hace para el precio del presupuesto de 2023, que era 374 c/lb, las cifras cambian desde una carga tributaria de 38,9% en 2023 a 44,9% a partir de 2024, es decir un aumento de 15,4%. Este modelo confirmó mediciones realizadas con datos de la DIPRES y de la Comisión de Mercado Financiero. Según estas estimaciones, la carga tributaria de la minería del cobre chilena sería superior a la de Perú para altos precios del cobre como los que se están observando en 2024.

Ilustración 23: Estimación de evolución de impuestos mineros de Chile y de otros países.



Fuente: Modelo Tributario del Programa de Economía de Minerales, Departamento de Ingeniería de Minería de la UC.

Este análisis de la tributación minera de los últimos 34 años en Chile sugiere una serie de tareas para el futuro. Aunque al votar la Ley de Royalty de 2023 N.º 21.591 el Gobierno dejó en claro que esto zanjaba por un largo tiempo el debate de los impuestos mineros en Chile, un estudio de la historia de la tributación minera en Chile desde tiempos anteriores a 1990 sugiere que probablemente habrá circunstancias en que este debate deba abrirse nuevamente. Y si el precio sube a más de 500 c/lb en los próximos años, lo que está pronosticado por varias instituciones internacionales, el Gobierno y la Industria Minera del país debiesen estar preparados para tal debate, a diferencia de lo que ocurrió en los últimos 34 años.

### 5.7.12. Recomendaciones

El Gobierno podría impulsar una medición seria de los costos de la minería privada chilena y de la minería privada en otros países y también de los costos de Codelco, tarea que podría encargarse a una universidad, ya que estas instituciones tienen una credibilidad superior a la de otras organizaciones en Chile según indican numerosas encuestas. Ello debiera despejar la acusación que la minería modifica sus costos a gusto. Segundo, los modelos utilizados para medir la tributación no incorporaron la variación de costos en el tiempo y ello debiera hacerse en estimaciones futuras. Finalmente, la industria tiene también el imperativo en prepararse con estudios contratados a instituciones académicas, sobre este y otros temas relativos a los beneficios e impactos de la minería en la sociedad. En particular, la industria minera tiene un largo camino que recorrer a nivel internacional y también en Chile en cuanto a la transparencia en el pago de sus impuestos y en el reporte ambiental y social de sus operaciones. Ello está sugerido por diversos estudios internacionales, por ejemplo, por el World Resources Forum, Extractive Commodity trading report 2023, el que señala las deficiencias de diversas industrias en la medición de los indicadores ESG (en Español ASG, Ambiente, Social y Gobernanza).

## 5.8. DE LA MUNICIPALIZACIÓN A LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA, 1990-2023<sup>229</sup>

Dentro de las reformas emprendidas a inicio de la década de los 80s estuvo la descentralización y el consiguiente traspaso de los establecimientos educacionales públicos y sus funcionarios desde el Ministerio de Educación a las municipalidades. Esto fue acompañado de la introducción de un sistema de *voucher* universal por estudiante vinculado a la asistencia que cambió el sistema de financiamiento, todo bajo la lógica de introducir la competencia y los mecanismos de mercado en el sistema educativo (Bellei et al., 2018; Treviño, 2018).

Las políticas de mercado en educación - profundizadas en algunos casos durante los gobiernos democráticos - tuvieron una serie de consecuencias en el sistema escolar. En primer lugar, se generó una desarticulación del sistema escolar por la incorporación de la lógica de la competencia, donde cada escuela debía competir por matrícula. En segundo lugar, se tiene la atomización de los aprendizajes producto de la descentralización del sistema educativo con 345 sostenedores públicos y el surgimiento de múltiples sostenedores privados subvencionados de distinta naturaleza jurídica, intereses y resultados. En tercer lugar, aumentó la segregación socioeconómica entre las escuelas producto de distintos mecanismos de selección de estudiantes, donde el financiamiento compartido cumplió un rol central. Esta segregación se tradujo en que los establecimientos públicos concentraron a los estudiantes más desaventajados del sistema. Cuarto, se produjo la segmentación del mercado laboral de los docentes por las distintas condiciones laborales y contractuales, lo cual debilitó su poder de incidencia y sus condiciones laborales. Quinto, se produjo una constante disminución de la matrícula en los establecimientos públicos en contraste con el aumento progresivo de la matrícula privada con financiamiento público, lo que se tradujo en un déficit estructural de financiamiento de la educación municipal. (Cox, 2003; Valenzuela et al., 2014; Bellei et. Al, 2018; Treviño, 2018; Ruiz, 2018; Carrasco, Bonilla y Rasse, 2019).

Con esto como antecedente, sumado a las dos movilizaciones más importantes e influyentes en el campo educativo los años 2006 y 2011 (Donoso, 2016; Somma y Medel, 2017; Somma y Donoso, 2021) donde los estudiantes secundarios<sup>230</sup> plantearon el fin de la municipalización con un alto respaldo de la ciudadanía a sus demandas, es que el programa del segundo gobierno de Michelle Bachelet señala que “estableceremos una nueva institucionalidad para la oferta pública de la educación general, terminando con la administración municipal”. Dicha propuesta se tradujo en la Ley N° 21.040 que Crea el Sistema de Educación Pública, que consiste en una nueva institucionalidad compuesta por la Dirección de Educación Pública (DEP) y 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) cuya implementación será progresiva<sup>231</sup>. Así, la educación municipal ha ido siendo traspasada progresivamente a los SLEP, que son descentralizados y con giro único en educación.

---

<sup>229</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Máximo Quiero Bastías, cuya experiencia y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

<sup>230</sup> A diferencia del 2006, el 2011 lideraron las movilizaciones los estudiantes universitarios, sin embargo, fueron los estudiantes secundarios en ambos años quienes plantearon el fin de la municipalización.

<sup>231</sup> Actualmente existen 27 SLEP creados, de los cuales 15 cuentan ya cuentan con servicio educativo.

### 5.8.1. Periodo Patricio Aylwin Azócar, 1990-1994

Durante este gobierno, el foco en educación estuvo en los profesores y profesoras, específicamente en mejorar sus condiciones laborales luego del deterioro que habían sufrido durante la dictadura. Así, fue en el marco de la discusión del Estatuto Docente, en que la municipalización emergió como un tema relevante para el Colegio de Profesores, donde los docentes demandaban volver al Estado junto con el mejoramiento de sus condiciones laborales. Esto generó tensiones en el gremio entre quienes querían colocar sobre la mesa el terminar con la municipalización y los que apostaban por priorizar el mejoramiento de sus condiciones.

El gobierno por su parte, como parte de la negociación con la oposición, aceptó no abrir esa conversación (desmunicipalización) a cambio de que se aprobara el Estatuto Docente. Como lo señala un asesor del Ministerio de Educación de la época:

“... para la oposición yo creo que había un cierto...*trade-off*, en el sentido que se estaban modificando las condiciones de los profesores, pero no se estaba modificando la municipalización de la educación, o sea, la educación seguía en manos de los municipios, eso no se cuestionaba, no había ninguna posibilidad que se cuestionara desde el punto de vista de correlación de fuerzas del parlamento” (Asesor 1 Mineduc)

Dicho lo anterior, tampoco había consenso en el gobierno sobre la necesidad de municipalizar. Había una postura que miraba con cierta expectativa que, cuando ocurriera la democratización de las municipalidades a partir del año 92, la municipalización podría ser un factor de descentralización y democratización. Así, se cerró la puerta a la municipalización y se avanzó con el Estatuto Docente.

Finalmente, un hecho importante que ocurre en este gobierno es la publicación de la Ley N°19.247 del Ministerio de Hacienda, que flexibiliza el mecanismo del financiamiento compartido permitiendo mayores cobros a las familias de la educación privada subvencionada y educación secundaria municipal y menores descuentos a los sostenedores que se acogían a dicho tipo de financiamiento, lo cual tendrá efectos en los gobiernos siguientes.

### 5.8.2. Periodo Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

La impronta de este gobierno fue la Modernización del Estado, lo cual también tuvo su correlato en el sector Educación. Así, a poco andar el presidente Frei convocó a la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, liderada por José Joaquín Brunner y que emanó un informe de consenso transversal entre todos sus integrantes acordando lo que sería la agenda de política educativa de ese gobierno. En dicho informe, no hay alusión alguna a modificar la educación municipal ni aspectos estructurales del sistema. De hecho, uno de sus integrantes señala que:

“No hubo, por cierto, ninguna persona que en el comité y que seriamente, en ese momento, dijese que hay que volver atrás con el sistema en general. Es decir, hay que retrotraer la municipalización y reconstituir colegios que dependan más directamente... la verdad es que, en la discusión pública, tanto técnica como política, no era algo que aparecía en ningún lado” (Integrante de Comisión Nacional para la Modernización de la Educación)

Por lo tanto, durante este gobierno se consolida la idea de no hacer cambios en la administración de la educación pública. Un dirigente del Colegio de Profesores y un asesor del Mineduc ratifican esto, señalando

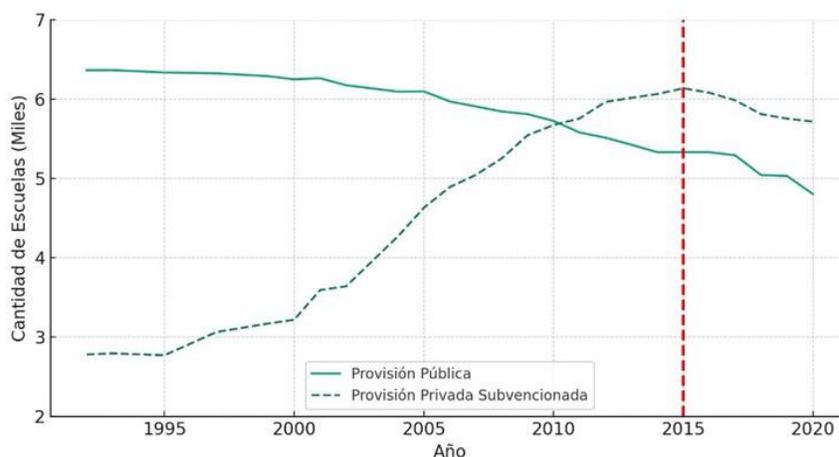
que el gobierno no estaba abierto a terminar con la municipalización y cambiar el sistema de financiamiento. Asimismo, dadas las condiciones laborales heredadas de la dictadura, el Colegio de Profesores termina aceptando no abordar esos temas a cambio de un mejoramiento de sus condiciones laborales<sup>232</sup>.

### 5.8.3. Periodo Ricardo Lagos Escobar, 2000-20006

Este gobierno se inicia con una crítica importante a las reformas de los 90s en base a los resultados de aprendizaje en el SIMCE 1999, que muestran un estancamiento junto con una preocupante desigualdad en el logro educativo de los estudiantes. Es la propia ministra Aylwin la que señala que los resultados demuestran la necesidad de centrarse en el aula. Nuevamente, la municipalización no es parte de la agenda educativa y no emerge como tema relevante por parte de los distintos actores del sistema, en línea con lo sucedido en el gobierno del presidente Frei.

Sin embargo, es durante este gobierno en que la creación de establecimientos privados subvencionados se expande de manera importante, situación que había comenzado a partir del año 1995 luego de la expansión del financiamiento compartido. Esto trajo como consecuencia la consiguiente disminución de la matrícula en la educación pública (Carrasco-Bahamonde y Quiero-Bastías, 2024).

Ilustración 24: Distribución de escuelas según provisión<sup>233</sup>



Fuente: Carrasco-Bahamonde & Quiero-Bastías, 2024

Un último antecedente importante es que durante la gestión del ministro Bitar, se inició un trabajo con los centros de estudiantes secundarios, lo que culminó con un documento de propuestas de distinto alcance, con el objetivo de ser presentado a las nuevas autoridades del siguiente gobierno<sup>234</sup>.

<sup>232</sup> Entrevista a dirigente 2 del Colegio de Profesores y entrevista a Asesor 2 de Mineduc.

<sup>233</sup> La línea roja muestra el año en que entra en vigencia la Ley de Inclusión y se regula la apertura de establecimientos privados subvencionados.

<sup>234</sup> Entrevista a Asesor 3 de Mineduc.

#### 5.8.4. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

Este Gobierno presenta un punto de inflexión para la educación pública, donde además coinciden tres factores importantes. Es el primer gobierno sin senadores designados en el Congreso y que obtuvo mayoría en ambas cámaras, la matrícula de la educación privada subvencionada pasa a ser mayor que la matrícula de la educación municipal (Carrasco-Bahamonde & Quiero-Bastías, 2024) y se da la mayor movilización social en el campo educativo luego del retorno a la democracia (Donoso, 2016). Dicha movilización fue liderada por estudiantes de la educación secundaria y comenzó a fines de abril debido a las condiciones de infraestructura del Liceo Carlos Cousiño de Lota. Las demandas iniciales eran más bien específicas, y apuntaban a la gratuidad del pase escolar, que en ese momento era administrado por el gremio de los microbuseros en Santiago, y la gratuidad de la PSU. A poco andar, y ante un errático accionar del Ministerio de Educación<sup>235</sup>, el movimiento comenzó a masificarse a nivel nacional y las demandas apuntaron a aspectos estructurales del sistema educativo, tales como:

1. Revisión completa de la Jornada Escolar Completa (JEC),
2. Derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza<sup>236</sup> (LOCE) y;
3. Acabar con la municipalización devolviendo los establecimientos educacionales al Estado.

En este contexto, la ciudadanía mostró un alto nivel de aprobación al movimiento estudiantil. Así, el 1 de junio de 2006 la presidenta Bachelet realizó una cadena nacional donde anunció una serie de medidas, entre las cuales, estuvo el convocar a Consejo Asesor Presidencial el cual sería liderado por Juan Eduardo García Huidobro y estaría compuesto por más de 80 actores del sistema educativo. A diferencia de la comisión liderada por Brunner en 1994, este Consejo no logró unanimidad, sino más bien fue una instancia que permitió evidenciar los disensos existentes (Larroulet y Montt, 2010) y cuyo resultado fue rechazado por los estudiantes. Con todo, el capítulo IV de dicho informe es relativo a la administración de la educación pública y consta de dos secciones principales, a saber, visión del sistema educativo nacional, y propuestas para el diseño del sistema educativo de carácter estatal. Al revisar con detención ese capítulo se observa que prácticamente en todo lo expuesto existen dos visiones al respecto. Así, no hay consenso si mantener a nivel local la administración de la educación pública o su recentralización en algún grado, llegando sólo a acuerdo en el establecimiento de un conjunto de principios que debieran inspirar el fortalecimiento de esta modalidad de administración educativa (Larroulet y Montt, 2010).

El resultado de este proceso fue que, una vez publicado el informe, la oposición lo rechazó cerrando opciones de llegar a acuerdo. Con todo, el gobierno presentó un proyecto de ley que abordaba aspectos estructurales del sistema educativo, tales como la eliminación de la selección de estudiantes, el lucro en la educación y la consiguiente derogación de la LOCE. La oposición, como contrapartida, presentó su propio proyecto de ley. En ese contexto, empatado y tensionado el debate y viéndose difícil el tránsito legislativo de ambas iniciativas

---

<sup>235</sup> Los estudiantes solicitaron una reunión con el ministro Zilic para retomar el trabajo que venían realizando con el ministro Bitar. El ministro no fue receptivo ante dicha solicitud. Acto seguido el Mineduc convocó a otros centros de alumnos más cercanos al gobierno lo cual generó un problema político importante con los estudiantes. Luego el Mineduc convocó a una reunión a los centros de estudiantes afines y a los que habían suscrito el documento. El resultado fue que todos los centros de estudiantes se unieron y se amplificó el movimiento (Entrevista a asesor 2 de Mineduc).

<sup>236</sup> Esta ley fue aprobada el 10 de marzo de 1990.

legales, dado los quórumos que se requerían, el gobierno y la oposición iniciaron un proceso de negociación que terminó con la aprobación de la Ley General de Educación (LGE). Ahora bien, dentro de la negociación entre el gobierno y la oposición, el sistema de educación pública no fue abordado, dado que amenazaba con hacer caer el acuerdo (Larroulet y Montt, 2010). Sí se comprometió el envío de un nuevo proyecto de ley para abordar la desmunicipalización, situación que se concretó el año 2008, pero que más bien se hizo simbólicamente, sin mayor perspectiva de que se lograra su aprobación. Esto es refrendado por una autoridad de la época que señala:

“Entonces se hizo un paquete de reformas, en las cuales estaba la LGE...y la desmunicipalización. Se entendió siempre que el proyecto de desmunicipalización era más un proyecto testimonial.” (Autoridad de gobierno 1)

#### 5.8.5. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

Este gobierno es el primero de centroderecha del período y está marcado en su inicio por el terremoto del 27 de febrero de 2010, que modifica la agenda de política educativa. No obstante, no estaba en su agenda ni en el programa de gobierno la desmunicipalización. Luego, a fines de abril de 2011 emerge el movimiento estudiantil liderado por estudiantes de la educación terciaria. Al igual que en el caso del movimiento del 2006 se inició con medidas concretas ahora enfocadas en la educación superior, a saber, aumento del gasto público en educación, democratización en el acceso y funcionamiento de las instituciones de educación superior y reestructuración de becas y ayudas estudiantiles. El gobierno no tuvo una lectura política adecuada de las demandas - pese a ser parte de su programa de gobierno abordar el sistema de financiamiento de la educación superior - lo que hizo que fuera escalando y las demandas profundizándose. Lo llamativo es que educación superior era uno de los ejes principales de su programa de gobierno. Una autoridad de gobierno señala:

“había en el gobierno una mala lectura del momento político...que siempre ha sido una debilidad de las administraciones del presidente Piñera” y agrega “la educación siempre estuvo en la prioridad... en el círculo más cercano al presidente...y para él la educación siempre fue importante... pero él tenía poca, no sé, poco interés en la educación superior, su interés estaba más focalizado en la educación escolar y parvularia...”  
(Autoridad de gobierno 2)

A medida que las semanas iban pasando la masividad de las movilizaciones iba creciendo, se incorporó el lucro como un tema relevante y se fueron sumando otros actores de la sociedad civil. Así, en junio se hacen presente los estudiantes secundarios quienes también plantearon sus demandas donde vuelve a estar la desmunicipalización:

1. Pase escolar gratuito
2. Reconstrucción de establecimientos dañados en el terremoto
3. Mejoras en infraestructura y equipamiento en liceos técnicos y;
4. Estatización de la educación escolar

En consecuencia, nuevamente los estudiantes secundarios pusieron en agenda la desmunicipalización, lo cual fue respaldado por el Colegio de Profesores. Como respuesta el presidente Piñera en cadena nacional planteó el Gran Acuerdo por la Educación (GANE) y el Fondo para la Educación (FE), que incluía entre las medidas abordar la demanda por la desmunicipalización, planteando la opción de que siga existiendo la educación

municipal, pero crear otro sistema paralelo que permita agrupar un conjunto de municipios. Finalmente, no se tradujeron estas propuestas en un proyecto de ley que apuntara a cambiar la educación municipalizada.

### 5.8.6. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

El segundo gobierno de Michelle Bachelet tuvo como eje principal al sector Educación, lo que se refleja en que es el primer gobierno del período donde el gasto público en educación como porcentaje del PIB sobrepasa el 5%, acompañado de una reforma tributaria durante el primer año de gobierno donde buena parte de lo recaudado se destinó a Educación. Esto se plasma también en su programa de gobierno, donde se plantea una reforma educacional que incluye dentro de sus principales medidas, un nuevo sistema de educación pública. El proceso de construcción programática tuvo participación de dirigentes del movimiento estudiantil y también de organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico. Camilo Ballesteros, ex presidente de la federación de estudiantes de la Universidad de Santiago de Chile (USACH) fue el encargado del equipo joven, Valentina Quiroga, ex directora de Política Educativa de la Fundación Educación 2020 asumió como encargada programática de Educación y Dante Contreras, académico de la Universidad de Chile participó en el diseño del programa en temas de educación y desigualdad.

Ahora bien, los roles fueron distintos, el movimiento estudiantil incidió en la definición de los grandes temas de la reforma - pese a un proceso de creciente desapego con los partidos políticos (Donoso, 2016; Somma y Donoso, 2021) - que se plasmaron en el programa de gobierno, tales como, el fin al lucro en la educación, la eliminación del financiamiento compartido, terminar con la administración municipal, eliminación de la selección a nivel escolar, y avanzar en gratuidad universal en la educación superior. Por su parte la academia fue más incidente en el diseño de las reformas como lo señala una autoridad de ese gobierno:

“La academia no jugó el rol en la definición de los titulares...pero sí en el diseño fino...Entonces, la academia yo creo que la evidencia disponible fue súper relevante al momento después de diseñar, cuando hicimos, por ejemplo, los diseños del sistema, no sé, de la nueva educación pública, se miraron a fondo otros sistemas a nivel mundial... La carrera docente lo mismo, hubo sendos estudios detrás de cada uno de esos elementos.

En el caso de la ley de inclusión teníamos toda la evidencia que ya se existía por parte de la academia de lo segregador que resultaba siendo el copago” (Autoridad de gobierno 3)

Al inicio del gobierno la presidenta Bachelet prometió en 100 días tener claridad de la reforma que se impulsaría, lo cual hizo necesario definir por dónde comenzar. Aquí las visiones no eran convergentes en el gobierno. Algunos, señalaban que se debía comenzar por la desmunicipalización y poner el foco en la educación pública. Otros apuntaban a avanzar con el fin del lucro, el copago y la selección. Finalmente, fue esta última postura la que prevaleció y fue la ley de Inclusión la que inicio el camino de la reforma (promulgada el 2015), seguida por el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (promulgada el 2016) y luego la Nueva Educación Pública, promulgada en noviembre de 2017.

El proceso de tramitación legislativa fue extenso. El proyecto de ley original ingresó a la Cámara de Diputados el 3 de noviembre de 2015 y se extendió por dos años. La aprobación de la Ley de Inclusión implicó un desgaste importante en la tramitación, la utilización de buena parte del capital político del gobierno y la explicitación de diferencias al interior de la coalición de gobierno que relativizaron la mayoría que tenía en ambas cámaras del Congreso. Esto se sumó al caso Dávalos, que hizo que al momento de ingresar el proyecto de Nueva Educación

Pública el escenario fuera complejo. De hecho, hubo momentos en que se dudó en continuar con la tramitación y fue la propia presidenta la que insistió en seguir adelante.

“(En) momentos de riesgo de esa agenda, como ocurrió con la desmunicipalización...fue ella (Bachelet) la que directamente...pidió que...se hiciera igual. Esto ya le había pasado a...Bachelet 1, cuando la derecha se puso dura con el tema del lucro, que estaba en una primera versión de la Ley General de Educación...ahí el gobierno sucumbió porque no tenía voto para poder sostener esto” (Autoridad de gobierno 4)

Por su parte, el Colegio de Profesores estuvo a favor del proyecto de ley, aunque no exento de dificultades, producto de estar en período de elecciones internas. Así, la oposición a Jaime Gajardo, liderada por Mario Aguilar manifestó su disenso. Con todo, la Ley N° 21.040 fue aprobada con amplia mayoría en el Congreso a fines de este gobierno, y se transformó en una de las reformas más estructurales al sistema educativo en los últimos 30 años (Bellei et al, 2018; Treviño, 2018). Los principales contenidos son los siguientes:

1. Establece la creación del Sistema de Educación Pública, conformado por la Dirección de Educación Pública (DEP), organismo centralizado dependiente del Ministerio de Educación y 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) descentralizados, y de giro único.
2. Crea una institucionalidad participativa conformada por los Comités Directivos Locales y los Consejos Locales de Educación que serán parte de cada SLEP y un Consejo de Evaluación de la Educación Pública cuyo rol es ir acompañando y evaluando el proceso de implementación.
3. Su implementación es progresiva, establecida originalmente entre los años 2018 y 2025, y actualmente extendida hasta el año 2028 mediante el Decreto 162 (2022) del Ministerio de Educación<sup>237</sup>.

### 5.8.7. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

A este Gobierno le correspondió la implementación de la Nueva Educación Pública la cual se dio en un contexto sociopolítico complejo, caracterizado por el Estallido Social, la pandemia por Covid-19 y un gobierno de un sector político diferente al que impulsó la reforma. Así, si bien la ley en sus artículos transitorios estableció el nombramiento de autoridades del Sistema para el primer año de funcionamiento (2018) por parte del gobierno de Bachelet, tanto a nivel de la DEP como de los cuatro SLEP de la primera cohorte, estos no continuaron sus funciones al cumplirse dicho plazo y se mantuvo cargos directivos interinos por casi 18 meses, en una etapa especialmente sensible del proceso (Donoso-Díaz, 2021). Por otra parte, la Estrategia Nacional de Educación Pública (ENEP) instrumento estratégico en el desarrollo del sistema fue aprobada el año 2020 – luego de un primer intento fallido donde el Consejo Nacional de Educación la rechazó. Asimismo, se observó una baja ejecución presupuestaria en un contexto de un intento de contrarreforma por parte del gobierno (Treviño y Villalobos, 2021) y una disminución del ritmo de crecimiento del presupuesto en educación (Quiero y Muñoz, 2021).

En ese contexto, la implementación del Sistema consideró la creación de cuatro SLEP el año 2018, que recibieron el servicio educativo a los pocos meses, luego tres SLEP el año 2019 que recibieron el servicio educativo el año 2020 y cuatro SLEP el año 2020 que recibieron el servicio educativo el año 2021<sup>238</sup>. El proceso

---

<sup>237</sup> Actualmente se encuentra en el Senado un proyecto de ley que modifica elementos de la Ley N° 21.040 y que, en caso de aprobación, extendería el proceso de implementación hasta el año 2029.

<sup>238</sup> La Ley N° 21.040 establece que el servicio educativo se traspasa al año siguiente en que se crea el SLEP respectivo.

de implementación fue evidenciando aspectos positivos y otros necesarios de mejorar (Tabla 39), lo cual se encuentra documentado en los informes anuales del Consejo de Evaluación de la Educación Pública, así como en investigaciones llevadas a cabo por distintas instituciones (Uribe et al., 2019; Agencia de Calidad de la Educación, 2020; Centro de Políticas Públicas, 2021; Clodinámica, 2021; Rumbo Colectivo, 2023).

**Tabla 39: Aspectos positivos y por mejorar en la Nueva Educación Pública**

Aspectos positivos		Aspectos por mejorar	
i.	Definición de un modelo de desarrollo de capacidades para el nivel intermedio del Sistema	i.	Tiempos de respuesta no adecuados en la mantención y precariedad de la infraestructura de los establecimientos educacionales.
ii.	Diseño de un modelo de acompañamiento técnico-pedagógico para escuelas y jardines infantiles	ii.	Problemas por falta o calidad deficitaria de la información entregada por los municipios, lo que ha provocado problemas con el pago de salarios y beneficios de los trabajadores.
iii.	Visitas regulares y retroalimentación a las escuelas y jardines infantiles, lo que ha contribuido a una relación de mayor confianza basada en el acompañamiento	iii.	Falta de regularización de los bienes inmuebles traspasados
iv.	Mayor inversión en infraestructura, equipamiento y recursos educativos.	iv.	Dificultades en la instalación y selección de los equipos en los SLEP y cesantía de funcionarios municipales que no se traspasan.
v.	Desarrollo y articulación del trabajo en redes de colaboración, liderados por las Unidades de Apoyo Técnico Pedagógico (UATP) de los SLEP	v.	Problemas de articulación entre la institucionalidad del sistema educativo
vi.	Docentes y asistentes de la educación cuentan con sus salarios al día sin aumentar deuda previsional una vez traspasados <sup>239</sup> .	vi.	Aumento del déficit financiero de la educación municipal previo al traspaso.
		vii.	Dualidad entre sostenedor y servicio público de los SLEP que dificulta la gestión presupuestaria
		viii.	Sobredotación en escuelas y falta de profesionales en los SLEP.

Fuente: Elaboración propia en base a estudios mencionados

Así, en base a las dificultades observadas en la implementación, este gobierno optó por ralentizar el ritmo de implementación. El Decreto 20 (2021) del Ministerio de Educación, estableció la creación de 15 SLEP en el año 2022<sup>240</sup>, situación que fue modificada mediante los decretos 68, 69, 70 y 71 del mismo año. Así, para el año 2022 se redujo a seis los SLEP que entraban en funcionamiento y el resto se distribuyó entre los años 2023, 2024 y 2025 (Tabla 33). Este proceso estuvo también contextualizado por un intento fallido por parte del gobierno de extender el calendario de implementación más allá del 2025 que fue rechazado por el Consejo de Evaluación de la Educación Pública por no ir acompañado de otras medidas para la mejora del Sistema.

**Tabla 40: Calendario de entrada en funcionamiento y traspaso del servicio educativo, año 2021.**

	2022	2023	2024	2025	2026
Entrada en funcionamiento SLEP	6	12	18	23	
Traspaso servicio educativo		6	12	18	23

Fuente: Elaboración propia

<sup>239</sup> La deuda previsional de arrastre de la educación municipal debe ser pagada por los municipios, dado que tanto asistentes y docentes se traspasan sin deuda.

<sup>240</sup> Estos 22 SLEP se sumaban a los 11 ya creados en los años 2018, 2019 y 2020, con lo cual habrían quedado por crear 37 SLEP entre los años 2023 y 2025, con un promedio de 12 cada año.

### 5.8.8. Periodo Gabriel Boric Font, 2022- al presente

Este Gobierno, estableció en su programa un “Compromiso Nacional con la Educación Pública”, donde se indica que se continuará con el proceso de implementación de la Nueva Educación Pública, pero mejorando sus problemas, haciendo referencia al impacto laboral en funcionarios municipales, una coordinación intersectorial para el proceso de desmunicipalización, extensión del Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP) hasta finalizar el proceso de traspaso de los 70 SLEP junto con extender el plazo de implementación para ir “más lento, pero mejor”, adecuaciones para mejorar la planificación y gestión presupuestaria de los SLEP, aumento de la participación de las comunidades educativas y un impulso para aumentar la cobertura y matrícula de la educación pública.

Así, durante el año 2022 se volvió a proponer un cambio en el calendario de implementación que esta vez fue aprobado por el Consejo de Evaluación de la Educación Pública. Mediante el Decreto 162 del Ministerio de Educación se extendió el calendario de entrada en funcionamiento hasta el año 2027, aplanando la curva de creación de SLEP entrando en funcionamiento entre 10 y 11 SLEP cada año. Junto con lo anterior, la Ley N° 21.544 estableció la postergación del traspaso de los SLEP de la cohorte 2022 con miras a tener más tiempo para la preparación de dicho proceso.

Durante el año 2023, el gobierno presentó un proyecto de ley que abordaba varios elementos señalados en el programa de gobierno y también que eran parte de la evidencia acumulada en el proceso de implementación de la NEP. Sin embargo, desde agosto 2023 y luego de un cambio de gabinete, se abrió un arduo debate sobre la situación del SLEP Atacama que paralizó la discusión legislativa y que derivó en una discusión mayor sobre la implementación del Sistema de Educación Pública. Así, diversos actores del sistema político plantearon la necesidad de revisar y detener el proceso de implementación. En este escenario, el Senado y el Gobierno acordaron realizar una “pausa activa” de esta reforma, generando la opción de detener el traspaso del servicio educativo programado para el 2024 y estableciendo un nuevo hito evaluativo de la NEP para revisar los plazos del proceso, entre otras medidas. Uno de los primeros aspectos a resolver era analizar qué ocurriría con el traspaso del servicio educativo de los SLEP de la cohorte 2022. Así, el Ministerio de Educación a fines del año 2023 informó la decisión de traspasar el servicio educativo en cuatro de los seis SLEP quedando el calendario actualmente como se muestra en la Tabla 32. Una última modificación al calendario propuesta por el Mineduc fue adelantar la creación del SLEP Chiloé, sin embargo, esto fue rechazado por el Congreso.

Finalmente, en marzo de este año se volvió a ingresar un nuevo proyecto de ley para mejorar la implementación de la NEP que recoge medidas abordadas en el proyecto del año 2023, tales como, la extensión del FAEP hasta el año 2029, el aumento del tiempo entre la creación de los SLEP y el traspaso del servicio educativo, mejoras para el buen funcionamiento de los Comités Directivos Locales y su fortalecimiento abordando la crisis financiera de la educación municipal. Este proyecto fue recientemente aprobado unánimemente en la Comisión de Educación del Senado y sigue actualmente en tramitación.

Tabla 41: Calendario de entrada en funcionamiento y traspaso del servicio educativo, año 2024.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Entrada en funcionamiento SLEP	6	10	10	11	11	11	
Traspaso servicio educativo			4	22	11	11	11

Fuente: Elaboración propia

### 5.8.9. Tabla de Factores Clave

A continuación, se presenta la tabla que identifica los factores clave que han influido en el avance o retroceso de las iniciativas de modernización estatal, en este caso, para la Nueva Educación Pública. Para una comprensión más detallada de la construcción de esta tabla, se recomienda revisar los Términos de Referencia de los estudios de casos en el Anexo 10.1.

Tabla 42: Tabla de Factores Clave – De la municipalización a la Nueva Educación Pública, 1990-2023

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público	-1	+1	0
2. Trabajadores(as) del sector público			
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos	0	+1	0
4. Gremios empresariales			
5. Partidos políticos	-1	0	-1
6. Congreso Nacional	-2	+1	0
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial			
9. Contraloría General de la República			
10. Dirección de Presupuestos	0	+1	0
11. Ministerio de Hacienda	0	+1	0
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública			
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)			
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	0	+1	0
15. Asesores(as) presidenciales (“2do piso”)	0	+1	0
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad			
17. Organismos y bancos multilaterales	-1	0	0
18. Centros de pensamiento			
19. Universidades	0	+1	0
20. Situación económica del país	-1	+1	0
21. Crisis políticas e institucionales	0	+2	0
22. Demandas ciudadanas	0	+2	0
23. Percepción de la corrupción	0	+1	0
24. Gobernanza de la Modernización del Estado			
25. Capacidad de implementación de las reformas			
26. Disponibilidad de recursos para las reformas	-1	+1	-1
27. Disponibilidad de información para las reformas	-1	+1	0
28. Disponibilidad de tecnologías de información	0	+1	0

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los puntajes más extremos, el Congreso Nacional se codifica con (-2) debido a que la presencia de senadores designados en conjunto con un sistema binominal se constituyó como un actor de veto relevante hasta el año 2005. En contraste, tanto las demandas ciudadanas y las crisis políticas institucionales se codifican con (+2) y ambas actúan en conjunto. Las movilizaciones del año 2006 y 2011 produjeron crisis políticas en ambos gobiernos y posicionaron demandas que interrumpieron la continuidad de las políticas educativas de los primeros tres gobiernos. En ese sentido, se constituyen como un catalizador para que la agenda educativa aborde aspectos estructurales.

### 5.8.10. Conclusiones

En base a la cronología expuesta en torno al Sistema de Educación Pública se pueden observar tres etapas en el proceso de esta reforma al sistema educativo en el período analizado. Una primera etapa que considera a los gobiernos de continuidad de los presidentes Aylwin, Frei y Lagos se caracteriza por una inacción en cuanto realizar cambios a la educación pública municipal. El tema no estuvo ausente, y fue principalmente relevado por el Colegio de Profesores durante el gobierno de Aylwin, sin embargo, tanto por las condiciones sociopolíticas que acompañaron el retorno a la democracia, los acuerdos para una transición pactada que implicaba no tocar elementos estructurales del sistema, como por la presencia de actores de veto en el congreso – senadores designados hasta el año 2005 y sistema binominal - establecieron tácitamente y en algunos casos explícitamente que no se emprendería una reforma de esas características en el sistema educativo. De hecho, algunos actores de los gobiernos de ese período tenían expectativas que, una vez democratizados los municipios, la educación municipal podría ser un mecanismo adecuado para la educación pública, lo cual da cuenta que más allá de la falta de mayoría en el Congreso, no era prioridad cambiar la educación municipal. En este periodo además se expandió el financiamiento compartido y la consiguiente privatización del Sistema, lo cual se tradujo en una disminución progresiva de la matrícula, que afectó el financiamiento de la educación pública.

La segunda etapa, se inicia con el primer gobierno de Bachelet el año 2006 y finaliza en su segundo mandato, caracterizada por la alternancia en el poder de gobiernos de centroizquierda y centroderecha y la irrupción del movimiento social en el campo educativo liderado por estudiantes secundarios y terciarios. Fueron específicamente los estudiantes de la educación secundaria quienes levantaron la demanda del fin de la educación municipal tanto el año 2006 como 2011 y que luego de un intento fallido el año 2008 con la presentación de un proyecto de ley testimonial y un nuevo intento durante la administración de Piñera que no logró materializarse, es que termina siendo incluida en el programa del segundo gobierno de Michelle Bachelet y finalmente promulgada el año 2017 la Ley N° 21.040 que estableció un Nuevo Sistema de Educación Pública.

Finalmente, la tercera etapa corresponde a la implementación de la NEP que se inicia en la segunda administración de Piñera y que continúa hasta la actualidad. Entendiendo las características estructurales de esta reforma, esta etapa debiera extenderse hasta fines de esta década cuando se termine con el traspaso del servicio educativo para dar paso a la consolidación del Sistema. Como todo proceso de política pública, se requiere tiempo y de ajustes necesarios en la implementación, trascendiendo a las orientaciones políticas de los gobiernos de turno.

### 5.8.11. Recomendaciones

En base a los aspectos a mejorar señalados en este Estudio, así como a la evidencia disponible respecto al Sistema de Educación Pública se plantean recomendaciones en distintos niveles del Sistema:

A nivel del Estado:

1. Esta reforma estructural al Sistema debe ser entendida por las autoridades del país como una política de Estado, que fue aprobada con amplia mayoría en el Congreso y que requiere el compromiso tanto de Presidencia, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación para mejorar el proceso de implementación, independiente de la tendencia política del gobierno.

Respecto a la crisis de la educación municipal:

2. Establecer que los planes de transición – previo al traspaso del servicio educativo - sean obligatorios para los sostenedores municipales y que cuenten con la debida supervisión y sanciones por incumplimiento de parte de los alcaldes.
3. Implementar un proceso de acompañamiento durante el proceso de traspaso del servicio educativo, que considere la figura de un administrador provisional en caso de que sea necesario para no agudizar más de situación financiera de los sostenedores municipales, previo al traspaso del servicio educativo.

Respecto a la situación laboral de los funcionarios de la administración municipal:

4. Implementar planes de incentivo al retiro para funcionarios municipales que están en edad de jubilación.
5. Establecer un plan de formación para funcionarios municipales en distintas áreas de la gestión educativa, previo al traspaso a los SLEP. Esto puede ser articulado con SUBDERE e instituciones de educación superior de las distintas regiones.

Respecto a la gobernanza del Sistema:

6. Revisar y clarificar las funciones de las instituciones del sistema educativo. Esto es especialmente relevante en los niveles intermedios, donde se encuentran los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), los SLEP, y la institucionalidad del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) a nivel regional o macrozona. Para esto debe haber un proceso de diálogo entre los distintos actores, en el que se anteponga la educación de los estudiantes y el facilitar el trabajo de las comunidades educativas.
7. Fortalecer las capacidades y atribuciones de la DEP ante situaciones críticas en los SLEP, como una manera de intervenir con rapidez.

En cuanto a la gestión de los SLEP:

8. Se requiere resolver los problemas normativos asociados a la dualidad entre Sostenedor y Servicio Público de los SLEP. Esto deja a los SLEP en desventaja en relación con otros sostenedores, que no tienen la restricción de ejecutar todo el presupuesto en un año ni tampoco la obligación de reintegrar el dinero no ejecutado. Asimismo, genera incentivos al gasto corriente descuidando el largo plazo.
9. Hacer más eficiente el proceso de ajuste del marco presupuestario de los SLEP en los subtítulos que sea necesario de acuerdo con los ingresos reales de los SLEP, para que puedan utilizar la totalidad de los recursos disponibles.
10. Creación de oficinas locales en zonas críticas por problemas de conectividad, ruralidad, mantención que permita acerca el servicio educativo a las personas.

## 5.9. EL RÉGIMEN DE GARANTÍAS EXPLÍCITAS EN SALUD (GES)<sup>241</sup>

---

### 5.9.1. Introducción

El Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES), establecido mediante la Ley N° 19.966, promulgada el 25 de agosto de 2004 (BCN, 2004a), se ha constituido en una de las transformaciones más significativas en la historia del sistema de salud chileno desde el retorno a la democracia. El Régimen GES es una parte fundamental de una reforma que ha intentado enfrentar los desafíos de acceso, equidad y calidad en los subsistemas de salud públicos y privados. La fragmentación del sistema, la disparidad en la disponibilidad y calidad de los servicios entre diferentes regiones y estratos socioeconómicos, así como la carga financiera sobre las familias, fueron factores clave que impulsaron la necesidad de una reforma estructural durante el gobierno de Ricardo Lagos (Bitrán, 2010; Valdivieso, 2010).

Al inicio de la década de 2000, Chile estaba experimentando un crecimiento económico sostenido y un fortalecimiento de sus instituciones democráticas. Sin embargo, las inequidades en el acceso a servicios de salud seguían siendo una barrera significativa para muchos ciudadanos. Los sectores más vulnerables de la población, especialmente aquellos en áreas rurales y urbanas marginales, enfrentaban dificultades para acceder a tratamientos médicos adecuados y oportunos. La percepción de injusticia y la demanda de una mayor equidad en la atención sanitaria llevaron al gobierno a priorizar la reforma del sistema de salud como una cuestión de justicia social y desarrollo humano liderados por el propio presidente y través de una Comisión de Reforma *ad hoc* instalada desde el inicio del mandato presidencial (Arteaga 2004).

En la reforma de salud que crea el régimen GES, el otro pilar fundamental fue la Ley N° 19.937, que buscó fortalecer la autoridad sanitaria, estableciendo también el régimen de hospitales autogestionados en red (BCN, 2004b). El régimen GES fue concebido con el objetivo de transformar el sistema de salud chileno, asegurando que todos los ciudadanos tuvieran acceso a una atención médica de calidad, sin importar su condición socioeconómica, según se planteó en los mensajes presidenciales y en los documentos de la Comisión de Reforma dirigida por el médico Hernán Sandoval (BCN, 2002). Los objetivos específicos de la reforma incluyeron (MINSEGPRES, 2007):

- Integrar sanitariamente los sectores público y privado
- Definir garantías explícitas y exigibles para los ciudadanos
- Mejorar los modelos de atención y gestión del Sistema de Salud
- Establecer mayor solidaridad
- Regulación única tanto para el aseguramiento como para la prestación

Los objetivos señalados se tradujeron en los siguientes cinco proyectos de ley que fueron enviados al Congreso Nacional (Valdivieso, 2010):

- a) Financiamiento para Objetivos Sociales Prioritarios del Gobierno.

---

<sup>241</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Óscar Arteaga Herrera, cuya experiencia y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

- b) Autoridad Sanitaria y Gestión, que fortaleció la Autoridad Sanitaria, separando las funciones de Salud Pública y de gestión de Redes Asistenciales, creando también el régimen de hospitales autogestionados en Red.
- c) Creación de Régimen de Acceso Universal con Garantías Explícitas
- d) Proyecto de ley que modifica ley de ISAPRES para que estas instituciones tuvieran que participar en el Régimen de Acceso Universal con Garantías Explícitas.
- e) Proyecto de ley sobre los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud

Cabe destacar que la última de estas leyes, cuyo proyecto fue el primero en ser enviado al Congreso Nacional por el Ejecutivo en 2001, recién se aprobó en 2012; las otras cuatro leyes fueron aprobadas y entraron en vigencia a partir del 1 de enero de 2005.

De manera más específica, lo que se buscaba con la creación del Régimen de Garantías explícitas en Salud se orientaba a los siguientes objetivos:

1. Garantizar el Acceso Universal: Asegurar que todos los ciudadanos, independientemente de su situación económica, tengan acceso a un conjunto de prestaciones de salud garantizadas
2. Mejorar la Calidad de la Atención: Establecer estándares claros de calidad para los servicios de salud, asegurando que las intervenciones médicas cumplan con criterios de efectividad y seguridad
3. Reducir los Tiempos de Espera: Implementar garantías de oportunidad para asegurar que los pacientes reciban atención médica en plazos razonables, reduciendo los tiempos de espera para diagnósticos y tratamientos.
4. Proteger Financiera y Legalmente a los Pacientes: Proveer protección financiera a los pacientes, reduciendo el gasto de bolsillo y asegurando que las familias no enfrenten cargas económicas insostenibles debido a problemas de salud.
5. Promover la Equidad en Salud: Reducir las desigualdades en salud entre diferentes grupos poblacionales y regiones geográficas, asegurando que todos tengan igual acceso a servicios esenciales.

Para ello, la implementación de las Garantías Explícitas en Salud requirió un enfoque integral que incluyó acuerdos políticos, reformas legales, administrativas y financieras. A través de un proceso participativo y basado en evidencia (determinación de oferta y demanda, brechas de atención, estudios de carga de enfermedad, encuestas de acceso y satisfacción, *focus groups*, informes de expertos clínicos y de políticas de salud), el gobierno chileno definió un conjunto de patologías prioritarias que serían cubiertas por las garantías explícitas. Estas patologías fueron seleccionadas basándose en criterios de carga de enfermedad, costo-efectividad de las intervenciones y el impacto potencial en la equidad en salud (Lenz, 2007).

Esta implementación, por tanto, incluyó la creación de mecanismos de supervisión y evaluación para monitorear el cumplimiento de las garantías y asegurar la mejora continua del sistema. Esto ha implicado que durante estos años se realice una sistemática recolección y análisis de datos, auditorías regulares, y la creación de canales de comunicación y retroalimentación entre los usuarios del sistema de salud y las autoridades sanitarias a cargo del programa (Fondo Nacional de Salud (Fonasa), Instituciones de Salud Previsional (Isapres), Superintendencia de Salud, Servicios de Salud y red de atención pública y privada).

Ahora bien, un aspecto crucial de esta reforma ha sido el financiamiento sostenible del sistema. Los gobiernos, en los distintos periodos, han destinado recursos crecientes para asegurar que las garantías puedan ser cumplidas sin comprometer la viabilidad financiera del sistema de salud. Esto ha implicado la asignación de fondos públicos adicionales, así como la implementación de políticas de eficiencia y racionalización de recursos dentro del sistema de salud.

### 5.9.2. Periodo Patricio Aylwin Azócar, 1990-1994

Durante el primer periodo de gobierno tras el retorno a la democracia, el sistema de salud chileno se caracterizaba por una marcada fragmentación y desigualdad en el acceso y calidad de los servicios. La dualidad del sistema de aseguramiento, compuesto por el sector público administrado por el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y el sector privado representado por las Instituciones de Salud Previsional (Isapre), profundizaba las inequidades en la atención sanitaria.

Como contexto, durante los años 80s y 90s, el modelo de salud chileno consolidó una creciente segmentación, donde el acceso a servicios de salud de calidad estaba estrechamente ligado a la capacidad económica de los individuos. Las personas de mayores ingresos acceden a servicios privados a través de las ISAPRE con alto costo comparativo, mientras que la mayoría de la población, dependiente del sistema público, enfrentaba largas esperas y servicios de menor calidad. Esta situación generó una percepción generalizada de injusticia y una creciente insatisfacción con el sistema de salud (Holst et al., 2004; Unger et al., 2008; PNUD, 2017).

Durante la administración de Aylwin, se hicieron esfuerzos para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud pública. Aumentó el gasto social, incluyendo la salud, a través de reformas fiscales que incrementaron los ingresos del Estado sin generar presiones macroeconómicas insostenibles. Además, su gobierno enfrentó y gestionó crisis ambientales y sanitarias, como el brote de cólera en 1991, que subrayaron la necesidad de un sistema de salud pública más robusto y preparado para emergencias.

Aunque el sistema de Garantías Explícitas en Salud (GES) no se implementó durante su administración, los fundamentos y contextos desarrollados en ese tiempo sentaron las bases para futuras reformas en el sistema de salud.

### 5.9.3. Periodo Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, al igual que el periodo anterior, se debe mencionar que el Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES) no se implementó. Durante este periodo, el sistema de salud chileno continuó enfrentando desafíos significativos, con una fuerte segmentación y desigualdad en el acceso y la calidad de los servicios entre el sector público y el privado.

A pesar de estos desafíos, su administración logró implementar mejoras en infraestructura y servicios básicos que prepararon el terreno para las reformas que vendrían con el gobierno de Ricardo Lagos, incluido el establecimiento del GES en 2005 (BCN, n.d.).

#### 5.9.4. Periodo Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006

El gobierno de Ricardo Lagos es fundamental en la historia del GES, ya que fue bajo su administración que se concibió e implementó el Régimen de Garantías Explícitas en Salud. La administración de Lagos resolvió arriesgar capital político, lo que llevó a la creación del GES como una política pública innovadora y progresiva.

La evaluación política y sectorial que motivó la política GES en esos años contemplaba entre otros factores:

1. La desigualdad en el acceso a los servicios de salud aparecía como uno de los problemas más acuciantes. La calidad y oportunidad de los servicios variaba significativamente entre el sector público y el privado, así como entre diferentes regiones del país.
2. Los tiempos de espera para consultas médicas, diagnósticos y tratamientos eran excesivamente largos en el sistema público, lo que llevaba a deterioros en la condición de salud de los pacientes y, en algunos casos, a muertes evitables.
3. Los costos asociados a enfermedades graves o crónicas imponían una carga financiera significativa sobre las familias, muchas de las cuales caían en pobreza debido a los gastos médicos catastróficos.
4. La calidad de los servicios de salud era inconsistente, con variaciones significativas en la disponibilidad de recursos, infraestructura y personal calificado entre diferentes áreas geográficas y tipos de establecimientos de salud.

Con lo anterior, la historia de la Ley que daría origen al régimen GES se inicia con el Mensaje Presidencial N.º 1-347, enviado al presidente de la Cámara de Diputados el día 22 de mayo de 2002. El proyecto sería aprobado y promulgado como Ley N.º 19.966 el 25 de agosto de 2004, estableciéndose así un Régimen de Garantías en Salud.

En 2005, en el gobierno de Ricardo Lagos, comenzó la implementación del régimen GES. La cobertura inicial determinada en la Ley N.º 19.966 fue de 25 problemas de salud, lo que se estableció mediante la promulgación del Decreto Supremo N.º 170 de 28 de enero de 2005.

En este sentido, y para cada patología cubierta, el régimen GES establece cuatro garantías fundamentales que deben ser cumplidas por el sistema de salud (BCN, 2004a):

- Garantía de Acceso: Asegura que todos los pacientes tengan derecho a recibir atención médica para la patología específica en base a protocolos de sospecha diagnóstica, confirmación y tratamiento.
- Garantía de Oportunidad: Establece tiempos máximos de espera para la atención médica, asegurando que los pacientes reciban servicios en un periodo adecuado, determinado por la norma y exigible por Ley.
- Garantía de Calidad: Define estándares de calidad para los servicios médicos, asegurando que las intervenciones sean realizadas de acuerdo con las mejores prácticas clínicas posibles.
- Garantía de Protección Financiera: Proporciona protección contra los costos catastróficos de salud (entendido como catastrófico el efecto sobre el ingreso familiar), asegurando que los tratamientos cubiertos no representen una carga económica insostenible para los pacientes y sus familias.

En 2006, mediante el Decreto Supremo N.º 228 de 30 de enero, se ratificaron las patologías ya incluidas en 2005, ajustando las garantías de oportunidad para varias condiciones, respondiendo a las necesidades

emergentes de salud de la población chilena y se agregaron nuevos problemas de salud para llegar a 40 patologías incluidas en el régimen GES.

#### Leyes/Decretos clave

- Ley N° 19.966 (2004). Establece un Régimen de Garantías en Salud.
- Ley N° 19.937 (2004). Modifica el D.L. N.º 2.763, de 1979, con la finalidad de establecer una nueva concepción de la autoridad sanitaria, distintas modalidades de gestión y fortalecer la participación ciudadana.
- Decreto Supremo N° 170 del Ministerio de Salud (2005): Establece cobertura Ges en 25 problemas de salud.
- Decreto Supremo N° 228 del Ministerio de Salud (2006): Ampliación de cobertura GES a 40 problemas de salud.

Con todo, la implementación de la Ley GES implicó una serie de reformas institucionales y administrativas para garantizar su efectividad producto de una larga y compleja negociación política legislativa que dio como resultado los cambios institucionales que se describen:

- Creación de la Superintendencia de Salud: Encargada de supervisar y regular la implementación de las GES, asegurando que las garantías de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera se cumplieran en todos los niveles del sistema de salud. Nueva institución continuadora legal y administrativa de la Superintendencia de Isapres.
- Fortalecimiento de Fonasa: Se reforzó el rol de Fonasa en la gestión de recursos y la coordinación de servicios de salud para los beneficiarios del sistema público, mejorando su capacidad para financiar y supervisar la prestación de servicios garantizados a través de la instalación en los dos subsistemas de la normativa GES.
- Asignación de recursos adicionales: El gobierno de Lagos, mediante reformas tributarias especiales para el financiamiento sostenible en el tiempo, asignó recursos adicionales para la implementación de las GES, incluyendo la inversión en infraestructura, tecnología y capacitación del personal de salud.

#### 5.9.5. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

Michelle Bachelet, quien también fue ministra de Salud antes de asumir la Presidencia, continuó con la expansión y consolidación del Régimen GES durante su primer mandato. Su gobierno se enfocó en ampliar la cobertura del GES y mejorar la calidad de los servicios de salud ofrecidos.

Durante el primer mandato de Michelle Bachelet, el GES se enfrentó a desafíos significativos, incluyendo la adecuación de la infraestructura de salud y la capacitación del personal médico para cumplir con los nuevos estándares. El Decreto Supremo 44 de 9 de enero de 2007 amplió a 56 los problemas incluidos en GES y, en 2010, se amplió la cobertura a 69 patologías mediante el Decreto Supremo N° 1, de 6 de enero de ese año.

#### Leyes/Decretos clave

- Decreto Supremo N° del Ministerio de Salud 44 (2007): 69 patologías.
- Decreto Supremo N° 1 del Ministerio de Salud (2010): Ampliación de la cobertura GES a 69 problemas de salud.

#### 5.9.6. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

En el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se realizó una revisión exhaustiva del régimen GES. El Decreto Supremo N° 4 de 5 de febrero de 2013 amplió el número de patologías cubiertas a 80, y se introdujeron ajustes para mejorar la eficiencia y efectividad del programa. Este período también se caracterizó por el intento de optimizar los tiempos de espera y la implementación de mejores mecanismos de monitoreo y evaluación.

El período 2012-2013 estuvo marcado por conflictos y crisis dentro del sistema de salud. La implementación de la Ley N° 20.584 en 2012, que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud, se centró en fortalecer la protección de los Derechos y Deberes de los pacientes y mejorar la calidad de la atención. La crisis sub prime del 2008 y sus efectos retardados en la economía chilena causaron restricciones presupuestarias que afectaron la ejecución efectiva del Régimen GES. Durante este tiempo, los conflictos laborales en el sector salud y las huelgas de los trabajadores de la salud pública pusieron en evidencia las debilidades en la implementación del GES, especialmente en términos de recursos humanos y financiamiento.

##### Leyes/Decretos clave

- Ley N° 20.584 (2012). regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud.
- Decreto Supremo N° 4 del Ministerio de Salud: (2013): Ampliación de la cobertura GES a 80 problemas de salud.

#### 5.9.7. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

Entre 2014 y 2017, el segundo gobierno de Bachelet implementó varias medidas para superar los obstáculos enfrentados por el Régimen GES. En este sentido, el gobierno buscó fortalecer aún más el GES como política pública con medidas de prevención y promoción de la salud.

La Ley N° 20.850 (2015), también conocida como la Ley Ricarte Soto, complementó las GES al establecer un sistema de protección financiera para diagnósticos y tratamientos de alto costo no cubiertos por las garantías explícitas.

##### Leyes/Decretos clave

- Ley N° 20.850 (2015): Crea un sistema de protección financiera para diagnósticos y tratamientos de alto costo y rinde homenaje póstumo a don Luis Ricarte Soto Gallegos.

#### 5.9.8. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

El segundo mandato de Sebastián Piñera enfrentó desafíos significativos, incluyendo la crisis social de 2019 y la pandemia de COVID-19 en 2020. El esfuerzo de política se centró en garantizar la continuidad y adaptabilidad del GES frente a las crisis emergentes. Se presentaron tanto innovaciones como nuevos desafíos para el régimen GES. La introducción de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el sistema de salud, como la implementación de registros electrónicos de salud intentaron mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios en un contexto de estallido social y pandemia de COVID-19. Así, en 2019, el Decreto Supremo N° 22

de 1 de julio de ese año, amplió el número de patologías cubiertas a 85, respondiendo a la evolución de las necesidades de salud de la población chilena (BCN, 2019).

La pandemia de COVID-19 sobrecargó el sistema de salud y puso a prueba la resiliencia del régimen GES. El Ministerio de Salud, mediante el Decreto N° 11 de 30 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud debió suspender garantía de oportunidad de las GES para un conjunto de problemas de salud.

#### Leyes/Decretos clave

- Decreto Supremo N° 22 del Ministerio de Salud (2019): Ampliación de la cobertura a 85 patologías.
- Decreto N° 11 de 30 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud. Suspende garantía de oportunidad de las GES para un conjunto de problemas de salud.

#### 5.9.9. Periodo Gabriel Boric Font, 2022-al presente

Tras la crisis provocada por la pandemia, los años 2022 a 2023, el gobierno de Gabriel Boric se enfocó en la recuperación y expansión del régimen GES. De este modo, la política se propone actualizar las garantías del GES para adaptarlas a las necesidades actuales de salud, para lo cual se agregan Atención integral de salud en agresión sexual aguda y Rehabilitación SARS CoV-2, para alcanzar los 87 problemas de salud cubiertos por GES actualmente (MINSAL, 2022).

#### Leyes/Decretos clave

- Decreto Supremo 72 del Ministerio de Salud: Ampliación de la cobertura GES a 87 problemas de salud.

#### 5.9.10. Tabla de Factores Clave

A continuación, se presenta la tabla que identifica los factores clave que han influido en el avance o retroceso de las iniciativas de modernización estatal, en este caso, para el Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES). Para una comprensión más detallada de la construcción de esta tabla, se recomienda revisar los Términos de Referencia de los estudios de casos en el Anexo 10.1.

Tabla 43: Tabla de Factores Clave - El caso del Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES)

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público	+1	+1	+1
2. Trabajadores(as) del sector público	+1	+1	+1
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos	-2	-1	0
4. Gremios empresariales	-2	-1	-1
5. Partidos políticos	-1	+1	+1
6. Congreso Nacional	-1	0	+1
7. Tribunal Constitucional	0	+1	+1
8. Poder Judicial	0	+1	+1
9. Contraloría General de la República			
10. Dirección de Presupuestos	+1	+1	+1
11. Ministerio de Hacienda	+1	+1	+1
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública			
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)			
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRE)	+2	+1	+1
15. Asesores(as) presidenciales ("2do piso")	+2	+1	+1

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad			
17. Organismos y bancos multilaterales	+2	+1	+1
18. Centros de pensamiento	+1	+2	+2
19. Universidades	+1	+1	+2
20. Situación económica del país	+1	-1	-1
21. Crisis políticas e institucionales	+1	-1	-2
22. Demandas ciudadanas	+2	+2	+2
23. Percepción de la corrupción	0	-1	-2
24. Gobernanza de la Modernización del Estado			
25. Capacidad de implementación de las reformas	+2	-1	-2
26. Disponibilidad de recursos para las reformas	+2	0	-1
27. Disponibilidad de información para las reformas	+1	+1	+1
28. Disponibilidad de tecnologías de información	+1	+1	+2

Fuente: Elaboración propia

Durante el primer periodo los partidos políticos, que recibieron una calificación de -1, negativa en términos de su incidencia, particularmente por los partidos de oposición, presentaron una resistencia considerable en el Congreso Nacional a la tramitación de proyectos de ley relacionados con la reforma de salud. En alianza con las Isapre, estos partidos se opusieron específicamente a la creación del Fondo de Compensación de Riesgos propuesto en la legislación original, argumentando posibles impactos negativos en el sistema privado de salud. Sin embargo, dicha postura fue aligerándose en los períodos siguientes, de 2006 a 2017 y de 2018 a 2023 (calificación +1).

Por otro lado, la Dirección de Presupuestos, con una valoración positiva de +1, ha jugado un papel crucial al aprobar todos los proyectos ejecutados en este ámbito, asegurando la viabilidad financiera y el soporte necesario para la implementación efectiva de las reformas.

En cuanto a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), aunque ha sido calificada como neutral en su influencia, ha mantenido una relevancia considerable en ámbitos distintos al Garantías Explícitas en Salud (GES), contribuyendo con su experticia en otros sectores críticos para el desarrollo nacional.

A continuación, y del mismo modo que los factores clave anteriores, se presentan otros factores relevantes para la reforma, pues la naturaleza de la misma torna menester sus menciones:

Tabla 44: Otros Factores Clave relevantes- El caso del Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES)

Otros Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. presidente de la Republica	+2	+2	+1
2. Colegio Médico	-2	-1	+1
3. Ministerio de Salud	+2	+2	+2
4. Comisión de Reforma (Sandoval)	+2	0	0
5. FONASA	+2	+2	+2
6. Superintendencia de Salud	+2	+2	+2
7. Prioridad en la agenda política	+2	-1	-1

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, la creación del sistema de Garantías Explícitas en Salud (GES) en Chile fue el resultado de una iniciativa multifacética en la que varios actores desempeñaron roles cruciales. La voluntad política del presidente de la República fue determinante para impulsar la reforma, estableciendo firmemente el GES como una prioridad nacional desde el inicio de su implementación en 2005. El liderazgo presidencial también proporcionó la base técnica necesaria para diseñar y defender efectivamente la reforma frente a diversas críticas.

El Ministerio de Salud (MINSAL) jugó un papel central en liderar y coordinar el proceso de implementación del GES, asegurando que los elementos clave de la reforma se materializaran eficazmente. Por otro lado, el Colegio Médico adoptó una posición crítica, lanzando una intensa campaña publicitaria que reflejaba su alta resistencia al cambio propuesto por el GES, destinando significativos recursos para influir en la opinión pública y en el debate legislativo.

La Comisión de Reforma, establecida para guiar el desarrollo del GES, dotó al sistema de un marco técnico robusto, facilitando la implementación de uno de los pilares fundamentales de la reforma de salud. Este esfuerzo colaborativo ayudó a navegar las aguas tumultuosas de la política de salud pública durante un período crítico de transformación.

El Fondo Nacional de Salud (FONASA) ha sido fundamental en el apoyo continuo a la implementación del GES, supervisando la perspectiva financiera y fortaleciendo progresivamente su rol como seguro público. Este enfoque ha sido esencial para garantizar la viabilidad a largo plazo del GES y mejorar el acceso a servicios de salud para todos los chilenos.

Adicionalmente, la Superintendencia de Salud nació en paralelo a la creación del GES y fue encargada de implementar las garantías de calidad, asegurando que los estándares de atención médica se mantuvieran altos en un sistema en evolución.

Por último, la agenda política ha sido un componente clave tanto en la génesis como en la expansión gradual del GES, asegurando que nuevos problemas de salud sean incluidos bajo las garantías del sistema, lo que refleja un compromiso continuo con la mejora del acceso a la atención médica en Chile.

### 5.9.11. Conclusiones

La revisión de antecedentes reportados en la literatura sobre la reforma que crea el régimen GES a partir de 2005 permite elaborar un balance en el que es posible destacar algunos puntos más relevantes.

La reforma que dio origen al régimen GES fue posible debido, en primer lugar, a la voluntad política del gobierno de la época, que estableció a la reforma de salud como una política de alta prioridad (Arteaga, 2008; Urriola et al., 2016). A esto se agregan decisiones estratégicas que dotan a la reforma de un importante componente técnico y basado en evidencia, así como un énfasis en mecanismos de coordinación de la red asistencial de salud con perspectiva nacional. Por otra parte, la gradualidad en la implementación es una característica que también concurre, posibilitando que, tanto en el sector público como en el privado, se pudieran anticipar desafíos no considerados al momento del diseño (Urriola et al., 2016).

Cabe destacar que, desde el inicio, la reforma enfrentó críticas de diversos actores. Un actor muy activo en la resistencia al GES fue el Colegio Médico, entidad que temiendo una disminución del ejercicio independiente

de la profesión y una restricción de la libertad en el manejo clínico de los pacientes (Gilbert, 2012), lanzó una campaña publicitaria en 2002 criticando el AUGE (denominación inicial del proyecto presentado por el gobierno al Congreso Nacional), la que fue desplegada a través de la televisión, avisos en el transporte público y pancartas distribuidas en establecimientos de salud, cuyo lema fue "El Auge es puro cuento" (Emol, 2002). Por otra parte, las Isapre también se opusieron, pues, como la propuesta original de AUGE consideraba que tanto las Isapre como Fonasa debían aportar a un fondo compensatorio basado en el riesgo actuarial de los asegurados, ellas terminarían subsidiando a Fonasa (Gilbert, 2012). La oposición de las Isapre a la reforma y el apoyo político a estas instituciones en el Congreso Nacional significó que el gobierno, para lograr un acuerdo, debiera renunciar a la creación de un fondo solidario conformado por un porcentaje de las cotizaciones de los trabajadores, perdiéndose así una oportunidad de haber avanzado hacia un genuino arreglo de seguridad social en salud (Arteaga, 2003).

También se levantaron voces planteando que la reforma, al beneficiar a ciertas enfermedades y concentrar los recursos en ellas, excluiría a otras, lo cual tenía implicancias éticas en el ejercicio de la medicina, conduciendo a una segmentación de las enfermedades y una protocolización rígida de su manejo (Román y Muñoz, 2008).

Hay autores que plantean que, desde su implementación, las GES han tenido un impacto significativo en el sistema de salud chileno. Bitrán (2013) señala que la cobertura y el acceso a los servicios de salud han mejorado, especialmente para las poblaciones más vulnerables y que la implementación de estándares de calidad y tiempos de espera máximos han garantizado mejoras de atención de salud, contribuyendo a mejores resultados en salud y una mayor satisfacción de los pacientes (Bitrán, 2013). Otros autores han relevado un reducido impacto en la reducción de desigualdades de acceso a prestaciones de salud (Paraje y Vásquez, 2011) y a la división en dos categorías de las prioridades del sector dependiendo de la inclusión o no en el GES de una determinada patología, lo que podría significar entrar en una contradicción social, en la que la enfermedad de las personas podría transformarse en el criterio de exclusión (Arteaga, 2008).

En términos más específicos, considerando las dimensiones sanitaria, financiera y equidad, se han reportado algunos antecedentes evaluativos.

En la dimensión sanitaria, Bitrán et al. (2010), reportaron que, en el caso de hipertensión arterial, diabetes (tipo 1 y 2) y depresión, la implementación de GES se asociaba con mayor acceso a los servicios y un aumento de la cobertura y que, tanto para esas enfermedades como para epilepsia infantil y VIH/SIDA, la tasa de letalidad hospitalaria había descendido, concluyendo que la magnitud de los cambios era bastante significativa como para atribuirlos a la reforma y no a otras causas.

Consistentemente con esta evaluación, algunos años más tarde, Aguilera et al. (2015) reportan que, en términos del nivel de salud de la población, la cobertura de GES afecta positivamente a los niveles de vida de las comunidades cuando se controlan otros factores determinantes del estado de salud.

Nazzari et al. (2008) encontraron una fuerte asociación entre la implementación del GES y la disminución de la mortalidad intrahospitalaria en un grupo de hospitales públicos de la red del Grupo de Estudios Multicéntricos del Infarto (GEMI).

Laroze (2018) en un estudio que utiliza datos del gasto público ejecutado por enfermedades cubiertas por régimen GES, por comuna y los correlaciona con los niveles de mortalidad prematura en dichas comunas,

reporta que los datos sugieren que el régimen GES ha contribuido a reducir la mortalidad prematura en Chile, sobre todo en mortalidad de menores de 60 y 70 años. Sin embargo, la mortalidad de personas menores de 50 años y entre 70-75 años no presenta una reducción significativa en el período 2004-2015 estudiado.

Monsalves et al. (2020) demuestran una leve reducción en las tasas de mortalidad de los cánceres cervicouterino, mama y vesícula, correspondiente a una disminución en el periodo 2002-2016 de 1 muerte por cada 100.000 habitantes por trimestre para cáncer cervicouterino, 0,32 para mama y 0,25 para vesícula. Respecto de cáncer de estómago, los investigadores reportan que este continúa aumentando en los años cubiertos por el estudio y que, respecto de cáncer colorrectal no les fue posible tener conclusiones, probablemente por la incorporación más reciente de este cáncer en GES.

Por otra parte, Illanes (2020), en un estudio ecológico con el objetivo de evaluar la tendencia de las tasas de mortalidad por VIH-SIDA y el impacto del Régimen General de Garantías Explícitas en Salud (GES) en la tasa de mortalidad por esta condición de salud en Chile y la Región de Los Ríos después de su implementación, reporta que los resultados obtenidos mostraron un resultado opuesto a la hipótesis planteada, ya que se constató un incremento de la mortalidad desde la implementación del GES.

En relación con equidad, Núñez y Chi (2013), utilizando la información de la encuesta CASEN del periodo 1992-2009, concluyen que, si bien el AUGE aumentó la utilización de los servicios, no tuvo gran impacto en la equidad que se observa en el sistema de salud chileno e identifican algunos factores clave, como la educación y el pago de la atención sanitaria, que afectan a la utilización de los servicios de salud.

En el mismo sentido, Paraje y Vásquez (2012) en un estudio en el que estimaron los índices de concentración e inequidad horizontal para el uso de médicos generales, especialistas, consultas en servicios de urgencias, exámenes de laboratorio y radiológicos y días de hospitalización, concluyen que el aumento del uso medio de los servicios de salud tras la reforma de GES no siempre se ha traducido en una mejoría de la equidad en el uso de dichos servicios en la mayoría de los estos servicios, atribuyendo los resultados a que, después de la reforma, siguen existiendo barreras como insuficiencia de recursos humanos médicos, barreras financieras, entre otros, que limitan las capacidades para el uso equitativo de los servicios de salud sanitarios.

Otro autor (Pardo, 2019), reportó que la reforma que estableció el régimen GES podría haber modificado las opciones de seguro de salud, pues podría haber reducido significativamente los gastos médicos de bolsillo de las personas afectadas por las enfermedades cubiertas. Él plantea que la reforma podría haber reducido en parte los problemas de selección adversa en el sistema de seguros de salud de Chile, que es mayor en el caso de las personas más jóvenes, sanas y con más estudios. En sus simulaciones, Pardo (2019) muestra un aumento de la participación en el sistema público de 3,8 puntos porcentuales debido a la reforma, concluyendo que la reforma podría estar atrayendo a algunos individuos de bajo riesgo de las Isapre hacia el sistema público.

En la dimensión de equidad, pero desde una perspectiva sanitaria, Aguilera et al. (2015) reportan un aumento de 20% en la cobertura asistencial de los tres quintiles de más bajos ingresos.

Desde una perspectiva de análisis del presupuesto de salud, Bitrán (2013) señala que el gasto en GES se incrementó en 35% entre 2005 y 2009, aumentando, en valores corrientes, desde 116 dólares a 157 dólares, respectivamente. En el mismo periodo, el gasto no GES de FONASA también aumentó en un porcentaje de 36%. En términos del gasto gubernamental en servicios GES y no GES, él reporta que en el periodo 2005-2009

este aumentó en términos reales per cápita, aunque el gasto gubernamental en salud como proporción del gasto gubernamental total sólo aumentó levemente desde la implementación de GES, desde alrededor del 13% a cerca del 14%.

### 5.9.12. Recomendaciones

#### Recomendaciones de Políticas Públicas para mejorar el Plan GES en Chile

Es difícil analizar la reforma que crea el régimen GES con una perspectiva de futuro, sin que dicho análisis se haga en el marco de la reforma del sistema de seguridad social en salud que el país necesita. Siendo muy valiosa la contribución que la reforma GES ha hecho, en rigor, representa una reforma que es parcial, lo que ha llevado a la necesidad de impulsar otros regímenes complementarios como la Ley Ricarte Soto. Valorando estos desarrollos parciales, emergen algunas inconsistencias entre ellos que son difíciles de entender. A modo de ejemplo, los beneficiarios de las Fuerzas Armadas, que acceden a los beneficios de la Ley Ricarte Soto, están excluidos del régimen GES.

En este contexto, parece apropiado plantear algunas recomendaciones más generales respecto de algunos elementos que deberían tenerse presentes en una propuesta de reforma del sistema de seguridad social en salud para fortalecer la esencia que buscó la política de establecer el régimen GES, así como recomendaciones específicas para GES en un escenario en el que dichas reformas se dilaten en el tiempo.

#### Recomendaciones generales

##### a. Armonizar los distintos regímenes de prestaciones en el contexto de una reforma del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Como antes se señaló, además del régimen GES, otro cuerpo jurídico relevante es la Ley N° 20.850 (Ley Ricarte Soto), que creó un sistema de protección financiera para diagnósticos y tratamientos de alto costo. En el caso de ambos regímenes, se establecen modalidades de priorización para las situaciones de salud que en ellos se garantizan. Por otra parte, en el contexto del problema de listas de espera para atención de especialidad médica y cirugía electiva en patologías no GES, que ha estado presente en la agenda política desde hace algunos años, en diferentes gobiernos se han conformado comisiones asesoras que han formulado recomendaciones para mejorar la situación. La recomendación más importante que se hace es establecer criterios de priorización y protocolos para la atención de personas derivadas a atención de especialidad médica y cirugía electiva.

La racionalidad que hace converger las dinámicas de GES, Ricarte Soto y gestión de listas de espera es la de priorización. Por lo mismo, desde una perspectiva de país, es razonable que, en el avance hacia un genuino sistema de seguridad social en salud que nuestra sociedad necesita, los criterios de priorización sean compartidos para los diferentes regímenes, lo que debería expresarse en garantías de atención y de oportunidad de la atención.

Cabe señalar que, incluso en el actual contexto jurídico, la autoridad sanitaria representada por el Ministerio de Salud tiene facultades para establecer tiempos de respuesta en problemas no GES. En efecto, en su artículo tercero, la Ley N° 19.966, que creó el régimen GES, cuando se refiere al Régimen General de Prestaciones, es decir al conjunto de prestaciones que se entregan, de las cuales las prestaciones GES son un subconjunto, señala en el inciso primero “El Ministerio de Salud dictará las normas e instrucciones generales sobre acceso,

calidad y oportunidad para las prestaciones que se otorguen a los beneficiarios del Fondo Nacional de Salud no contempladas en el artículo anterior<sup>242</sup>, tales como estándares de atención y gestión de tiempos de espera, teniendo presente los recursos físicos, humanos y presupuestarios disponibles. Dichas normas e instrucciones generales serán de público conocimiento.” (BCN, Ley N° 19.966: Artículo 3ro., inciso primero). Además, el segundo inciso del artículo enfatiza lo anterior indicando “Las normas señaladas en el inciso anterior no podrán sufrir menoscabo por el establecimiento y las sucesivas modificaciones de las Garantías Explícitas en Salud, sin perjuicio de las modificaciones fundadas en aspectos sanitarios, técnicos y administrativos que correspondan.” (BCN, Ley N° 19.966: Artículo 3ro., inciso segundo). Dicho de otro modo, la autoridad sanitaria, desde la promulgación de la Ley N° 19.966 en 2004 ha tenido la facultad de establecer determinar acceso, calidad y oportunidad (tiempos máximos de espera) para problemas no GES, pero los diferentes gobiernos que ha habido desde ese entonces no han ejercido dicha atribución.

#### **b. Gobernanza de la calidad y protección de los usuarios**

En la situación actual, la calidad corresponde a una de las garantías del régimen GES, la que se operacionaliza mediante un sistema de acreditación de prestadores institucionales y de certificación de profesionales. Ambas responsabilidades recaen en la Superintendencia de Salud.

Las atribuciones de la Superintendencia de Salud para, efectivamente, fiscalizar la calidad desde una perspectiva de protección de los usuarios en el sector público y privado son pocas. Por ejemplo, respecto de la garantía de oportunidad, tanto Fonasa como la Superintendencia de Salud, pueden accionar el segundo y tercer prestador cuando el paciente reclama el no cumplimiento, por parte del primer prestador, del tiempo establecido en dicha garantía. Esto requiere, al menos, modificar la ley para que Fonasa y la Superintendencia de Salud tengan el deber de designar un segundo prestador en cuanto el Sistema de Información para la Gestión de Garantías en Salud (SIGGES) informe que el primer prestador no cumple con la garantía y no esperar a que el paciente o un tercero a su nombre reclamen dicho incumplimiento.

Obviamente, en la perspectiva más amplia de una reforma de salud, sería muy importante que la Superintendencia de Salud viera fortalecida sus atribuciones para poder ejercer de modo más efectivo la labor de protección de los usuarios. El que la estructura de gobernanza de dicha institución avance desde su actual nivel de dirección superior unipersonal a una entidad colegiada, facilitaría el fortalecimiento del enfoque de protección de los usuarios.

#### **c. Evaluación de Tecnología Sanitaria**

La Evaluación de Tecnología Sanitaria (ETESA) corresponde a la evaluación sistemática de propiedades, efectos, y/o impactos de tecnologías sanitarias, cuyo objetivo principal es proporcionar evidencia de calidad para apoyar la toma de decisiones, mejorando así la incorporación de nuevas tecnologías que sean costo-efectivas para evitar la incorporación de tecnologías que no agregan valor al sistema de salud (OPS, 2024).

En el contexto de la creciente importancia de la calidad, seguridad y contención de costos en las políticas de salud, en países desarrollados se han ido creando agencias encargadas de ETESA desde la última década del siglo XX. En Chile, si bien el Ministerio de Salud ha considerado ETESA dentro de su quehacer, la

---

<sup>242</sup> El artículo anterior, es decir el artículo 2 de la Ley N° 19.966, se refiere al Régimen GES.

institucionalidad para su desarrollo ha sido precaria. Por lo mismo, en sintonía con lo recién señalado sobre gobernanza de la calidad y protección de los usuarios, en una perspectiva de reforma de salud, se hace necesario fortalecer la institucionalidad para el desarrollo de ETESA. Pueden existir diferentes opciones para dicho fortalecimiento, lo que escapa al alcance del presente documento, pero sí es conveniente señalar que una condición básica es que la entidad que esté a cargo de ETESA tenga la autonomía necesaria para lograr las confianzas que den garantías a los distintos actores involucrados, respecto de su proceder científico, riguroso e independiente. En el mismo sentido, siguiendo las buenas prácticas de experiencias internacionales, las recomendaciones de tecnologías efectivas que la entidad formule deben ser no vinculantes para la autoridad, la que en el contexto de las políticas que impulsa y la disponibilidad de recursos que tenga a su disposición, pueda legítimamente determinar lo que se incluya o no en el plan de salud que se garantiza a toda la población. Al revés, sí debieran ser vinculantes las decisiones de ETESA respecto de tecnologías que no prueban ser efectivas, de modo que ellas no puedan ser parte de la oferta de servicios que se garantizan a la población.

### **Recomendaciones específicas para GES**

#### **a. Gestión de la garantía de oportunidad**

De acuerdo con la información que el Ministerio de Salud debe entregar al Congreso Nacional a través del requerimiento establecido en la glosa 5 de la Ley de Presupuesto, el ordinario 329 de 31 de enero de 2024 de la Subsecretaría de Redes Asistenciales informó que a fines de 2023 existían 93.860 garantías de oportunidad entre no atendidas y retrasadas, lo que representa un 2% del total de 4.588.848 garantías de oportunidad (MINSAL, 2024). Hasta antes de la pandemia, la cantidad de garantías de oportunidad retrasadas oscilaba alrededor de las 10 mil garantías, número que se incrementó en el contexto de la pandemia hasta alrededor de 80 mil (DIGERA, 2020), manteniéndose en esas cifras después del término de la pandemia.

En el contexto descrito, es recomendable que el Ministerio de Salud pueda mejorar el control y fiscalización de las garantías retrasadas, no sólo haciendo seguimiento en el SIGGES, sino que, en ficha clínica, con el fin de evitar que se retrase el ingreso al sistema de registro.

#### **b. Mejoría de la calidad y oportunidad de la Atención**

Para garantizar una atención de calidad y oportuna, es fundamental fortalecer la capacidad del sistema de salud para cumplir con los estándares establecidos por el GES. En este sentido, se recomienda invertir en seguir mejorando la infraestructura de salud, la capacitación del personal médico y la implementación de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los procesos de atención. Además, es necesario establecer mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación para asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad y oportunidad en la atención. La promesa de 2023 de reducir significativamente los tiempos de espera en el sector público debe mantenerse como prioridad sectorial.

#### **c. Reducción de Brechas de Equidad y Acceso**

Se recomienda fortalecer la Atención Primaria de Salud (Estrategia de Universalización de la Atención Primaria) aumentando la oferta de servicios en zonas rurales y periféricas, promoviendo estrategias de salud comunitaria. Además, es importante desarrollar programas de educación y sensibilización dirigidos a grupos específicos, con el fin de aumentar la conciencia sobre los derechos y beneficios del GES.

#### **d. Fortalecimiento del Financiamiento y Protección Financiera**

En el contexto del esfuerzo que el país ha venido haciendo para aumentar la inversión pública en salud, se sugiere explorar mecanismos de financiamiento innovadores, como impuestos específicos sobre productos nocivos para la salud (tabaco, alcohol), así como continuar con la incorporación de mecanismos de pago a prestadores que incentiven soluciones (ej. GRD) y no pago por servicio (*fee-for-service*), pues esta última modalidad incentiva el incremento de costos y no es sanitariamente efectiva. Además, es necesario fortalecer los esfuerzos de reducción de los gastos de bolsillo, que corresponde a la modalidad de financiamiento en salud más regresiva.

#### **d. Ampliación de la cobertura y actualización de problemas de salud cubiertos por GES y Ley Ricarte Soto**

Mientras no se desarrolle una reforma amplia que permita revisar las prestaciones que deberían estar incluidas en un plan de seguridad social y que el Estado debería garantizar para toda la población, es crucial que el gobierno continúe ampliando la cobertura del régimen GES y de la Ley Ricarte Soto para incluir nuevas patologías y procedimientos médicos que sean relevantes para las necesidades de salud emergentes de la población. En este sentido, se recomienda fortalecer los procesos periódicos de revisión y actualización de las patologías cubiertas, con la participación de expertos médicos, profesionales de la salud y representantes de la sociedad civil, atendiendo criterios de carga de enfermedad, disponibilidad de tratamientos efectivos y equidad en el acceso a servicios de salud.

#### **e. Promoción de la Participación y Transparencia**

Para asegurar la efectividad y legitimidad del GES, es crucial promover la participación ciudadana y la transparencia en su implementación y gestión. Se recomienda establecer espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con el GES, como consejos consultivos y comités de usuarios. Además, es necesario garantizar la transparencia en la asignación de recursos y la rendición de cuentas por parte de las instituciones responsables de la implementación del GES.

## **5.10. ANÁLISIS DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN CHILE<sup>243</sup>**

---

### **5.10.1. Introducción**

En la introducción de este estudio de caso, se hará un desarrollo cronológico y conceptual profundo de modo de comprender cabalmente las características y alcances de esta compleja reforma, para luego revisar asuntos específicos por períodos de gobierno.

En el marco de los procesos de democratización en América Latina, la modernización de los sistemas de justicia se constituyó en un aspecto esencial en los últimos 30 años, pudiendo identificar un temprano desarrollo de reformas en materia de justicia penal (Langer, 2007). Algunos factores impulsores de esta transformación fueron la ocurrencia de procesos de transición de los conflictos armados internos (especialmente en

---

<sup>243</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Claudio González Guarda, cuya experiencia y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

Centroamérica), la injerencia de organismos internacionales a través de agencias norteamericanas principalmente (por ejemplo, USAID), la consolidación de un bloque regional de derechos humanos y la génesis de un nuevo grupo de emprendedores jurídicos que impulsan estos procesos (González, 2016).

Langer (2007), identifica como un factor clave, los cuestionamientos a los bajos estándares del debido proceso en los sistemas existentes expresados, por ejemplo, en el uso masivo y prologando de la prisión preventiva, así como la preocupación por los niveles delictivos al interior de los países, como parte de los factores que impulsan los procesos de reforma en el continente.

Ciertamente Chile formó parte de este proceso, en lo que se ha denominado por algunos como reformas de tercera generación. La particularidad de Chile fue que el abordaje de la reforma no se limitó al solo cambio normativo, sino que en el diseño e implementación de una política pública compleja. Por ello, algunos indican que la reforma simbolizó una transformación profunda de nuestra manera de entender el diseño y la implementación de políticas públicas de la justicia penal (Brito, 2022, p. 20).

Diversos factores se pueden identificar como fundamentos de la reforma procesal en Chile. De hecho, es el propio mensaje del proyecto de ley del Código Procesal Penal (N° 110-331) del 9 de junio de 1995, quien identifica dos de ellos:

1. El primero, el fortalecimiento de las garantías judiciales y el resguardo de los derechos humanos.
2. El segundo, se refiere de manera expresa a la necesidad de modernización del Estado y el mejoramiento de la gestión pública.

En síntesis, el mensaje de la ley señala sobre el sistema anterior que “se trata no sólo de un procedimiento que confiere pocas garantías, sino que, además, se trata de un procedimiento carente de eficiencia y, lo que es peor, displicente con las víctimas y los usuarios que a él acceden” (Biblioteca Congreso Nacional, 1995, p. 5).

En relación con el proceso de diseño de la reforma, se debe indicar que los principales promotores provinieron de la sociedad civil y organizaciones internacionales (Palacios, 2011; Hoecker, 2004), con fuerte protagonismo de la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana (Brito, 2022).

Los hitos que dan cuenta del desarrollo de la discusión se remontan al año 1992, con la realización de un seminario internacional que analizaba los procesos de reforma en la región, y con la conformación al año siguiente de un Foro que contó con la participación de académicos y juristas, que luego constituirían una Comisión Técnica a cargo de la redacción del paquete de propuestas legislativas. Esta Comisión estuvo a cargo de Cristián Riego y contó con la participación de María Inés Horvitz, Jorge Bofill y Mauricio Duce (Horvitz Lennon & López Masle, 2002).

A este proceso iniciado desde la sociedad civil, se incorporó el Ministerio de Justicia, presentando el primer proyecto legislativo producto de la Comisión Técnica en el año 1995, el cual correspondía al proyecto de Código Procesal Penal (Horvitz Lennon & López Masle, 2002).

Temporalmente, y a partir de la tramitación legislativa que dio forma a la reforma, se puede identificar la siguiente evolución:

Ilustración 25: Evolución normativa y cronológica de la reforma procesal penal



Fuente: Elaboración propia

Durante la discusión del paquete legislativo, destacó la realización de una evaluación costo beneficio del sistema antiguo y el nuevo sistema propuesto. Dentro de sus resultados, la evaluación identificó diferencias en los costos de producción de justicia, comprendido para efectos del estudio como la decisión de absolución o condena (Valdivieso & Wagner, 1996). Destacan como resultados:

- El sistema antiguo desechaba la mayor cantidad de causas por medio del sobreseimiento temporal<sup>244</sup>, lo que suponía la realización de diligencias previas y, por tanto, inversión de recursos. El sistema reformado, por el contrario, desecha una proporción relevante de causas previo a la destinación de recursos, bajo la premisa de la racionalización de la investigación<sup>245</sup>.
- El sistema reformado incorpora tres institutos procesal inéditos en el sistema de justicia chileno, referidos a las salidas alternativas de suspensión condicional del procedimiento<sup>246</sup> y acuerdo reparatorio<sup>247</sup>; y al procedimiento abreviado<sup>248</sup> como procedimiento alternativo al juicio oral. Estos institutos, refiere el estudio, permiten aumentar la producción de justicia al determinar en algún grado la responsabilidad del imputado en los hechos.
- En relación con el gasto, se identificó inicialmente que el nuevo sistema suponía un aumento significativo en el costo medio por unidad producida. Sin embargo, autores que estimaron los costos totales asociados a la investigación de delitos de la muestra<sup>249</sup>, identificaron una disminución real del costo total del sistema por cada caso (US\$ 1.351. vs US\$1.777), eso sin contar con todos los beneficios cualitativos del nuevo sistema penal. Es crucial considerar que el nuevo sistema ofrece beneficios adicionales como mucha mayor rapidez, transparencia y garantías para los derechos de los

<sup>244</sup> Resolución judicial que suspende o paraliza el proceso. Ver glosario de términos jurídicos del proceso penal, disponible en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/utilitarios/glosario.jsp#>.

<sup>245</sup> Sobre esto ver: (Horvitz, n.d.)

<sup>246</sup> Salida alternativa por la cual el fiscal, con el acuerdo del imputado, solicita al juez de garantía la suspensión del procedimiento por un plazo que no podrá ser inferior a un año ni superior a tres, tiempo durante el cual el imputado deberá cumplir con una o más de las condiciones que establece la ley, o de otras que resulten adecuadas en consideración con las circunstancias del caso concreto, luego de lo cual se extinguirá la acción penal, debiendo el tribunal dictar el sobreseimiento definitivo. (Ministerio Público, n.d.)

<sup>247</sup> Acuerdo entre el imputado y la víctima que debe ser aprobado en audiencia por un juez de garantía y que consiste en que el imputado debe realizar a favor de la víctima una determinada contraprestación, la que, una vez cumplida y garantizada su satisfacción, extinguirá la responsabilidad penal del imputado, siendo sobreseído por el tribunal. Los acuerdos reparatorios sólo pueden referirse a hechos investigados que afecten bienes jurídicos de carácter patrimonial, lesiones menos graves o delitos culposos. El tribunal podrá desestimar el acuerdo si el interés público exigiera continuar con la persecución penal, lo que se aplica particularmente si el imputado hubiere incurrido en forma reiterada en los hechos investigados. (Ministerio Público, n.d.)

<sup>248</sup> Procedimiento que se realiza ante el Juez de Garantía a petición del fiscal cuando la pena requerida no excede de cinco años, para su procedencia es necesario que el imputado acepte los hechos materia de la acusación y los antecedentes en que se funda, como asimismo que manifieste su conformidad con la aplicación de este procedimiento. (Ministerio Público, n.d.)

<sup>249</sup> Ver, sobre estos cálculos: <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/reforma-procesal-penal-analisis-cost-beneficio/>

acusados, que no se reflejan directamente en los costos monetarios, y que requerirían una compleja evaluación para ser transformada en costos y beneficios monetarios.

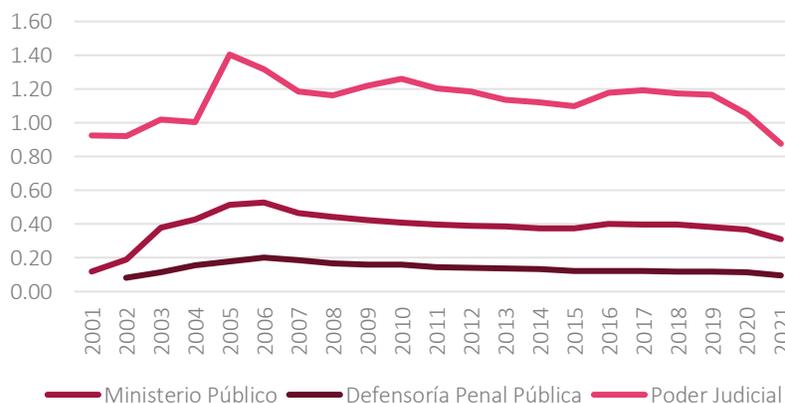
Tabla 45: Costo promedio de producción de soluciones por parte del antiguo sistema de justicia criminal y del nuevo

	Sistema antiguo	Sistemas antiguo y nuevo investigando lo mismo	
	Gasto efectivo en justicia criminal a 1994 (US\$)	Sistema antiguo (US\$) teórico	Sistema nuevo (US\$)
Costo de investigar los delitos tipo "α"	38.427.417	156.864.645	119.224.008
Soluciones producidas	49.437	88.269	88.269
Costo promedio de producción de soluciones	777	1.777	1.351

Fuente: (Valdivieso & Wagner, 1996, pp. 114 y 115)

A 20 años de la reforma, es posible observar que el presupuesto designado en las leyes de presupuesto ha mantenido una inversión constante en el periodo, pudiendo referir que menos del 0,20% del presupuesto nacional es destinado a la Defensoría, mientras que el Ministerio Público recibe en torno al 0,60% del presupuesto. El Poder Judicial concentra el mayor porcentaje del presupuesto respecto de estas instituciones, con un presupuesto que oscila entre el 0,88% y 1,4% del presupuesto anual destinado a los tres estamentos del Poder Judicial, que incluye también a la Corporación Administrativa del Poder Judicial y la Academia Judicial, que cumplió un importante rol en la extensa capacitación requerida por la reforma.

Ilustración 26: Porcentaje presupuesto nacional destinado a instituciones del Sistema de Justicia



Fuente: Elaboración propia en base a (Ministerio de Hacienda, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

Ahora bien, en relación con los contenidos de la reforma, es posible distinguir tres niveles de cambio:

1. Normativo: el cambio procesal, por medio de la promulgación de un nuevo Código Procesal Penal.
2. Institucional: un cambio en la institucionalidad, por medio de la creación de nuevas instituciones (Ministerio Público, por ejemplo).
3. Organizacional: diseñando nuevas formas de trabajo al interior de los tribunales (Vargas, 2008).

En términos del proceso, la reforma supuso un cambio de paradigma al pasar de un sistema inquisitorio a uno acusatorio (Carbonell & Ochoa Reza, 2009). Aquello supuso la división de funciones de jurisdicción e

investigación, tradicionalmente entregadas al juez. Para esto, la reforma significó la creación de una nueva institucionalidad a cargo del desarrollo de las investigaciones penales y el ejercicio de la acción penal pública. Esta institución correspondió al Ministerio Público, creado por medio de la Ley N°19.519, constituyéndose como un órgano autónomo y jerárquico a cargo de la conducción exclusiva de la investigación (Cea Egaña, 1999).

En relación con los jueces, la reforma modificó la estructura de los juzgados con competencia en materia penal, así como sus formas de gestión (Fandiño et al., 2017). Respecto de lo primero, la reforma significó la creación de dos tribunales de competencia penal exclusiva, suprimiendo la figura de juzgados del crimen. Estos dos nuevos tribunales corresponden a los juzgados de garantía (JG) y los tribunales de juicio oral en lo penal (TOP), instancias con atribuciones específicas en función de las etapas del proceso penal (Horvitz & López, 2002).

*En su dimensión organizacional, la reforma suprimió la estructura tradicional jerárquica consistente en un juez unipersonal, un secretario y una gran cantidad de funcionarios a disposición de cada juez; optando, al contrario, por disponer unidades administrativas comunes para un amplio número de jueces limitando la cantidad de funcionarios requeridos (Sáez, 2014).*

Así, la reforma optó por un cambio en la gestión al interior de estos tribunales, suprimiendo la gestión tradicionalmente radicada en los jueces para introducir la figura de administradores del tribunal. Con este cambio se pretendió abstraer del ámbito de competencia de los jueces aquellos aspectos de carácter administrativos, radicando aquellos en una estructura administrativa liderada por el referido administrador al interior de cada tribunal (Fandiño et al., 2017).

Como se indicó, uno de los antecedentes de la reforma se encontraba en la falta de resguardo a las garantías de las personas sometidas a la justicia penal. En este ámbito el mayor cambio correspondió a la creación de la Defensoría Penal Pública, por medio de la Ley N°19.718. Esta institución, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene por función brindar defensa penal a cualquier persona imputada o acusada por un crimen, delito o falta competencia de un tribunal de juicio oral o juzgado de garantía, y en las respectivas Cortes, y que carezcan de abogado (Fandiño et al., 2017).

A partir de la creación de estas instituciones, cambia la estructura del sistema de justicia penal, desde un sistema dual concentrado en la figura del juez, hacía un sistema tripartito con funciones claramente delimitadas.

Ahora, como se indicó, un aspecto diferenciador de la experiencia chilena relativa a la reforma tuvo relación con que este proceso no se limitó al cambio normativo. Por el contrario, un aspecto fundamental para sus promotores se vinculaba a generar cambios en la gestión interna de las instituciones y las prácticas de los actores del sistema (Brito, 2022; Riego, 2022).

Sin embargo, si bien la discusión legislativa de la reforma contó con apoyo transversal, incluso desde medios de comunicación relevantes como El Mercurio (Horvitz Lennon & López Masle, 2002); a poco partir su implementación se presentaron cuestionamientos al carácter aparentemente garantista del nuevo sistema, lo que conllevó a una serie de modificaciones normativas orientadas a fortalecer la respuesta penal (Jiménez et al., 2013; Duce, 2008), las denominadas contrarreformas. El desarrollo de dichas discusiones prontamente

derivó a aspectos vinculados a la seguridad ciudadana, la cual no suponía un objetivo específico de la reforma (Mohor & Covarrubias, 2007).

Respecto de dichas modificaciones, es importante relevar aquellas que impactaron en aspectos esenciales del proyecto de reforma:

#### **a. Prisión preventiva**

Cuestionamientos a los criterios de decisión de los jueces para la determinación de su uso. Entre los años 2005 y 2007 se presenta un periodo de tensión debido a esto (Jiménez et al., 2014), a partir de lo cual se formula la agenda corta anti-delincuencia que derivó en la Ley N°20.253 en el año 2008, la que incorporó normas que orientan la ponderación que debe realizar el juez para la decisión de la prisión preventiva a efectos de fortalecer su uso (Orellana, 2010).

La segunda agenda corta, correspondiente al año 2016, profundizó en torno a los criterios orientadores, incorporando, por ejemplo, que los jueces deberán también considerar las órdenes de detención pendientes del imputado como antecedentes, ampliando el criterio que inicialmente sólo consideraba las medidas cautelares para dicha determinación (Winter, n.d.).

#### **b. Procedimientos alternativos**

Uno de los objetivos de la reforma era agilizar el proceso penal. Para ello se incorporaron nuevas alternativas al juicio oral o procedimiento ordinario. Estas alternativas corresponden a los procedimientos simplificados y abreviados<sup>250</sup>. No obstante, para lograr mayor eficiencia en el sistema, se dicta la Ley N°20.931 en el año 2016 que pretendía fortalecer la persecución penal de delitos específicos contra la propiedad, como hurtos y robo. Respecto del procedimiento abreviado, la norma incorpora un incentivo para renunciar al juicio oral, consistente en la posibilidad de rebaja de la pena aplicable en un grado (Riego, 2017). Asimismo, la norma supone una ampliación respecto de la pena imponible en caso de delitos de hurtos y robos, pasando de un máximo de cinco años contemplados originalmente en el Código Procesal Penal, a un máximo de 10 años (Riego, 2017).

#### **c. Fortalecimiento de la persecución penal**

Como se indicó, un cambio fundamental del sistema reformado corresponde a la instauración del Ministerio Público como órgano responsable de la persecución penal, de forma exclusiva (Horvitz Lennon & López Masle, 2002).

Dentro de los cambios experimentados en el sistema reformado, se encuentra la ley de fortalecimiento de esta institución, por medio de la Ley N°20.861 del año 2015.

Dicha norma, de acuerdo con el mensaje presidencial que acompañó al proyecto de ley, tuvo como fundamento el aumento de la carga del sistema, atendido un mayor ingreso de causas y la diversificación de los tipos penales atendido el desarrollo legislativo (Biblioteca Congreso Nacional, 2015).

---

<sup>250</sup> Los que corresponden a mecanismos procesales que radican el conocimiento del asunto en el juzgado de garantía cuando se cumplan las condiciones establecidas en la ley, referidas a reconocimiento de responsabilidad, tipo de delito y pena asociada (Duce, 2019).

En torno a los antecedentes de la norma, junto con lo referido al aumento de causas y tipos penales, (González, 2022) señala que el proyecto respondió a un periodo de cuestionamiento a la labor de la institución que atendía también al alto uso del archivo provisional<sup>251</sup> y la falta de resultados respecto de causas con imputado desconocido.

La norma, dentro de otras medidas, creó el Sistema de Análisis Criminal cuyo objetivo corresponde al “fortalecimiento de la persecución penal, mediante la incorporación de estrategias de análisis e investigación sobre mercados delictuales u otras estructuras de criminalidad reconocibles” (Ley N°20861. Fortalece El Ministerio Público, 2015, artículo único, numeral 3).(González Guarda, 2022).

Es importante indicar también la creación en diciembre del año 2023 de la Fiscalía Supraterritorial en Crimen organizado y delitos de alta complejidad. Actualmente se discute la modificación de la ley orgánica del Ministerio Público<sup>252</sup>.

#### **d. Las víctimas de delito**

El reconocimiento de los compromisos en materia de derechos humanos constituyó parte relevante del diseño de la reforma procesal penal, tanto en la consagración de principios vinculados al debido proceso como por medio de la creación de la Defensoría Penal Pública como respuesta al deber de proveer asistencia letrada a las personas imputadas de delitos. Dicho reconocimiento también significó mirar la situación de las víctimas, a partir de lo cual se establecieron obligaciones del Ministerio Público respecto de su protección, así como la participación de la víctima en el proceso (Castro, 2004; Fandiño et al., 2017). Los términos en que dichos derechos fueron incorporados en la reforma, no obstante, fue estimado insuficiente, lo que desembocó en una serie de hitos legislativos tendientes a fortalecer los derechos de las víctimas en el proceso penal (Reyes, 2011; Riego, 2014).

El hito fundamental en la materia se encuentra en el reconocimiento del derecho a defensa de la víctima, a partir de la iniciativa contemplada en el Acuerdo Político Legislativo sobre Seguridad Ciudadana del primer mandato de la presidenta Michelle Bachelet en el año 2007<sup>253</sup>. Los argumentos a favor de esto se vincularon estrechamente a la aparente desigualdad de armas respecto de los imputados, quienes si tienen garantizada la asistencia letrada por medio de la Defensoría (Fandiño et al., 2017).

El compromiso respecto de las víctimas de delitos tuvo impacto también a nivel de programas, por medio de la creación de Red de Asistencia a Víctimas a cargo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Varela, 2012); y la elaboración de la Política Nacional de Víctimas de delitos (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2013), en los años 2007 y 2011 respectivamente.

A continuación, se realiza una síntesis de las principales transformaciones normativas por cada periodo de gobierno.

---

<sup>251</sup> Facultad que se otorga a la Fiscalía para archivar aquellas investigaciones en las que no aparecieren antecedentes que permitan desarrollar actividades para el esclarecimiento de los hechos. En el caso de surgir nuevos antecedentes, la víctima puede solicitar la reapertura del procedimiento y la realización de diligencias de investigación. (Ministerio Público, n.d.)

<sup>252</sup> <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1200723>

<sup>253</sup> Disponible en: [https://www.emol.com/especiales/acuerdodeseguridad/Acuerdo\\_Seguridad\\_publica.pdf](https://www.emol.com/especiales/acuerdodeseguridad/Acuerdo_Seguridad_publica.pdf)

### 5.10.2. Periodo Patricio Aylwin Azocar, 1994-2000

Durante el periodo de Patricio Aylwin no se realizaron cambios legales asociados a la Reforma Procesal Penal, pero fue un momento de incubación de esta, pues la idea de crisis del sistema estaba en mente de políticos y mundo académico. Lo cierto es que, si bien en ese instante se sabía de los defectos del sistema de enjuiciamiento criminal y la necesidad urgente de adecuarlo a parámetros del derecho internacional, las prioridades de la clase gobernante iban por la necesidad de reformas políticas más gruesas, por tanto, la justicia penal debería esperar.

### 5.10.3. Periodo Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

Tal y como se mencionó previamente, el periodo de 1994 a 2000 fue el más prolífico en casi tres décadas de reforma al sistema de justicia penal. En dicho periodo se inició la tramitación de las reformas legislativas de mayor relevancia en el marco de la reforma procesal, tales como la dictación del nuevo código procesal penal, y también se logró la aprobación de leyes orgánicas, tales como la Ley N°19.640 de 1997, que reguló el Ministerio Público. Entre las leyes cuya tramitación se inició durante este periodo, también se cuenta en 2000 la creación de los Tribunales de Garantía y Tribunales Orales en lo Penal (TOP), y en 2001, de la Defensoría Penal Pública (Ley N° 19.718).

Es importante destacar que, en el marco de la Ley N° 19.640 se establecieron los mecanismos de designación del Fiscal Nacional (arts. 15 y 16) y de los fiscales regionales (arts. 29 y 30), con una fuerte presencia en dichos procesos de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones respectivamente. Estas fórmulas se han mantenido vigentes hasta la actualidad, y han sido sujeto en años recientes de diversas propuestas de reforma.

En general, este periodo estuvo caracterizado por una idea transversal de la clase política respecto de la necesidad de reformar este sistema, primero para adecuarlo a estándares occidentales, y segundo, para un tratamiento eficiente de los problemas de seguridad pública, asunto que era incipiente en aquella época.

Cabe destacar asimismo el rol de algunas personas e instituciones clave<sup>254</sup>: la ministra de Justicia de la época, Soledad Alvear, dio el impulso y generó el consenso político de la reforma, mientras que Rafael Blanco desarrolló la coordinación académica del proyecto mediante la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal. Destacan institucionalmente la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), entidad académica ligada a la Concertación, y también el aporte de la Fundación Paz Ciudadana, fundada por Agustín Edwards, que incidió fuertemente en el apoyo de la prensa. Los técnicos universitarios fueron clave en proponer la implementación de la reforma por etapas.

Tabla 46: Resumen de las leyes promulgadas que modificaron el proceso penal, periodo 1994-2000

Eduardo Frei	
1997	1999

<sup>254</sup> El mejor relato disponible se encuentra en "Diálogos Sobre la Reforma Procesal Penal. Gestación de una política pública", 2010, Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Soledad Alvear y Rafael Blanco.

Ley N°19.519. Ley que crea el Ministerio Público	Ley N° 19.640. Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público  Presentación de Mensaje N.º 94-340, que en 2001 será la Ley N° 19.718 que crea la Defensoría Penal Pública.
--------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia

#### 5.10.4. Periodo Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006

Este es el segundo período más prolífico, pues implicó la puesta en marcha, vía regiones pilotos, de la reforma procesal. Así la última región en ingresar al sistema fue la Metropolitana en junio del 2005. En general, durante este mandato y periodo, no se presentaron mayores problemas especialmente por la concurrencia de la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal (instancia con fuerte componente académico) y luego la concurrencia de la Comisión Coordinadora de la Reforma Procesal Penal (creada por ley N°19.665/año 2000), con un fuerte componente interinstitucional del sistema de justicia penal.

A continuación, se presenta un resumen de las principales legislaciones promulgadas bajo la administración de Ricardo Lagos, reflejando un periodo de intensa actividad legislativa en el ámbito de la justicia penal en Chile. Durante su mandato, se implementaron numerosas reformas legales significativas, las que no solo buscaron modernizar y adecuar el sistema penal a los estándares internacionales, sino también abordar de manera eficiente varios problemas sociales y de seguridad pública emergentes.

Tabla 47: Resumen de las leyes promulgadas que modificaron el proceso penal, periodo 2000-2006

Ricardo Lagos				
2001	2002	2003	2004	2005
Ley N°19.708, modifica Código Orgánico de Tribunales (COT) en relación a nuevo CPP	Ley N°19.806, normas que adecúan la reforma penal.  Ley N°19.789, Introduce modificaciones al Código Procesal Penal.	Ley N°19.874, modifica denuncia delitos sexuales	Ley N°19.970, crea Sistema Nacional de Registros de ADN  Ley N°19.942, modifica control de identidad  Ley N°19.950, aumenta sanción y facilita investigación hurto	Ley N°20.074, modifica prisión preventiva  Ley N°20.084, establece sistema de responsabilidad penal adolescente  Ley N°20.066, VIF  Ley N°20.000, de drogas

Fuente: Elaboración propia

#### 5.10.5. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

Durante el mandato de Michelle Bachelet, se avanzó con la implementación del sistema de justicia penal en términos organizacionales. Sin embargo, en este periodo se comenzaron a observar los primeros atisbos de redirigir la reforma hacia el tema de seguridad pública, reflejando un interés creciente en abordar de manera más efectiva los problemas de seguridad que afectaban a la ciudadanía.

La administración de Bachelet impulsó iniciativas para aumentar la eficiencia en el procesamiento de delitos y fortalecer la capacidad del Estado para responder a la criminalidad, manteniendo un equilibrio entre las demandas de seguridad y el respeto a los derechos humanos.

A continuación, se detalla en la siguiente tabla un resumen de las leyes promulgadas durante este periodo de gobierno, en torno a la reforma procesal penal, destacando los avances legislativos que buscaban perfeccionar y adaptar el sistema de justicia penal a nuevas necesidades y desafíos:

Tabla 48: Resumen de las leyes promulgadas que modificaron el proceso penal, periodo 2006-2010

Michelle Bachelet		
2006	2007	2008
Ley N°20.090, facilita investigación de abigeato	Ley N°20.191, modifica Ley 20.084 de responsabilidad penal adolescente	Ley N°20.240, perfecciona sistema de incentivos a fiscales Ley N°20.253, "Agenda Corta"

Fuente: Elaboración propia

#### 5.10.6. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

Una transformación organizacional importante en el sistema que se da durante el primer periodo presidencial de Sebastián Piñera es en la persecución penal, pues se comienza a tramitar la primera ley de fortalecimiento del Ministerio Público, que si bien omitió la creación de una fiscalía especial para investigar delitos complejos (corrupción), creó el Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI). De este modo, la reforma procesal ya había dado un giro desde los momentos iniciales referidos a adecuar el sistema a parámetros internacionales de derechos humanos hacia un sistema claramente de seguridad pública y con acento punitivista.

A continuación, se detalla en la siguiente tabla el resumen de las principales leyes promulgadas durante el mandato de Sebastián Piñera, reflejando el énfasis en reformas que buscaban mejorar la defensa y los derechos de las víctimas y los imputados dentro del sistema de justicia penal

Tabla 49: Resumen de las leyes promulgadas que modificaron el proceso penal, periodo 2010-2014

Sebastián Piñera		
2010	2011	2012
Ley N°20.477, modifica competencia de los tribunales militares	Ley N°20.516, defensa penal de víctimas	Ley N°20.592, derecho defensa de personas imputadas

Fuente: Elaboración propia

#### 5.10.7. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

Durante el segundo mandato de Michelle Bachelet, entre 2014 y 2018, se alcanzaron logros significativos en la consolidación del sistema de justicia penal en Chile, con especial énfasis en el fortalecimiento del Ministerio Público. Uno de los hitos más destacados fue la implementación de la primera ley de fortalecimiento de esta entidad, que incluyó el desarrollo del modelo SACFI (Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos). La ley no solo permitió mejorar las capacidades operativas del Ministerio Público, sino que también establecer

mecanismos más robustos para la colaboración interinstitucional, buscando asegurar una mayor coordinación entre las diferentes entidades de seguridad y justicia.

A continuación, se presenta la tabla que resume las leyes significativas promulgadas durante el período de gobierno de Michelle Bachelet entre 2014 y 2018, que reflejan la consolidación de estas reformas en el sistema de justicia penal de Chile:

Tabla 50: Resumen de las leyes promulgadas que modificaron el proceso penal, periodo 2014-2018

Michelle Bachelet		
2015	2016	2017
Ley N°20.861 de Fortalecimiento del Ministerio Público Ley N°20.813, modifica Ley N°17.798, de Control de armas para limitar acceso a suspensión condicional	Ley N°20.931, Agenda Corta	Ley N°21.004, modifica Código Procesal Penal (CPP) para evitar dilaciones injustificadas

Fuente: Elaboración propia

#### 5.10.8. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

Durante el segundo periodo presidencial de Sebastián Piñera, no se observaron reformas estructurales significativas en el sistema de justicia penal. Sin embargo, se logró la consolidación del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI), un modelo que había sido implementado en administraciones anteriores. El estallido social y la pandemia, si bien muy disruptivos y con posibles implicancias en las prácticas judiciales del periodo, no afectaron en lo absoluto este proceso de reforma.

A continuación, se presenta la tabla que resume las principales leyes promulgadas durante el segundo mandato de Sebastián Piñera, entre 2018 y 2021. Estas legislaciones reflejan la respuesta del sistema judicial a situaciones específicas, incluyendo la adaptación a los desafíos impuestos por la pandemia de Covid-19:

Tabla 51: Resumen de las leyes promulgadas que modificaron el proceso penal, periodo 2018-2022

Sebastián Piñera		
2018	2020	2021
Ley N°21.057 de entrevista videograbada	Ley N°21.226, régimen de excepción procesos judiciales por Covid-19	Ley N°21.394, reforma sistema de justicia post Covid-19

Fuente: Elaboración propia

#### 5.10.9. Periodo Gabriel Boric Font, 2022-2023

En el presente periodo presidencial de Gabriel Boric, y en respuesta al creciente enfoque punitivo en Chile y la urgencia de fortalecer la capacidad para abordar el crimen organizado y delitos de alta complejidad, se estableció mediante una reforma constitucional en diciembre de 2023 la Fiscalía Supraterritorial, la que se encargará específicamente de investigar estas formas complejas de criminalidad. Actualmente, se encuentra en discusión en el Congreso la ley orgánica necesaria para implementar esta reforma, la cual, en términos políticos, ha recibido un amplio respaldo transversal, reflejando un consenso sobre la necesidad de adaptar el sistema judicial a los desafíos actuales. Este apoyo deriva en gran medida de experiencias previas, en particular del fallido segundo intento de reforma constitucional del mismo año.

Además, es relevante señalar que el crimen organizado ha emergido como un tema central en el debate nacional durante este periodo, influenciando las políticas de justicia penal. Este enfoque no solo responde a la necesidad inmediata de abordar formas más sofisticadas y peligrosas de delincuencia, sino que también sienta las bases para futuras reformas que busquen fortalecer aún más la justicia y la seguridad pública en Chile.

#### 5.10.10. Tabla de Factores Clave

A continuación, se presenta la tabla que identifica los factores clave que han influido en el avance o retroceso de las iniciativas de modernización estatal, en este caso, para la Reforma Procesal Penal. Para una comprensión más detallada de la construcción de esta tabla, se recomienda revisar los Términos de Referencia de los estudios de casos en el Anexo 10.1.

Tabla 52: Tabla de Factores Clave - Análisis de la Reforma Procesal Penal en Chile

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público	+1	0	0
2. Trabajadores(as) del sector público	+1	0	0
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos	+1	0	0
4. Gremios empresariales			
5. Partidos políticos	+1	0	0
6. Congreso Nacional	+2	+2	+2
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial	+1	+1	+1
9. Contraloría General de la República			
10. Dirección de Presupuestos	+2	0	0
11. Ministerio de Hacienda	+2	0	0
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública	+2	0	0
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)			
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)			
15. Asesores(as) presidenciales ("2do piso")			
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad			
17. Organismos y bancos multilaterales	+2	0	0
18. Centros de pensamiento	+2	+2	+2
19. Universidades	+2	+2	+2
20. Situación económica del país	+2	0	0
21. Crisis políticas e institucionales	+1	0	0
22. Demandas ciudadanas	+1	0	0
23. Percepción de la corrupción	+1	0	0
24. Gobernanza de la Modernización del Estado	+2	0	0
25. Capacidad de implementación de las reformas	+2	0	0
26. Disponibilidad de recursos para las reformas	+2	+1	+1
27. Disponibilidad de información para las reformas	+2	0	0
28. Disponibilidad de tecnologías de información	+1	0	0

Fuente: Elaboración propia

A partir del análisis precedente de la Tabla, es posible resaltar los siguientes elementos:

- La Reforma Procesal Penal fue uno de los procesos más consensuados en la historia del Congreso (N°6) de 1990 en adelante.

- Desde el gabinete político, y por ende Hacienda, DIPRES e Interior, apoyaron con todos los recursos financieros y políticos necesarios (N° 10, 11 y 12).
- De igual manera, hubo gran apoyo conceptual, cifras y datos provenientes de organismos internacionales, centros de pensamiento y universidades. (N° 17, 18 y 19).
- Fue una época de importante crecimiento económico, lo que permitió a DIPRES asignar todos los recursos necesarios (N° 20), lo que no se ha repetido en los periodos posteriores.
- Si bien incipiente, la gobernanza proveniente del Centro de Gobierno facilitó el trámite legislativo (N°24).
- Como se ha dicho, desde los centros de pensamiento se dispuso de recursos humanos altamente calificados para la implementación, así como recursos de información y datos; y DIPRES asignó todos los recursos necesarios (N° 25, 26 y 27).

En suma, esta es una de las reformas del Estado que fluyó con la mayor eficiencia, eficacia y agilidad, pues confluyeron todos los factores arriba mencionados.

#### 5.10.11. Conclusiones

La Reforma Procesal Penal en Chile, desde su creación e implementación, ha buscado transformar y modernizar un sistema de justicia penal que enfrentaba desafíos significativos tanto en eficiencia como en efectividad. A través de un enfoque multidisciplinario e interinstitucional, la reforma ha implementado a lo largo de los años cambios estructurales destinados a mejorar tanto la gestión como los resultados del sistema judicial. A continuación, y a modo de conclusión, se destacan los principales éxitos de esta iniciativa, seguidos de los obstáculos que aún persisten y que representan desafíos clave para el futuro del sistema de justicia penal en Chile.

##### 1. Éxitos:

- a) Diseño e implementación multidisciplinar.** convergencia en su diseño de una multitud de profesionales de diversas disciplinas (ingeniería, derechos, sociología, economía), lo que constituyó un caso inédito en el diseño de las reformas al sistema de justicia en general y del sistema penal en particular.
- b) Implementación Interinstitucional.** La implementación convocó a una serie de instituciones, como el Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Poder Judicial y otras. Esto permitió detectar desde el inicio los obstáculos que se iban produciendo en el andar de la reforma procesal penal. Este modelo colaborativo se mantuvo en el tiempo, así en la actualidad existe la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal<sup>255</sup>, que agrupa a las instituciones del área.
- c) Implementación mediante zonas pilotos.** De modo inédito se utilizó un modo escalonado de implementación de la reforma. Partiendo por dos regiones (región de la Araucanía y región de Coquimbo), y así progresivamente hasta que se sumaron las cuatro fiscalías regionales de la región metropolitana. La filosofía atrás de esta metodología era de tipo incremental, es decir, implementar la Reforma Procesal Penal (RPP) desde la menor complejidad regional hasta llegar a la capital de país, esto se debía a las supuestas mayores dificultades que involucraba la puesta en marcha de la RPP.
- d) Intensa capacitación de nuevos actores.** Dado que la RPP implicaba un cambio en muchos roles del sistema penal, fue necesario hacer una capacitación intensa a sus nuevos actores. En especial a los

---

<sup>255</sup> <https://www.minjusticia.gob.cl/comision-de-coordinacion-del-sistema-de-justicia-penal/>

fiscales, jueces y defensores públicos. Esta capacitación se realizó tanto en Chile como en el extranjero (especialmente pasantías en Estados Unidos y Alemania), y en muchos casos fue de carácter interinstitucional, lo que favoreció el dialogo entre las diversas instituciones del nuevo sistema.

- e) **Fuerte inversión en infraestructura.** Como se ha indicado, la RPP supuso la implementación de nuevas instituciones, por ejemplo, el Ministerio Público, por ello, se debió hacer una fuerte inversión en infraestructura, como la habilitación de fiscalías regionales y fiscalías locales. Por el lado del poder judicial fue necesaria la creación de tribunales de garantía y de orales en lo penal. Hasta el día de hoy se han seguido entregando arquitecturas definitivas.

## 2. Obstáculos:

- a) **Reforma parcial al sistema penal.** A pesar de constituir una reforma de gran calado en el sistema de justicia penal, no logró en su momento transformar dos ámbitos de suma importancia como son el sistema penitenciario y el sistema policial. Esa ausencia con el tiempo se ha convertido en un lastre para el sistema penal, pues otras instituciones han debido suplir los defectos en ambos subsectores. Esto se aprecia con fuerza en la creación de las unidades de análisis criminal en el Ministerio público, función históricamente policial.
- b) **Escasa información criminológica.** A pesar de que el diseño e implementación de la reforma convocó a profesionales provenientes de diversas matrices disciplinares (abogados, ingenieros, economistas, por ejemplo), es notable la ausencia de perspectivas criminológicas que ayudasen a comprender el fenómeno que se pretendía tratar de modo indirecto.
- c) **Modelo solo para causas simples, no se escaló en la complejidad penal.** Este fue un problema que se expresó fuertemente cuando el sistema debió gestionar e investigar causas graves, por ejemplo, de corrupción o delincuencia económica de alto nivel, como casos de colusión. Esto se ha intentado compensar con reformas en el tiempo.
- d) **Sistemas de información.** Un problema desde el inicio de la reforma hasta el día de hoy han sido los sistemas de información. Esto se ha dado especialmente en la información interna de las instituciones, por ejemplo, sistema SAF (Sistema de Apoyo Fiscal) del Ministerio Público lo que, a pesar de los múltiples intentos de mejorar, no se ha logrado a la fecha. Lo mismo ha ocurrido con los sistemas de información, ya no internos, sino interinstitucionales, por ejemplo, el BUD (Banco Unificado de Datos) que inicialmente debió haber servido para que operen todas las instituciones del sistema penal, pero su mejora ha sido lenta y no acorde a las necesidades del sistema. Ha existido cierto desorden en sistemas generados por algunas fiscalías, como lo señala apropiadamente una nota de prensa<sup>256</sup>.
- e) **Coordinación interinstitucional.** Al igual que el punto anterior, este ha sido uno de los problemas estructurales de la reforma procesal penal, que se arrastran desde su inicio y no ha logrado ser plenamente solucionado. En parte coadyuvan en este problema la autonomía de las propias instituciones, las reformas que quedaron pendientes en el campo policial y penitenciario, o simplemente el peso que las culturas organizacionales tienen en los sistemas de justicia penal.
- f) **Preponderancia de un gerencialismo desenfocado.** Si bien un aspecto positivo de la RPP ha sido la introducción de un nuevo ámbito organizacional en el sistema penal, a poco andar se comenzó a notar

---

<sup>256</sup> <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/se-gastaron-7-mil-millones-fiscal-valencia-pone-lapida-a-proyecto-informatico-estrella-de-la-administración-abbott-y-se-persiguen-responsabilidades-penales/IEI25FVNIBACPI2PYCMHON6N44/>

el exceso de protagonismo de una “racionalidad gerencial”. El problema radica en que su adopción a ultranza ha distorsionado ciertos criterios jurídico-penales del sistema penal. Así, por ejemplo, el uso excesivo de las metas de gestión dio lugar a malas praxis de operadores del sistema penal, que solo se preocupan de cumplir la meta propuesta, y no desempeñar sus funciones de forma cualitativa. Esta situación, que está documentada en amplia literatura en el mundo anglosajón<sup>257</sup> y alguna en nuestra región, es un fenómeno que poco a poco comenzó a abrirse paso en el sistema penal chileno; especialmente por el uso indiscriminado del bono por metas como incentivo. Como mero ejemplo, un caso que ocurrió en la Fiscalía Centro Norte, en que se falsificaron metas de gestión<sup>258</sup>.

#### 5.10.12. Recomendaciones

Tras las conclusiones, y en función de los obstáculos identificados sobre el sistema judicial penal, es crucial ofrecer recomendaciones que aborden los problemas sistemáticos y estructurales que persisten para reforzarlo y mejorarlo:

- a) **Desarrollo Integral de Subsectores:** Implementar reformas específicas en el sistema penitenciario y policial, como la modernización de instalaciones, la revisión de protocolos de actuación y el fortalecimiento de técnicas de investigación modernas. Además, se pueden establecer indicadores de desempeño que reflejen no solo la eficiencia sino también la efectividad y el respeto por los Derechos Humanos (DD. HH) y/o garantías penales.
- b) **Fortalecimiento de la investigación criminológica:** Crear centros de excelencia en criminología que funcionen como *think tank* para proporcionar análisis y datos actualizados que apoyen la toma de decisiones y la formulación de políticas. Estos centros deberían colaborar estrechamente con universidades y organismos internacionales para asegurar un flujo constante de información relevante y actualizada.
- c) **Revisión del modelo de casos complejos:** Ampliar la capacitación y atribuciones de fiscales y jueces en la gestión de casos de alta complejidad, incluyendo corrupción y delincuencia económica. Además, adaptar las estructuras y procesos judiciales para asegurar que el sistema pueda manejar bien tanto los casos simples como los complejos.
- d) **Modernización tecnológica:** Invertir en la actualización tecnológica de los sistemas de información internos y desarrollar una plataforma interinstitucional unificada que permita un intercambio adecuado de información. Implementar un plan de mejora continua, basado en retroalimentación regular de los usuarios.
- e) **Mejora de la coordinación interinstitucional:** Fortalecer y dar mayores atribuciones al comité de coordinación permanente, que incluya representantes de todas las instituciones del sistema penal. Este comité debiera reunirse regularmente para revisar procedimientos, discutir desafíos y planificar estrategias conjuntas, buscando asegurar una alineación continua y efectiva entre las diferentes entidades.
- f) **Revisión de los objetivos de gestión:** Reevaluar los objetivos de gestión para asegurar que reflejen un equilibrio entre la eficiencia y la calidad del sistema judicial. Se podría implementar una mayor

---

<sup>257</sup> “Can monetary incentives overturn fairness-based decisions?”, Royal Society Open Science Online ISSN: 2054-5703

<sup>258</sup> <https://www.latercera.com/diario-impreso/cumplimiento-de-metas-al-interior-del-ministerio-publico/#>

formación en el sistema penal sobre cómo balancear los objetivos de rendimiento con la necesidad de una justicia bien fundamentada, para evitar la prevalencia de una cultura de cumplimiento de metas a costa de distorsiones y de la calidad de esta.

## 5.11. LA EXPERIENCIA DE CONCESIONES DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (MOP)<sup>259</sup>

---

### 5.11.1. Introducción

El sistema de concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP) de Chile se originó en un contexto sociopolítico y económico particular a principios de los años noventa. Este periodo se caracterizó por la recuperación democrática del país y por una serie de desafíos en términos de infraestructura y crecimiento económico. La política pública de concesiones fue concebida como una respuesta innovadora a la necesidad urgente de modernizar la infraestructura del país sin sobrecargar las finanzas públicas.

En la segunda mitad de los años ochenta, Chile comenzó a reactivarse económicamente después de la crisis que llevó a una significativa contracción del PIB y a una caída notable en la inversión pública. En este escenario, la capacidad del gobierno para mantener el crecimiento económico y superar las carencias estructurales era incierta.

En este sentido, mediante la colaboración público-privada, el sistema de concesiones se estableció con el objetivo de movilizar recursos del sector privado para financiar, construir, y operar obras públicas, no solo buscando cubrir el déficit de infraestructura que en ese momento mantenía el país, sino que también liberar recursos públicos para proyectos de gran envergadura y con una alta rentabilidad social. La idea central era que las empresas privadas pudieran recuperar su inversión a través de la explotación de las obras concesionadas durante un periodo determinado, antes de transferirlas al Estado.

Este sistema con el paso de los años se fue consolidando rápidamente, permitiendo generar un marco institucional robusto que logró atraer a distintos inversionistas del sector privado. En tal sentido, se fue logrando el desarrollo de una amplia cartera de proyectos que incluyen carreteras, aeropuertos, hospitales, entre otros, contribuyendo de esta forma al fomento de la competitividad y crecimiento económico del país.

### 5.11.2. Periodo Patricio Aylwin Azócar, 1990-1994

Al asumir el primer gobierno de la concertación (1990) fue necesario convenir algunas cuestiones fundamentales para proyectar el desarrollo del país hacia el futuro. Chile enfrentaba un alto nivel de pobreza (cerca del 40% de la población), una situación fiscal muy disminuida (el presupuesto público representaba menos del 17% del PIB), una inflación relativamente alta (del orden del 20% anual) y un volumen de exportaciones cercano a los 6MMUS\$ (aproximadamente un 15% del PIB). Hacerse cargo de la pobreza requería, entre otras cosas, asegurar una tasa de crecimiento alta. Fue lo que dio origen a la propuesta programática que sostenía que “Chile tiene hoy después de un largo período de profundos conflictos y antagonismos la oportunidad única de establecer las bases de un nuevo consenso nacional que haga posible

---

<sup>259</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Carlos Cruz Lorenzen, cuya experiencia y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

un avance simultáneo en el desarrollo estable de su economía y en la mejoría significativa de las condiciones de vida de los sectores más postergados” (Programa de Gobierno Patricio Aylwin). Para avanzar en esa dirección se estimó que era fundamental estimular la inversión como uno de los factores dinamizadores del crecimiento. Para ello era necesario mejorar sustantivamente la capacidad del sector público de aumentar el nivel de la inversión en infraestructura muy deteriorada por los procesos de ajuste que fue necesario enfrentar luego de la crisis de principio de los 80. (Fuentes diversas)

Para hacer frente a esa tarea era necesario explorar formas que no implicaran un gran uso de recursos públicos. Dada las experiencias de países como España, México y Francia en el Ministerio de Obras Públicas (MOP) se pensó en las concesiones como alternativa. Es necesario consignar que al principio del gobierno del presidente Aylwin el presupuesto del MOP llegaba sólo a 300 MMUS\$ aproximadamente (hoy supera los 4.000MMUS\$).

La facultad concedente del MOP estaba consignada en el Decreto con Fuerza de Ley 591 del año 1981 y en el Decreto con Fuerza de Ley 591 de 1982. Si bien existía esta posibilidad, hasta el Gobierno del presidente Aylwin no hubo experiencias en esta materia. Concesiones, desde el punto de vista de sus efectos en la modernización del Estado, comienza siendo un esfuerzo por mejorar su capacidad concedente, para lo cual se envía al Parlamento un proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas (octubre 1990) a través de la Ley 19.068, promulgada en julio del año 1991. El año 1991 se introduce al Parlamento una nueva modificación de ese cuerpo legal que da origen a la Ley 19.252 de octubre del 1993. Se argumenta para ello la experiencia adquirida durante los meses precedentes en estudios, relación con posibles concesionarios y la experiencia internacional. El objeto de esas modificaciones fue estimular la participación de eventuales interesados y de las agencias de financiamiento.

A partir de esa modificación se llamó a licitación una serie de proyectos, de los cuales se adjudicaron durante esa administración dos: Túnel El Melón, por 38 MUS\$, en abril 1993, y Camino de la Madera, por 26 MUS\$ en abril del 1994, un total de 64 MUS\$.

Además, se prepararon para llamar a licitación otras seis iniciativas que serían licitadas más adelante: Camino Nogales Puchuncaví, Acceso Norte a Concepción, Autopista Santiago San Antonio, Aeropuerto El Tepual y Aeropuerto Diego Aracena. En total estos nuevos proyectos en cartera sumaban 400 MUS\$ aproximadamente. Las características de estos proyectos eran ser obras singulares y, en su mayoría, nuevas, salvo los aeropuertos y la Ruta 78.

Para llevar adelante este proceso se creó el Departamento de Concesiones dependiente de la Dirección General de Obras Públicas (DGOP). Junto con ello se diseñó un “contrato de apoyo” con la fundación para la Transferencia Tecnológica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile, a cargo de la Dirección de Planeamiento del MOP y, paralelamente, se puso en marcha la Unidad Ejecutiva Ruta 5, adscrita a la DGOP, pero bajo la supervisión de la Dirección de Vialidad.

### 5.11.3. Periodo Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

Se modificó nuevamente la Ley de Concesiones. La consolidación de la facultad concedente en el MOP durante el período anterior dio origen a una política pública cuyo objetivo era aumentar la capacidad de inversión en infraestructura pública que tenía el país para hacer frente a la oportunidad que representaba el desarrollo del comercio internacional en la cuenca del Pacífico, la necesidad de hacer frente a las necesidades de servicios de

los sectores más vulnerables y avanzar en la integración regional (Ver Lagos, Mi Vida, Gobernar para la democracia, Memorias II, 2020). Se estimó que esta era una oportunidad para abordar el desafío a través de la participación privada. Para ello se asumió que era necesario modificar nuevamente la Ley de Concesiones, aunque esta vez como instrumento de esa política pública de expansión de la infraestructura nacional a partir de la asociación con privados, tal como queda consignado en el mensaje de la Ley.

Las modificaciones más relevantes de la Ley de Concesiones permitieron consolidarla como un marco normativo estable, creíble y que otorgaba las garantías necesarias a todos los actores para sumarse a este propósito. La nueva Ley de Concesiones 19.460, aprobada por unanimidad en el Parlamento, entró en vigor en junio de 1996 y dio origen al Decreto MOP 900 del 31 de octubre de ese año, a través del cual se regulaban una serie de aspectos que serían fundamentales para el éxito del proceso de concesiones en Chile. Entre otros, la radicación de la facultad concedente en el MOP y en el Ministerio de Hacienda (MH); el carácter de decretos con fuerza de ley de los contratos de Concesiones; los tipos de participantes con los que interesaba contar en los procesos licitatorios; los proyectos susceptibles de ser concesionados; el estímulo a las iniciativas privadas; los criterios de adjudicación para un contrato de concesiones (incorporándose el Valor Presente de los Ingresos, modalidad que había sido diseñada en la Unidad Ejecutiva Ruta 5, en 1994); se precave la posibilidad de adjudicación discrecional, al regular la importancia de la calificación técnica en el concurso por un contrato de concesión; se define la posibilidad que el Estado otorgue subsidios, así como los mecanismos de ampliación de contrato; se precisa un sistema de resolución de controversias; las razones de caducidad del contrato; la obligatoriedad de concesionar nuevamente el proyecto, una vez que el contrato haya llegado a su fin; (Dolores Rufián, Manual de Concesiones de Obras Públicas, 1999)

Un segundo paso fue dotar al MOP de una estructura orgánica dedicada. Para ese efecto se contrató en enero de 1995 un responsable con el encargo de poner en marcha la Coordinación General de Concesiones (CGC; abril de ese año), con dependencia de la DGOP. Se unificaron las tres áreas en las que se trataban las concesiones en el MOP, bajo dependencia de la DGOP (Contrato de apoyo, adscritos a la Dirección de Planeamiento, Depto. de Concesiones y Unidad Ejecutiva Ruta 5), internalizando buena parte de las funciones que podría haber asumido un banco de inversiones.

En mayo de 1997, a raíz de los atrasos que se experimentaban en expropiaciones y la urgencia que había en habilitar las fajas de terreno necesarias para llevar adelante las obras asociadas a los contratos de concesiones, el Consejo de Concesiones, integrado por el Ministro de Obras Públicas, Subsecretario de la cartera y el DGOP, principalmente, se decidió crear una unidad especializada al interior de la Coordinación General de Concesiones para apoyar esta función, tal como quedó establecido en la Resolución DGOP de mayo de 1997.

En vista del aumento de obras en la fase de construcción y de algunas que comenzaban su explotación, se decidió crear una unidad que se especializara en la supervisión y control de los contratos de concesiones desde el momento de su adjudicación. Es así como el 3 de septiembre de 1997, según Resolución DGOP 1952, se crea la Coordinación General de Construcción y Explotación de Obras Concesionadas

Para asumir las tareas que a ese entonces se llevaban a cabo en la CGC, la dotación autorizada por el Ministerio de Hacienda fue la siguiente: para el año 1997, 23 personas; para el año 1998, 32 personas y para el año 1999, 85 personas. Dado que esta dotación era absolutamente insuficiente, el resto del personal requerido era provisto por empresas de apoyo (contratos de apoyo y/o empresas de consultoría) y por personal a honorario

dependiente de la DGOP o de otras reparticiones del MOP. A principios del año 1998 el número de profesionales que efectivamente trabajaban para el área de Concesiones del MOP superaba las 300 personas, a través de diferentes formas contractuales.

Para normalizar la disponibilidad de personal, sus remuneraciones y su inserción en la institución se envió al Parlamento un proyecto de ley de funciones críticas, a través de la cual se proponía permitirle al MOP contratar transitoriamente a honorarios a personal de la institución para apoyar el despliegue del área de concesiones. Esta ley, luego de ser aprobada en el Parlamento, fue objetada en el Tribunal Constitucional a solicitud de la oposición más intransigente (Pinochet incluido). (Ver Lagos, 2020)

Los contratos de apoyo más significativos, a través de los cuales se suplieron las carencias de recursos humanos y de operación fueron con la Fundación de Transferencia Tecnológica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile, entre los años 1992 a 1995; con el Instituto de Economía de la Universidad de Chile, en 1996 y 1997, con la empresa Gestión Ambiental y Territorial S.A (GATE), en 1998 y 1999. Otros contratos de apoyo se destinaron fundamentalmente a respaldar tareas específicas como expropiaciones (Abaco) y la tecnificación de la gestión del área de Concesiones (Gesys).

Esta estructura organizacional de la CGC, apoyada en relaciones contractuales poco convencional, tuvo la misión de continuar con el plan de licitaciones y adjudicaciones de la administración anterior, ampliándolo a otras iniciativas complementarias de gran impacto, en el cual se consideraban la Ruta 5 desde La Serena hasta Puerto Montt, rutas transversales (Acceso Arturo Merino Benítez (AMB), Acceso Norte a Concepción, Ruta 78, Ruta 68, Ruta Santiago Los Andes), aeropuertos (La Serena, Calama, Carriel Sur y AMB) y el embalse El Bato. Estos eran de características distintas a los de la primera etapa, y consistían en lo fundamental en el mejoramiento de infraestructura vial estructurante ya existente, en proyectos aeroportuarios, en proyectos de vialidad urbana y un proyecto piloto de embalse, experiencia única en el mundo.

Se diseñó así un Segundo Programa de Concesiones, cuyo objetivo era promover en forma orgánica un Plan de Concesiones de Infraestructura de Chile. Se llevó a cabo un Seminario de promoción de estas iniciativas en el Hotel Carrera, en noviembre de 1995, con gran convocatoria internacional. En este se adquirió el compromiso de licitar al menos 12 proyectos nuevos agrupados en Ruta 5 y Concesiones Urbanas en forma secuencial, a partir de fechas preestablecidas, de modo de dar a las inversionistas la posibilidad de instalarse en el país apostando a que podían aspirar a buenos resultados en plazos predefinidos.

El programa de licitaciones de la Ruta 5, considerada la principal vía de circulación del país, tenía por finalidad reforzar la infraestructura logística y de integración del territorio. Para ello, la ruta entre La Serena y Puerto Montt se dividió en 8 tramos; cada uno debía ser más o menos uniforme en su nivel de servicio, con un diseño de 120 km de velocidad de circulación, con dos pistas por sentido, lo que imponía ciertas exigencias de inversión y de segregación. La tarifa que se cobraría por recorrerla debía ser más o menos la misma por km a lo largo de la ruta y no debía ser muy diferente a lo que los peajes públicos cobraban en ese momento (12 pesos el km). El sistema de cobro que se diseñó fue el de “casetas de cobro transversales” cada 100 km aproximadamente, con cobros laterales cuando correspondiera. Se optó por una política de tarifa única por km recorrido. El contrato definía la tarifa y las obras a realizar. En los tramos de mayor demanda se captaban excedentes, a través del cobro por infraestructura existente, y en los de demanda más reducida se definieron subsidios que permitían al concesionario alcanzar una rentabilidad razonable. En estos contratos se incorporó

un Ingreso Mínimo Garantizado, garantía contingente que resolvió buena parte de las incertidumbres de demanda que enfrentaban los proyectos.

Para llevar a cabo el Programa de Concesiones Urbanas se identificaron tres sistemas viales de alta demanda potencial, incluidos en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago del año 1960 (Norte Sur, Costanera Norte - Kennedy y Américo Vespucio). Se estimó que cada uno de estos corredores fueran considerados sistemas independientes. Para su licitación se definieron las velocidades de diseño y trazados definitivos. Fue necesario definir el “sistema de cobro”, por lo que, de acuerdo con consideraciones del momento, este no podía significar que los vehículos tuvieran que parar para pagar. A la vez, no era posible una solución en que cada sistema tuviese su propio mecanismo de cobro y fue necesario identificar tecnologías que permitirán el cobro integrado. En ese momento no había experiencia equivalente en el mundo. Con la colaboración de los interesados y de empresas de tecnología se logró el diseño de un sistema “free flow” de cobro integrado. La tarifa por km recorrido debía ser tal que el sistema se autofinanciara. Dado lo abultado que esta podía representar para usuarios, no acostumbrados a pagar por vías urbanas, se diseñó una modalidad a partir de una tarifa base que se reajustaría año tras año, a lo largo de los contratos, en un 3,5% por sobre el IPC. Al final del contrato los ingresos generados por tarifa permitirían pagar las inversiones realizadas, la operación del sistema y su mantenimiento.

Las metas propuestas en el Segundo Programa de Concesiones se cumplieron con holgura. Se licitaron y adjudicaron en este período 22 proyectos por un total de 4.600 MUS\$ entre carreteras, autopistas y aeropuertos. Se cumplió con los plazos comprometidos, salvo algunos retrasos en los proyectos urbanos. A la fecha, ese monto de inversiones significaba casi 6 veces el presupuesto anual del MOP.

La única forma de garantizar los montos de inversión requeridos, los aportes en gestión constructiva y la experiencia operativa que requerían los grandes proyectos contemplados, era convocando a las principales empresas concesionarias de Chile y del mundo a participar en esas licitaciones. Para ello, se asumió que, más allá de la calidad de los proyectos, la fortaleza legal del sistema, la profundidad del mercado de capitales local y el involucramiento del Estado en los riesgos de los proyectos (a través de novedosos sistemas de garantías), había que, en lo esencial, disminuir los costos de participación de los interesados en cada licitación. Ello pasaba por promover directamente los proyectos en el extranjero, transferir a los proponentes la mayor cantidad de información posible y cumplir con los plazos de las propuestas. Ello significó una gran exigencia para la CGC que se expresó en los costos de preparación de las propuestas, un aumento del personal de la entidad, la necesidad de asumir nuevas funciones, como los estudios territoriales y ambientales, y una sobrecarga para las empresas consultoras que trabajaban en estudios, proyectos, revisiones y otras materias de apoyo. El resultado de este esfuerzo fue muy exitoso. Se logró un alto nivel de convocatoria en los diferentes concursos, incluso en los momentos en que la economía nacional no pasaba por un buen momento y que el marco legal todavía se encontraba en elaboración. El Reglamento de la Ley se publicó en octubre del año 1997.

Para permitir el buen funcionamiento del sistema fue necesario modificar una serie de otros cuerpos legales: la Ley de Bancos, para crear la figura de “prenda industrial sin desplazamiento”; la Ley del IVA, para facilitar la devolución de lo pagado por el concesionario en la fase de construcción y operación; la Ley del Mercado de Capitales, para estimular la inversión de fondos nacionales en proyectos de infraestructura. Junto con ello se elaboró un manual para crear un Bono de Infraestructura que se puso a disposición del mercado financiero en Nueva York, con una alta aprobación (1996). Simultáneamente, se creó un mecanismo de distribución de

ingreso (MDI) para soslayar la situación económica resultante de la “crisis asiática” sobre el sector. Era un seguro que las concesionarias, que temían un impacto en la demanda, podían comprar y así asegurar un ingreso total, compensando las diferencias con obras adicionales. De igual forma, con la crisis cambiaria a la que el país se vio enfrentado como consecuencia de la crisis económica internacional de 1998 y 1999, se puso en marcha un Seguro de Cobertura Cambiaria que facilitaba el repago de los compromisos financieros contraídos en moneda extranjera.

La competitividad que promovió la CGC tuvo impactos muy beneficiosos para el país. Más allá de la concreción de las obras necesarias para la modernización de la infraestructura nacional, se constituyó un Fondo de Infraestructura, a través de un simple Protocolo de Acuerdo entre el MOP y el Ministerio de Hacienda, con aportes de las empresas como consecuencia de los procesos licitatorios, que alcanzó a más de US\$ 900 millones de US\$. Este era administrado por el Ministerio de Hacienda sin cláusulas que aseguraran la concurrencia del MOP en las decisiones.

El éxito del programa de concesiones llevó a que el ejecutivo propusiera otros procesos de incorporación de recursos privados para desarrollar servicios fundados en infraestructura pública: Ley EMPORCHI (Establece normas para la modernización del sector portuario) 19.542, de diciembre de 1997. A través de ella se regula la forma en que los puertos del Estado pueden expandir su infraestructura y mejorar su capacidad de servir a través de concesionar a privados la inversión. Por otra parte, se autorizó la incorporación de capital privado a las empresas sanitarias ESVAL y EMOS, inicialmente, para luego extenderlo a todas las empresas que componían la industria de los servicios de agua potable y tratamiento de aguas servidas en las zonas de mayor densidad poblacional.

#### 5.11.4. Periodo Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006

A pesar del cambio de gobierno, Concesiones tuvo una administración de continuidad, centrada en mantener la cartera de licitaciones, ejecutar los proyectos adjudicados y poner en marcha lo antes posible las obras comprometidas. Se mantuvo la idea de que Concesiones era parte de una Política Pública que tenía por propósito dotar al país de la infraestructura necesaria para alcanzar las metas del desarrollo. Por lo tanto, la efectividad estaba muy en el centro de esa política, sin descuidar el sentido de eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En esta lógica de continuidad se adjudicaron los proyectos de Concesiones Urbanas más relevantes, desarrollados durante la administración anterior. Esta fue una iniciativa pionera en el mundo por la extensión de la red, el sistema de cobro sin detención, con la integración tecnológica de los sistemas de cobro. Estos fueron: el Sistema Oriente Poniente, febrero 2000; Sistema Norte Sur, septiembre del 2000; Américo Vespucio Sur, agosto del 2001; Américo Vespucio Norte, marzo 2002.

Luego de la adjudicación del proyecto Américo Vespucio Sur se amplió ese contrato, de común acuerdo con la empresa adjudicataria, para reemplazar el corredor de transporte público considerado por la “Línea 4” del Metro de Santiago y el colector aguas lluvia para la zona sur de la ciudad.

De igual forma, en el contrato Oriente Poniente (Costanera Norte más la Avenida Kennedy) se modificó el proyecto. De la utilización de la calzada de la Avenida los Conquistadores y Bellavista en la Comuna de Providencia, que dio origen al movimiento No a la Costanera Norte, se decidió soterrar el trazado para pasar

por debajo del cauce del Río Mapocho. Se incluyó en ese contrato un colector de aguas lluvia para la zona poniente de Santiago.

Durante los primeros años del gobierno del presidente Lagos se mantuvo la modalidad de suplir las carencias de recursos humanos y financieros del área de Concesiones a través de contratos de apoyo y del aporte de las empresas consultoras. Para este efecto se contrató a la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, en 2001 y 2002, por 625 y 980 millones de pesos respectivamente.

Desde el punto de vista institucional se avanzó en funciones de coordinación interna en el MOP, al crear el Comité Ejecutivo de Concesiones, en el que participaban el ministro, el subsecretario, el DGOP y el Coordinador General de Concesiones.

Otro avance importante fue la creación del Comité Coordinador de Comisiones Conciliadoras y Arbitrales, con el propósito de apoyar a los representantes del MOP en la toma de decisiones en materias de controversias.

Seguía dificultando el despliegue de esta naciente nueva industria de las concesiones la falta de una institucionalidad legal para el área en el MOP, las formas poco convencionales de dotarla de personal y un presupuesto limitado de la institución.

Se continuó con la recaudación de Bienes y Derechos, los que incrementaron el Fondo de Infraestructura en más de 200 millones de US\$ entre el año 2000 y el 2002.

A finales del 2002 estalla el caso conocido como MOP-GATE, con impacto muy profundo en el MOP y, particularmente en el área de Concesiones. Las causas legales que se siguieron por fraude al fisco fueron numerosas, la mayor parte de ellas sin consecuencias. El origen de los múltiples procesos que se siguieron bajo este concepto fue:

- a) La fuerte presión por sacar adelante los múltiples compromisos contraídos como consecuencias de las adjudicaciones de contratos y la necesidad de mantener una cartera de licitaciones activa
- b) la necesidad de mantener e incrementar una dotación de personal para ese efecto, en una situación de mercado laboral de escasez de profesionales competentes y aumento sustantivo de las remuneraciones
- c) La práctica establecida de resolver estas dificultades a través de contratos de apoyo y aporte de empresas consultoras
- d) La disposición de empresas consultoras a facilitar sus contratos para transferir recursos para estos propósitos
- e) La inexistencia de controles suficientes para impedir que situaciones similares ocurrieran

El efecto de este proceso en el MOP, y particularmente en la CGC, fue muy duro: enjuiciamiento ético a quienes se desempeñaban en esa área; eliminación de los “contratos de apoyo” con efectos en la disponibilidad de recursos para llevar adelante las tareas; se masificó la idea de que esa había sido la forma en que se habían financiado campañas políticas; se utilizó como argumento para validar la hipótesis de la “captura” por parte de los grandes concesionarios, aunque nunca estuvieron vinculadas al caso.

No obstante, lo devastador del caso, la actividad del área de Concesiones se mantuvo con un gran dinamismo, con un importante sentido de continuidad. De hecho, se agregó una nueva área a ser concesionada como es

el Programa de Recintos Penitenciarios (grupo 1, marzo del 2002; grupo 3, diciembre del 2004), dando origen a 6 nuevos establecimientos, y otras edificaciones públicas, como el Centro de Justicia de Santiago, mayo del 2004, la Estación Intermodal La Cisterna, mayo del 2004; Plaza de la Ciudadanía, mayo del 2004; Estadio Techado del Parque O'Higgins, septiembre del 2004, y el Puerto Terrestre de Los Andes, febrero del 2005.

Un efecto colateral del caso MOP-GATE fue el reconocimiento de la distorsión presupuestaria con las que la actividad se había financiado hasta ese momento. El Presupuesto de remuneraciones de la institución aumentó significativamente entre el año 2003 y el año 2004. El año 2002 el Presupuesto consideraba para Concesiones una dotación de 60 personas y recursos para "pago de personal" de 940 millones de pesos al año. El año 2003, se mantiene la dotación y los recursos se redujeron a 930 millones de pesos. El año 2004 el Presupuesto mantiene la misma dotación y los recursos para este efecto pasan a ser 3.310 millones de pesos. (Presupuesto de la Nación, Glosas presupuestarias DGOP)

Luego del caso MOP-GATE nunca se volvió a hablar del Fondo de Infraestructura a cargo del Ministerio de Hacienda, quedando los recursos generados por este efecto a su plena disposición. Permitieron esta situación los cambios de ministros de OOPP. Dado el carácter informal del Protocolo que le dio origen, esto no tuvo mayores repercusiones.

El caso MOP-GATE también tuvo incidencia en la creación y/o fortalecimiento de otras instituciones del Estado con un claro efecto modernizador. En efecto, la Ley sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la administración pública y de normas sobre gastos reservados 19.863, se promulgó en enero del año 2003. Sus efectos se vieron en la Ley de Presupuesto del 2004.

#### 5.11.5. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

La nueva administración asume con una visión muy crítica respecto de la industria de las concesiones (se cambia al Coordinador de Concesiones y se nombra alguien externo). El caso MOP-GATE, los cambios de contratos en las concesiones urbanas y el reclamo de Gendarmería respecto de los contratos de cárceles, llevan a las nuevas autoridades a revisar el marco legal de la industria, junto con prácticamente paralizar los procesos licitatorios. Entre 2006 y 2007 sólo se adjudican 3 proyectos de montos relativamente bajos, lo cual incide en la inversión futura materializada a través de concesiones. El ritmo de licitaciones y adjudicaciones se recupera a partir de 2008, pero sin un programa claro de nuevos proyectos.

La hipótesis es que el Estado había perdido "el control" de la industria y debe retomarlo. En efecto, la nueva administración no tuvo mayor claridad hacia dónde iba el programa y se limitó a visualizarlo como una modalidad de incrementar la inversión incorporando a privados, pero sin un objetivo de política pública más específico.

Se aspiró a cambiar la relación contractual de "obras" por "niveles de servicio". Para ello se intentó poner en marcha una Superintendencia de Infraestructura. Esta abarcaría más que las obras concesionadas. Con el cambio de ministro, en enero del 2008, se paraliza esta iniciativa. Se elimina del Programa de Concesiones el proyecto Puente del Chacao por suponer que sus costos sobrepasarían los que se había evaluado como "socialmente aceptable" por los organismos pertinentes.

En el caso de las cárceles, adjudicadas en el período anterior, un reclamo de la concesionaria, como consecuencia de un cambio de contrato solicitado por el mandante, dio origen a una controversia que pudo haberse cerrado de acuerdo con el fallo del Tribunal Arbitral por un total de 1 millón de UF en contra del Estado. No obstante, esta resolución fue llevada a la Corte Suprema por la autoridad. El fallo definitivo fue de 3 millones de UF en contra del mandante.

De igual forma, no se llegó a acuerdo por el Camino de la Fruta y la concesionaria abandonó el contrato, haciendo uso de las cláusulas de salida que este consideraba. Este se vuelve a licitar años después. Se logra diseñar un modelo de concesiones para establecimientos hospitalarios, el que luego tendría un gran impacto en la modernización del sector.

Para expresar esta voluntad de cambio se mandó un nuevo proyecto de Ley al Parlamento el que dio origen a la Ley 20.410, que modifica la Ley de concesiones de obras públicas, que entró en vigor el año 2010. Las principales modificaciones que se le incorporan a la Ley de Concesiones son la creación del Panel de Expertos (similar al Panel del sector eléctrico); formalización del Consejo de Concesiones con profesionales de alto nivel provenientes del sector académico, fundamentalmente; se le otorgaron facultades al Estado para poner término a una concesión; se incorporó la posibilidad de recomprar una concesión (Camino de La Madera); se determinó que los fallos de las comisiones arbitrales debían ser en derecho, lo cual incorpora un factor complejo en la relación entre mandante y concesionario al haber primado hasta ese momento los “fallos en conciencia”.

Algunos proyectos de interés que se adjudicaron en ese período fueron la autopista de la Región de Antofagasta, la Ruta 160 de Tres Pinos a Coronel, en la Región del Biobío, los hospitales de La Florida y Maipú, los corredores para el Transporte Público, la operación del Grupo 2 de Cárceles (Antofagasta y Concepción), Centro Metropolitano de Vehículos Retirados de Circulación, Ruta Puerto Montt Pargua en la Región de Los Lagos, Ruta 5 tramo Vallenar Caldera, el Hospital de Antofagasta y el Hospital Félix Bulnes.

Independiente de los resultados del estudio de reingeniería institucional al que se debía someter a la CGC a esas alturas, como consecuencia de su desarrollo, madurez y nuevas demandas, la DIPRES recomendó en el año 2007 que “el futuro nuevo ente encargado de la administración de concesiones debe mantener algunas de las actuales características, tales como presupuesto propio y adecuado a sus necesidades de organización especializada, así como un staff profesional permanente de excelencia. Debe realizar una gestión basada en modelos de la empresa privada, respaldar sus actividades de coordinación interna con manuales de procedimientos y en sistemas de información financiera y de gestión, y poseer una contraloría operativa interna, que examine periódicamente las actividades llevadas a cabo por las unidades ejecutivas de concesiones”. Estas recomendaciones se siguieron, aunque no se formalizara legalmente la institución.

#### 5.11.6. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

La industria mantuvo su inercia. Había una cartera de proyectos que se venía estudiando de la administración anterior, que tenían en su mayoría, origen en iniciativas privadas.

Progresivamente se le fue transfiriendo al privado la responsabilidad de llevar a cabo los Estudios de Impacto Ambiental y la participación ciudadana correspondiente. Los proyectos para licitar, por lo tanto, disminuyeron su nivel de resolución, dados los cambios a que podrían estar expuestos en esos procesos. Se acertó así el

proceso de licitación, pero se alargó la tramitación, una vez adjudicado. Por lo tanto, aumentaron los riesgos transferidos al privado y se extendió la iniciación de obras y la puesta en servicios.

Se adjudicaron algunos proyectos relevantes como la carretera Concepción Cabrero, Acceso a Iquique, Ruta 43 en la Región de Coquimbo, Américo Vespucio Oriente (AVO) 1 en Santiago, puente Industrial de acceso a Concepción, aún en fase de construcción, al igual que el Hospital Geriátrico en Santiago y embalse Las Palmas y el Paso Fronterizo Los Libertadores.

Se definió como cláusula de adjudicación, para la segunda concesión del aeropuerto AMB, un mecanismo de distribución de ingresos entre el concesionario y el Estado (se adjudicó a quien ofreciera el mayor porcentaje del ingreso total de la concesión al Estado), que terminó siendo muy favorable para éste. Se comenzó a ver la infraestructura como una fuente de ingresos para el Estado.

Se conviene la extinción del contrato Camino de La Madera (2012) adjudicado inicialmente (1994) a Belfi, Las Américas, CMB. El MOP pagó por este efecto más de 700 mil UF, lo que claramente fue muy favorable para la concesionaria.

#### 5.11.7. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

Se sigue adelante con la relicitación de proyectos cuyas concesiones estaban llegando a su término y se licitan nuevas iniciativas, en su mayoría provenientes de iniciativas privadas. Se adjudicaron proyectos por 2,2 billones de US\$ entre las que cabe destacar 2ª Concesión Camino de La Fruta, Ruta del Loa, Conexión ruta 68 con 78, Complejo Fronterizo Los Libertadores, Teleférico Bicentenario, embalse Las Palmas y Américo Vespucio Oriente (AVO), tramo II.

Se legisló para darle respaldo institucional al área de Concesiones del MOP, lo que se expresa en la ley N.º 21.044 de noviembre del 2017, creándose la Dirección General de Concesiones. Se terminó así, después de 22 años, la Coordinación General de Concesiones, asimilándose a la institucionalidad vigente. Se consolida el área de concesiones a partir de una estructura definida, independencia de la DGOP, planta de personal formalizada, con presupuesto debidamente asignado. La plena internalización de la CGC al MOP le resta flexibilidad para adecuarse a las necesidades, rigidiza su modalidad de contratación y las asignaciones presupuestarias, siempre insuficientes para hacerse cargo de las demandas de una industria ya consolidada.

Se legisló para dar origen al Fondo de Infraestructura. Esta es una iniciativa presentada por el Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI), acogida con buena disposición por parte del ejecutivo. La idea era aprovechar los excedentes que se generaría en la segunda iteración de concesiones viales cuyos plazos vencían, para constituir un fondo de recursos disponibles para garantizar proyectos de mayor riesgo y así extender el sistema de concesiones a otras áreas. La ley se aprobó a fines del año 2017 y entró en vigor el día antes del término de la administración de la presidenta Bachelet.

Aparecen las primeras manifestaciones en contra del sistema de concesiones de hospitales y de autopistas, lo que luego daría origen al movimiento “No+Tag”.

### 5.11.8. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

Se puso en marcha la empresa del Estado, Fondo de Infraestructura S.A., creada a través de la Ley 21.082 del 9 de marzo del 2018, hoy Desarrollo País. Este tenía al menos dos condiciones: que el MOP transfiriera a esta nueva empresa, en modo de comodato, la tuición de las obras y servicios que se originaron en la primera generación de concesiones, de modo que estas pudiesen ser licitadas utilizando las facultades concedentes que le otorgaba la ley y por esa vía recaudar los excedentes posibles de generar; y que el Ministerio de Hacienda estuviese disponible para entregar el control de esos recursos adicionales. La imposibilidad de conseguir la disposición de ambas instituciones impidió que este fondo se constituyera como estaba concebido. No obstante, para aprovechar la nueva empresa, el Ministerio de Hacienda la ha dotado de recursos para alcanzar fines diferentes de los que principalmente estaban contemplados.

Se reconocen los problemas que se enfrentan en las concesiones de hospitales y se estandarizaron sus bases de licitación, limitando el aporte privado a la infraestructura, el equipamiento, la operación del edificio y su mantenimiento. Algunas adjudicaciones emblemáticas fueron la Red de Hospitales del Biobío (hospitales de Santa Bárbara, Nacimiento, Coronel y Lota), la red Los Ríos-Los Lagos (Los Lagos, la Unión, Río Bueno y Puerto Varas) y la red Maule (Cauquenes, Constitución y Parral)

Se repiten las protestas en contra del sistema de concesiones de autopistas en cabezadas por el movimiento No+TAG, cuya expresión más visible es en octubre del 2019 como parte de las diferentes manifestaciones en contra del “neoliberalismo” y la “privatización” de servicios.

Se negoció con las concesionarias urbanas una modalidad para reducir el derecho adquirido por contrato de aumentar año a año la tarifa en un 3,5% real. A partir de enero del 2020 se elimina ese reajuste compensándose a las concesionarias principalmente con extensión del plazo del contrato.

Se impone a las concesionarias de autopistas urbanas la supresión de la tarifa de saturación y horario punta durante el período de Pandemia. Esta imposición ha sido revertida por los sistemas de arbitraje, debiendo el fisco compensar a las afectadas.

Se entró en una controversia con el aeropuerto de Santiago por el impacto que en este tuvo la caída del tráfico aéreo como consecuencia de la pandemia y de las medidas de control tomadas por el Estado de Chile. Hay un fallo a favor de la concesionaria emanado de la Comisión Arbitral y aún se litiga en el CIADI<sup>260</sup> al respecto. Otras concesiones han hecho reclamos similares ante el Panel de Expertos.

Se extendió el sistema de cobro “non stop” con TAG a los accesos a Santiago y a otras rutas de alto flujo.

Durante este período se adjudicaron diversos contratos: la Conexión Vial Ruta 78 hasta Ruta 68, Cuarta Concesión Aeropuerto El Tepual de Puerto Montt, Segunda Concesión Rutas del Loa, Mejoramiento Ruta G-21 Santiago-Farellones (devuelta por el concesionario por excederse los plazos de tramitación de los permisos), Segunda Concesión Ruta 5 Tramo Los Vilos - La Serena y Conurbación y Segunda Concesión Aeropuerto Chacalluta de Arica. Además, se adjudicaron 8 establecimientos de Salud en tres contratos y se hicieron

---

<sup>260</sup> Centro Internacional de Arreglo de Diferencias respecto a Inversiones.

numerosas mejoras en rutas ya concesionadas que requerían adaptaciones importantes por la evolución de los tráficos.

A fines del período el MOP anunció un Plan de Infraestructura al 2050, en el que las rutas concesionadas adquieren una gran relevancia. En ese contexto, se llama a licitación una importante cantidad de proyectos entre los que se incluyeron carreteras, rutas orbitales, hospitales, aeropuertos, teleféricos, relicitaciones de cárceles, edificios públicos y del estadio techado del Parque O'Higgins.

#### 5.11.9. Periodo Gabriel Boric Font, 2022-2023

El gobierno, al asumir, ve con cierta reticencia seguir adelante con la industria de las concesiones, si bien nunca se puso en duda la continuidad de los contratos que hasta ese momento había firmado el Estado de Chile. Ello se expresa en la falta de mención a su continuidad en el programa de gobierno y a la nula referencia al rol de la infraestructura en el desarrollo del país. Esto se ve agravado por las propuestas discutidas en la Convención Constituyente donde se llegó a plantear la supresión del sistema de Concesiones. Si bien no hay una definición al respecto en la propuesta Constitucional que se votó el 4 de septiembre del año 2022, las señales dadas hasta ese momento no eran claras respecto del futuro de esta actividad.

Se heredó una cartera muy amplia de proyectos en licitación, todos ellos con grados de resolución muy limitados, lo cual ha hecho muy difícil el proceso de adjudicación. Por diversas razones se decidió la postergación para la presentación de las ofertas de muchos proyectos emblemáticos, como es la relicitación de la Ruta 68, Santiago- Valparaíso y la Ruta 5, tramo Santiago-Los Vilos. Las explicaciones que se han dado al respecto son la falta de proponentes, proyectos incompletos, solicitud de los interesados, falta de acuerdo con las comunidades.

En el transcurso del primer año de gobierno, el MOP diseñó y puso en marcha la Política del “Buen Vecino”, cuyo propósito es hacerse cargo del impacto territorial que tienen algunos proyectos y el daño que ello puede implicar para los vecinos. Este contempla una inversión por más de 350 millones de US\$ en obras complementarias, financiados por el Estado.

El fallido proceso de cambio constitucional (sept. 2022), la falta de acuerdo para legislar un aumento de impuestos (abril 2023), la necesidad de incentivar la inversión pública con recursos públicos limitados, las exigencias por un mayor crecimiento han repuesto en el gobierno el interés por desarrollar la disciplina de las concesiones. Es así como, a pesar de las dificultades iniciales, se han llevado a cabo algunas adjudicaciones importantes en este período, como han sido el Hospital de Neurocirugía; Instituto Nacional del Cáncer, Red O'Higgins (Rengo y Pichilemu) y el Orbital Sur Poniente de Santiago. En ese contexto se anuncia un Plan de Concesiones al 2027 de 17 mil millones de US\$.

#### 5.11.10. Tabla de Factores Clave

A continuación, se presenta la tabla que identifica los factores clave que han influido en el avance o retroceso de las iniciativas de modernización estatal, en este caso, para las concesiones del Ministerio de Obras Públicas. Para una comprensión más detallada de la construcción de esta tabla, se recomienda revisar los Términos de Referencia de los estudios de casos en el Anexo 10.1.

Tabla 53: Tabla de Factores Clave – Experiencia de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP)

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público	+2	+1	+1
2. Trabajadores(as) del sector público			
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos	-1	+1	+1
4. Gremios empresariales	+2	+2	+2
5. Partidos políticos	+1	0	-1
6. Congreso Nacional	+1	+1	0
7. Tribunal Constitucional	-2	0	0
8. Poder Judicial			
9. Contraloría General de la República	-1	-1	-1
10. Dirección de Presupuestos	-2	-1	+1
11. Ministerio de Hacienda	+1	+1	+1
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública			
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)			
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)			
15. Asesores(as) presidenciales (“2do piso”)			
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad			
17. Organismos y bancos multilaterales	+2	+2	+2
18. Centros de pensamiento	0	+1	+2
19. Universidades			
20. Situación económica del país	+2	+2	+2
21. Crisis políticas e institucionales	+2	-1	+2
22. Demandas ciudadanas	0	-1	-1
23. Percepción de la corrupción	+2	-1	+1
24. Gobernanza de la Modernización del Estado			
25. Capacidad de implementación de las reformas	+2	+1	0
26. Disponibilidad de recursos para las reformas	-1	-1	-1
27. Disponibilidad de información para las reformas			
28. Disponibilidad de tecnologías de información	+1	+2	+2

Fuente: Elaboración propia

Respecto a la tabla, cabe destacar que el factor de gremios empresariales (calificación +2 durante los tres periodos), como, por ejemplo, la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) y la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública (COPSA), han apoyado consistentemente el modelo de concesiones, viéndolo como una oportunidad para participar en grandes proyectos de infraestructura, por lo que han tenido una incidencia muy positiva para las reformas.

En cuanto a los organismos y bancos multilaterales empresariales (calificación +2 durante los tres periodos) estos han jugado un papel importante al proporcionar tanto financiamiento como asesoría técnica, impulsando la capacidad de Chile para llevar a cabo proyectos de infraestructura a gran escala. Similarmente lo han hecho los centros de pensamiento hacia el último periodo.

Contrariamente, aquellos factores que han incidido de forma negativa permanentemente han sido, por una parte, la Contraloría General de la República, ya que, con una postura crítica y rigurosa frente a los proyectos de concesiones, ha retrasado algunos procesos. En segundo lugar, y a partir del segundo periodo, las demandas ciudadanas crecientes han generado presiones adicionales sobre el sistema de concesiones como, por ejemplo, el ya mencionado movimiento “No+Tag”. En tercer lugar, la limitada disponibilidad de recursos ha sido un

desafío constante, restringiendo muchas veces la capacidad del Estado para financiar y apoyar adecuadamente los proyectos de concesiones.

#### 5.11.11. Conclusiones

El modelo de concesiones, que se inicia a principios de los 90, tiene un impacto modernizador en sí mismo. El sector privado ha invertido a través de esta modalidad más de 28 mil millones de US\$ en infraestructura de servicios públicos de diferente naturaleza, como autopistas urbanas; carreteras interurbanas; aeropuertos; hospitales; cárceles, paso fronterizo Los Libertadores; puerto seco de Los Andes; embalses, y otras infraestructuras urbanas. Es difícil imaginar que algo de esto se hubiera podido hacer sólo con recursos públicos, ya que el monto invertido en 30 años representa aproximadamente tres veces el presupuesto actual anual de inversiones del Estado y casi 8 veces el presupuesto anual del MOP (Ver Reporte de Infraestructura, CPI)

Esta ha sido una política pública que se ha mantenido en el tiempo por casi 35 años, con algunos cambios de orientación y profundidad, pero sin modificar la esencia. Se ha consolidado como una modalidad de expansión de la infraestructura pública a través de financiamiento privado, que se refinancia a través del pago por parte de sus usuarios o por pagos directos del Estado o por una combinación de ambos.

La modalidad de “el que usa paga”, aplicada principalmente en autopistas, carreteras y aeropuertos, libera al Estado de invertir y mantener esa infraestructura estratégica, permitiéndole destinar esos recursos a otro tipo de infraestructura secundaria. Sólo a modo de ejemplo, si para la mantención de una carretera se requiere anualmente el 5% del valor de la inversión, sólo en la Ruta 5 se liberaría anualmente del orden de 600 millones de dólares para otros fines. El impacto de esto ha sido la expansión de la red secundaria pavimentada, la que pasó de un 14% de la red a principio de los 90 a un 45% en la actualidad.

Para el caso de los aeropuertos se mantuvo la tarifa de embarque por pasajeros nacionales e internacionales, y el pago al concesionario se descontó del recaudo destinado originalmente a la DGAC, lo que se estimaba pertinente para financiar las obras, la mantención y la operación de los establecimientos, de acuerdo con las bases de licitación. Para los usuarios la tarifa por uso aeroportuario ha sido transparente.

A través de sus autopistas y rutas interurbanas, el país se adecuó a los requerimientos que su modelo exportador tenía. La calidad de la infraestructura vial fue reconocida como una de las ventajas competitivas que se pueden mostrar. A principios de la década del 2000 Chile es clasificado entre los 20 países de mejor conectividad vial en el mundo (World Economic Forum). Ello se expresó fundamentalmente en una disminución significativa de los tiempos de viaje, el menor uso de combustibles y otros insumos, una mayor certeza en el acceso a distintos destinos y una disminución a un tercio de los accidentes fatales.

Una cosa parecida sucede con el sector aeroportuario. Luego de las experiencias iniciales en aeropuertos regionales se licitó el aeropuerto internacional de Santiago a fines de los años 90. El aeropuerto de Santiago, al poco tiempo de entrar en funcionamiento, fue considerado uno de los más modernos de América Latina (Memoria SCL, año 2005)

Las concesiones de autopistas, carreteras y aeropuertos han significado ingresos significativos para el Estado, dando origen a un Fondo de cerca de 1100 MUS\$ por bienes y derechos y por infraestructura existente, en los

primeros años del programa. Estos recursos se han acrecentado en el último tiempo al incorporarse en las bases de licitación “pagos al Estado” por diferentes conceptos y por mecanismos de licitación que incluyen distribución de ingresos entre el concesionario y el Estado. Sólo el aeropuerto de Santiago aporta al fisco más de 200 MUS\$ anuales por la modalidad de distribución tarifaria por la que se licitó. La infraestructura ha sido una fuente de recaudación fiscal no explícita, lo que genera confusión entre los usuarios. En efecto, para recaudar ha sido necesario mantener tarifas altas, a pesar de que se percibe que, en una segunda fase de concesiones, buena parte de las inversiones que justificaron cobros de esos niveles, ya se realizaron.

Las concesiones de autopistas en Santiago permitieron resolver problemas estructurales que afectaban a la ciudad como consecuencia de su expansión espontánea. Se dio origen a múltiples centralidades al promover la instalación de centros comerciales, bodegas de almacenamiento y parques industriales en sus áreas de influencia. Se originó así una nueva organización de flujos de la ciudad que puso en valor territorios muy marginados, descentralizando las actividades de los lugares tradicionales. De igual forma se resolvieron problemas de arrastre como los colectores de aguas lluvia en el sur y el poniente de la ciudad. Por otra parte, se aprovechó la construcción de la Autopista Vespucio Sur para extender la línea 4 del Metro de Santiago.

El buen resultado del proceso de concesiones incentivó la posibilidad de incluir otras áreas, como los recintos penitenciarios, los hospitales y otras infraestructuras urbanas. Una discusión que se dio fue la forma de compensar al concesionario en estos casos. Para las cárceles se concluyó que los servicios transferibles al privado eran casi inexistentes, en cambio en el caso de los hospitales se exploró la posibilidad de transferir todo lo que no fuera “bata blanca”. Esto causó muchas dificultades con los gremios de la salud. Hubo que llegar a un acuerdo intermedio que no ha sido todo lo virtuoso que se esperaba. En la nueva generación de hospitales concesionados (del 2018 en adelante) esto se resuelve, aunque aún está pendiente ver cómo enfrentar la triple autoridad sobre los recintos: concesionario, director médico e inspector fiscal.

En otras infraestructuras, se exploraron diferentes formas de repago al concesionario, dando muestras de gran flexibilidad. La adaptabilidad de la Ley de Concesiones para diferentes fines y la experiencia adquirida en este sentido es una de las grandes fortalezas que ha demostrado el sistema.

En esta misma dirección, se intentó resolver a través del sistema de concesiones las necesidades de embalsamiento de agua en algunas cuencas. Fue así como se licitó el embalse El Bato, cuya deriva demostró lo difícil de esta disciplina. El embalse volvió al Estado, quien lo finalizó y luego lo transfirió a los regantes. La modalidad que se utilizó para Convento Viejo resistió, aunque con poca efectividad desde el punto de vista de su impacto en el sector beneficiario. Los agricultores no están acostumbrados a pagos por agua; la separación de derechos de agua de la propiedad de la tierra no permite que, al contar con agua asegurada, aumente el valor de los terrenos y, por lo tanto, no permite mejorar las condiciones de endeudamiento y tecnificación. El destino del embalse Las Palomas está aún por verse.

Un aporte fundamental de la industria de las concesiones al patrimonio del Estado es el valor residual de las obras construidas y operadas a través de este mecanismo. La ley de concesiones, los contratos y el sistema de fiscalización asegura que estas se mantengan en las mismas condiciones en que fueron recepcionados originalmente para comenzar a operar. La disponibilidad de obras de calidad al final del período de concesión tiene un alto valor para el concedente. Esto se ha usado como argumento para recaudar de parte de los

segundos concesionarios de obras existentes por pago de “infraestructura existente”, sin que los usuarios se vean beneficiados.

El despliegue de la industria de las concesiones permitió que conceptos similares de asociación público-privada se comenzaran a diseñar y se implementaran en otros sectores, como es el caso de los puertos y en la industria de recursos hídricos. Luego del proceso de concesiones en los puertos de Valparaíso y San Antonio a fines de los 90, la industria portuaria nacional se situó entre las más eficientes de la región. Por su parte la incorporación de inversión privada, también a fines de los 90, a la industria de agua potable ha permitido que Chile se encuentre entre los 5 países de mejor cobertura en abastecimiento y en recolección de aguas servidas en el mundo, con una calidad del agua reconocida (en América Latina sólo dos países son reconocidos por la calidad de su agua potable: Chile y Costa Rica) y con bajos precios.

Un aporte importante de la disciplina de concesiones ha sido consagrar las “iniciativas privadas” como forma de engrosar la cartera de proyectos de interés público. Con el tiempo estos llegaron a transformarse en la principal fuente de proyectos a ser concesionados, no por su novedad sino porque fueron usados como una forma a la que recurrió el mandante para suplir los recursos requeridos para desarrollar iniciativas propias. Contribuyó a esto la falta de una visión estratégica del Estado respecto de la infraestructura como habilitante del desarrollo.

La industria de las concesiones se fundó con un marco normativo estable, que permitió que, por vía de las Bases de Licitación y contratos con carácter de Decretos con Fuerza de Ley, se adecúen las demandas del sector a los diferentes momentos y exigencias del área de infraestructura que se aspire a mejorar, y los riesgos de los negocios. El último cambio significativo de la Ley de Concesiones se llevó a cabo el año 2010. Su flexibilidad ha quedado demostrada dada la diversidad de áreas en las que se han ejecutado proyectos de concesiones, la diferentes modalidades de recaudación y los riesgos diferentes inherentes a cada disciplina.

Se desarrolló una práctica de gestión en el MOP que ha sido muy exitosa y estable en el tiempo. Primero la Coordinadora General de Concesiones (1995) y luego, la Dirección General de Concesiones (2018), así lo han demostrado. Su fortaleza y flexibilidad ha quedado demostrada por los resultados obtenidos. No obstante, es preciso señalar que la estructura de esa instancia de gestión, equivalente a la que existía a principio de los 2000, considerando la dotación formal e informal, no se ha adecuado a la evolución que ha tenido una industria que ha multiplicado sus exigencias más de 10 veces. Por otra parte, aún está por verse si la adaptación de esta unidad a la institucionalidad tradicional del MOP fue la mejor decisión.

La práctica de gestión que se deriva de la modalidad de concesión ha significado una mayor eficiencia en el uso de los recursos de inversión tanto públicos como privados, al estar mucho más expuestos al escrutinio de diferentes instancias de control: del Concedente (MOP y Ministerio de Hacienda) y el concesionario, del sistema financiero (banca, fondos, bonistas), de la Contraloría General de la República, del Parlamento y de la opinión pública.

Se crearon mecanismos que aseguran una cierta flexibilidad en el contrato y la máxima transparencia posible en la relación contractual. Esto se expresó en una primera etapa en las Comisiones Conciliadoras que luego evolucionaban en Comisión Arbitral, entidades que fallaban en conciencia. En una segunda etapa, (2010) se elimina la Comisión Conciliadora y se crea el Panel de Expertos, el que sólo recomienda, a partir de la

información que, frente a una eventual controversia, presentan las partes. De no haber acuerdo, se convoca a la Comisión Arbitral la que recibe la resolución del Panel como antecedente no vinculante. Sus fallos son en derecho y no siempre aceptados por el mandante, lo cual genera niveles de incertidumbre inconvenientes para el desarrollo de la industria.

La actividad concedente, desplegada a través de la Ley de Concesiones del MOP, generó cambios legales de relevancia en otras áreas: como fue la modificación de la Ley del IVA para poder devolver el IVA pagado por las concesionarias en una actividad cuyos ingresos no están afectos; a la Ley de bancos, para reconocer la prenda sin desplazamiento, de modo que el contrato pueda ser entregado en garantía; la Ley de Mercado de Capitales, para permitir el destino de los recursos de largo plazo al financiamiento de concesiones de infraestructura pública.

Se creó un sistema de múltiples seguros que permitieron adecuar riesgos sobrevinientes para una industria que estaba en fase de formación y consolidación: Ingreso Mínimo Garantizado; licitación por “ingreso total de la concesión”; Mecanismo de Distribución de Ingresos; Seguro Cambiario.

El reconocimiento de que algunos proyectos han tenido un impacto territorial relevante, no contemplados con la profundidad que hoy se requiere y que han implicado costos para su entorno, ha dado origen a la Política del Buen Vecino, cuyo propósito es reparar, en parte, esas situaciones. Esto representa una gran oportunidad para resolver brechas que siguen existiendo en los territorios.

Como consecuencia de una percepción acertada de que el sistema generaría recursos excedentarios para el Estado en la segunda generación de concesiones viales, se creó la empresa Fondo Desarrollo País. Si bien esta no se ha desarrollado como estaba previsto, tiene un gran potencial para permitir una participación del Estado en inversiones en infraestructura pública.

#### 5.11.12. Recomendaciones

El éxito del programa de Concesiones se ha visto cuestionado por una interpretación respecto del sentido mismo de esta actividad. Se ha intentado identificar concesiones con privatización y esto no es así. La infraestructura que se desarrolla a partir de esta modalidad de financiamiento, gestión y mantenimiento es y nunca dejará de ser del Estado, como algunos han sostenido. Reafirmar esto debe ser asumido en conjunto por todos los actores de la industria, si se aspira a que esta siga siendo una palanca fundamental de nuestro desarrollo.

Los proyectos concesionados debieran ser licitados en condiciones tales de iniciar obras lo antes posible. Lo que interesa es la capacidad de esos proyectos de prestar servicios a la mayor brevedad. Para ese efecto la entidad concedente debiera asumir el desarrollo del proyecto en su integridad, incluida las ingenierías, las expropiaciones, los permisos, los acuerdos con las comunidades, entre otros. Delegar esas funciones en el adjudicatario sólo hace más difícil las soluciones. Es diferente el acuerdo al que puede aspirar el representante del Estado que el empresario adjudicatario.

Un mayor despliegue de la industria de concesiones requiere un reforzamiento de la Dirección General de Concesiones de modo que pueda asumir una ampliación de la cartera, una mayor profundidad de los proyectos puestos a disposición de los eventuales concedentes, la aprobación de permisos de diferente naturaleza, los

acuerdos con las comunidades y una debida y oportuna promoción de los proyectos en el mercado global de inversiones en infraestructura. En este sentido, se requiere definir el presupuesto para la DGC de acuerdo a lo que se espera de ellas y no en base al comportamiento tendencial. El objetivo de esto es que esta unidad sea un “banco de inversiones” para el desarrollo de Alianzas Público-Privadas (APP) en el área de infraestructura.

En línea con lo anterior, es fundamental transparentar y clarificar el rol recaudador de los proyectos de APP que se financian mediante tarifas cobradas a los usuarios. La falta de transparencia en este aspecto puede generar desconfianza y deteriorar la relación entre el socio privado y el público, así como entre los usuarios y el proveedor del servicio. Asimismo, para abordar las necesidades de infraestructura en áreas que actualmente están rezagadas y para las cuales el Estado no cuenta con recursos suficientes en el corto plazo, se recomienda ampliar el alcance de las APP mediante la Ley de Concesiones.

Concesiones nunca fue vista como una forma de recaudar por parte del Estado. No obstante, es legítimo que el Estado se proponga aumentar su disposición de recursos financieros a partir del mayor valor de esos activos, siendo estos del Estado. Sin embargo, pareciera ser que, para legitimar el sistema, bien valdría la pena pensar que esos recursos adicionales se pudieran compartir con los usuarios que pagan tarifa por sus usos. Es necesario contar con una política tarifaria que haga posible una solución como esta.

El impacto positivo de las concesiones urbanas en Santiago, en el ordenamiento de la ciudad, podría replicarse en algunas capitales regionales para producir, en la práctica, un reordenamiento de su territorio. La infraestructura como habilitante del desarrollo ha demostrado ser más efectiva que los ordenamientos administrativos.

Si bien la Ley de Concesiones ha demostrado gran flexibilidad, ha sido poco efectiva para desarrollar por esta vía obras de infraestructura mayor para el sector hídrico para servir a la agricultura. La organización industrial del sector agrícola, la cultura de los agricultores, la separación de la tierra del agua hace muy difícil que se pueda concesionar una fuente (embalses o plantas desaladoras) de agua sin resolver la “inexistencia de mercado”. Debiera ser rol del Estado “crear mercado” para genera la demanda por agua pagada en el sector agrícola. Así se hizo cuando fue necesario facilitar el acceso de las concesiones a fondos de ahorro de largo plazo o cuando existían incertezas de demanda, cuando era una industria naciente.

Las concesiones de hospitales tienen pendiente resolver un problema de responsabilidad sobre el uso del establecimiento. Es necesario generar contratos que radiquen la responsabilidad en el director médico, con los debidos resguardos para quien provee la infraestructura, los servicios de mantenimiento y el equipamiento.

A partir de las múltiples experiencias y de la flexibilidad normativa con que cuenta la actividad es perfectamente posible pensar en utilizar el sistema de concesiones para otra infraestructura con mayor profundidad como plantas desalinizadoras, líneas de transmisión eléctrica, ferrocarriles, pasos fronterizos, recintos carcelarios, infraestructura diversa para el transporte urbano, educación, otras edificaciones públicas.

En relación con las “iniciativas privadas”, es necesario reconocer el aporte que estas han significado. Sin embargo, es necesario precisar que, para ser consideradas como tales, estas debieran ser un aporte real a la cartera de inversiones en infraestructura que el Estado se propone llevar a cabo, a partir de un Plan Nacional de Infraestructura Estratégica. Transformar en “iniciativas privadas” inversiones que el Estado tiene en su cartera en segunda prioridad no parece ser lo razonable.

Es necesario fortalecer el Panel de Expertos para hacer frente a una industria cada vez más compleja y expuesta a controversias, como consecuencia de la menor resolución de los proyectos con que se licitan y la mayor transferencia de riegos al concesionario. Esta experiencia del Panel de Expertos adaptada podría ser replicada en todos los contratos públicos de cierta envergadura. Debiera prevalecer un cierto acuerdo de respeto a los fallos de una instancia de esta naturaleza, para lo cual es absolutamente necesario dotarla de los recursos para que pueda “formarse una opinión propia”, es decir, que se defina un presupuesto de acuerdo al ahorro que representan para el Estado.

Una iniciativa en curso, como la Política del Buen Vecino, debiera ser una lección respecto de la necesidad de mirar las intervenciones en el territorio, especialmente de las grandes obras con fines habilitantes, en una perspectiva integral. Ello requiere incorporar en el proyecto los costos de este, sus impactos directos, pero también sus impactos colaterales y las nuevas demandas que surgen en consecuencia. O bien, es necesario contar con una mayor coordinación vinculante con otros organismos del Estado para asegura las inversiones complementarias que un proyecto de gran demanda. Avanzar en una mayor coordinación vinculante entre diferentes agencias ejecutoras de obras mayores de infraestructura aparece cada vez más como una necesidad para asegurar un impacto virtuoso en el territorio y optimizar el uso de los recursos públicos y privados disponibles para este efecto.

## 5.12. REFORMA PREVISIONAL EN CHILE<sup>261</sup>

---

### 5.12.1. Introducción

La administración de la presidenta Michelle Bachelet, en su primer período desde el 11 de marzo de 2006, abordó la insatisfacción con el sistema de pensiones vigente a la fecha, que había sido instaurado a partir del DL N°3.500 en 1980. La reforma previsional que impulsó Bachelet en su gobierno tomó en cuenta factores demográficos y de género que influirían en la futura capacidad del Estado para financiar sus programas de protección social. Para la presidenta, la reforma fue una oportunidad de hacerse cargo de problemas críticos que afectaban a los sectores más vulnerables de la población, como la cobertura previsional, y se convirtió en la principal prioridad de su mandato. A pesar de todas las dificultades políticas y económicas, el gobierno se comprometió a implementarla más allá de la oposición de algunos grupos económicos y políticos.

Al asumir Michelle Bachelet, ya había comenzado a instalarse, hacía años, un consenso en torno a la necesidad de reformar el sistema, debido a su limitada capacidad de cumplir plenamente con sus objetivos básicos de cobertura y tasas de reemplazo, esto es, de ofrecer en la vejez ingresos similares a los de la etapa laboral activa.

Las Encuestas de Protección Social (EPS) de los años 2002 y 2004<sup>262</sup> se habían convertido en antecedentes relevantes para evaluar la situación previsional en Chile. En este contexto, cobraron protagonismo las discusiones en el sector previsional en materias como cobertura, tasas de reemplazo e impacto en las finanzas

---

<sup>261</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Patricio Coronado Rojo, cuya experiencia y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

<sup>262</sup> <https://datos.gob.cl/dataset/11207>

públicas de la situación previsional vigente, en el marco de críticas por el no cumplimiento de las promesas del sistema de capitalización individual.

De esta forma, el 2005, durante la campaña de Michelle Bachelet, previa a asumir la presidencia de la República, la discusión previsional se situaba en un escenario de estudios y debates sobre el tema que se habían desarrollado durante años, lo que irrumpió en la política pública.

Así, antes de iniciarse el primer gobierno de Bachelet ya se habían comenzado a instalar elementos relevantes para un diagnóstico en materia previsional:

- Baja densidad de contribuciones al sistema previsional por parte de un número relevante de personas, lo que derivaba en ahorros insuficientes para generar pensiones adecuadas en la vejez.
- Reducido nivel de cobertura y protección a personas de escasos recursos que, por ejemplo, quedaban al margen del mercado del trabajo.
- Niveles de ahorro voluntario escaso, con falta de incentivos para ello.
- Brechas entre hombres y mujeres en el acceso a pensiones, por aspectos como las diferencias en la participación en el mercado laboral.

Además, con miras a una reforma, era relevante mantener una vigilancia constante sobre los aspectos intersectoriales relacionados con ella. Esto llevó a la necesidad de interactuar con diversos actores: gobierno, empresas privadas, partidos políticos, sociedad civil y expertos. Durante el gobierno de Bachelet, para impulsar cambios se les dio relevancia a las comunicaciones, definiciones técnicas y a los efectos fiscales e institucionales en las entidades encargadas de implementarlos, además de plantearse la posibilidad de una reforma no desde el enfoque de un cambio de sistema, sino desde perfeccionamientos y complementos necesarios para hacerse cargo de problemas de cobertura y montos de pensiones.

Luego del trabajo de una comisión experta y un comité de ministros, la ley de Reforma Previsional fue promulgada en marzo de 2008, dos años después de que Bachelet asumiera la administración. Desde entonces, el Estado incrementó su intervención en el sistema de pensiones al proporcionar beneficios directos por medio del Sistema de Pensiones Solidarias y la implementación de políticas para abordar la igualdad de género, como es el caso del Bono por Hijo. Además, la reforma tuvo como enfoque disminuir la pobreza entre los adultos mayores y personas con discapacidad al otorgarles garantías previsionales a los grupos más vulnerables.

La reforma estableció la garantía de que las personas pertenecientes al 60% más vulnerable de la población pudieran acceder al denominado Pilar Solidario del Sistema de Pensiones, cumpliendo algunos requisitos básicos como un tiempo de residencia en el país. Dichos beneficios cubrieron las contingencias de vejez e invalidez. Así, desde los 65 años, las personas sin derecho a pensión, pertenecientes al mencionado 60%, pudieron acceder a una Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV). Por otra parte, las personas que habían contribuido al sistema, pero contaban con bajo nivel de pensión, a partir de un umbral normado por Ley podían acceder a un beneficio denominado Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV), que correspondía a un aporte que complementaba la pensión que las personas tenían, cuyo monto variaba según esa pensión. Para ambos beneficios, las condiciones de edad y porcentaje de vulnerabilidad fueron los mismos: 65 años y encontrarse dentro del 60% más vulnerable, de acuerdo con un denominado Puntaje de Focalización Previsional, que consideraba variables de ingresos, entre otras. Además, para la condición de invalidez se establecieron

beneficios similares, que se orientaron a personas entre los 18 y 64 años, previa calificación por una comisión médica.

Los ejes de la Reforma (Arenas de Mesa, Benavides y otros, 2008, p.6) fueron los siguientes:

- Crear un nuevo Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), devolviendo al Estado su rol de garante de la Seguridad Social de la población más pobre.
- Aumentar la cobertura previsional de los grupos vulnerables: jóvenes, mujeres y trabajadores independientes.
- Perfeccionar el Sistema de Capitalización Individual, aumentando su competencia, disminuyendo sus costos y fortaleciendo el Ahorro Previsional Voluntario (APV).

En resumen, la Reforma Previsional de Bachelet se implementó para abordar las falencias del sistema de pensiones basado en la capitalización individual y para mejorar las condiciones de vida de los chilenos más vulnerables. También tuvo como objetivo promover la equidad social mediante una mayor intervención estatal en la entrega de beneficios previsionales. El proceso se logró implementar exitosamente y representó un cambio significativo en el enfoque de las políticas de protección social en Chile.

Cabe señalar que, después de la reforma del año 2008, a lo largo de los años la necesidad de mejoras para abordar brechas sociales volvió a situarse en la agenda pública. De esta manera, durante la segunda administración del presidente Sebastián Piñera los beneficios solidarios de vejez, esto es, la Pensión Básica Solidaria de Vejez y el Aporte Previsional Solidario de Vejez, fueron reemplazados por la Pensión Garantizada Universal (PGU), establecida en la Ley N°21.419. Un cambio relevante respecto del Aporte Previsional Solidario de Vejez (que funciona como complemento a las pensiones contributivas) es que la PGU se instauró como un beneficio de monto único, tanto para personas sin derecho a una pensión contributiva, como también para complementar las pensiones contributivas con ese mismo monto fijo, reajutable en febrero de cada año. En el caso de la PGU, además de incrementar su monto respecto de la Pensión Básica Solidaria, se incrementó la cobertura, estipulándose que desde agosto de 2022 se dejaba fuera de este beneficio solo personas mayores integrantes de hogares del 10% más rico de la población de 65 y más años. Cabe señalar que el Pilar Solidario establecido en la reforma del año 2008 garantizaba cobertura hasta el 60% de población más vulnerable. Una posterior modificación legal en el gobierno de Gabriel Boric, a través de la llamada “Ley Corta” de la PGU (N°21.538), permitió ajustar el umbral de cobertura a personas mayores integrantes de hogares del 10% más rico “de la población del país”, lo que técnicamente posibilitó ampliar aún más el número de personas beneficiarias de la Pensión Garantizada Universal.

Ahora bien, y previo al análisis por periodos presidenciales, cabe mencionar que durante los primeros tres gobiernos democráticos (1990-2006) el sistema de pensiones operó sin cambios estructurales relevantes. Los ajustes se centraron más bien en otorgar una mayor preponderancia al mercado de capitales como destino de las inversiones de las AFP, en bajar costos de administración pagados por los usuarios y en el rendimiento de los fondos de pensiones.

### 5.12.2. Periodo Patricio Aylwin Azócar, 1990-1994

Durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), aunque no se inició esta reforma previsional que se concretaría en 2008, el enfoque del expresidente, durante aquellos años, se centró en aumentar la capacidad

del Estado para poder fiscalizar la legislación laboral y previsional. Sin embargo, no se registraron cambios estructurales relevantes en materia de reforma de pensiones.

### 5.12.3. Periodo Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

En el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la atención en materia de pensiones se concentró en ajustes y mejoras administrativas al sistema vigente de capitalización individual implementado en 1981.

Durante este periodo, la economía chilena experimentó un crecimiento robusto, lo que permitió mantener la estabilidad del sistema previsional, por lo que no se registraron grandes cambios estructurales en materia de reforma de pensiones.

### 5.12.4. Periodo Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006

En este período, fueron promulgadas la Ley N° 19.795 de los Multifondos (2002) y la Ley N° 19.934 de Rentas Vitalicias (2004). La primera buscó diversificar portafolios de inversión de los ahorros previsionales, ampliando las alternativas de exposición al riesgo. En el caso de la segunda ley mencionada, se modificaron artículos del D.L 3.500, para crear el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP), con el objetivo de que los cotizantes contaran con información más amplia sobre costos de las rentas vitalicias y sobre montos a recibir en el caso de la modalidad de Retiro Programado.

Durante este periodo, se aplicó la **Primera Encuesta de Protección Social** (2002), para obtener antecedentes adicionales a los existentes, sobre aspectos previsionales como cobertura, entre otros. El propósito fue conformar un volumen crítico de información para orientar políticas de seguridad social. Junto con la segunda de estas encuestas, el año 2004, se generó una mayor discusión que permitió confirmar diagnósticos sobre limitaciones del sistema de pensiones para garantizar una protección base y sobre su cobertura.

Lo anterior abonó el terreno para que la candidata Michelle Bachelet, durante el año 2005, propusiera una Reforma Previsional en su programa de gobierno.

### 5.12.5. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

El 10 de octubre de 2005, Michelle Bachelet dio a conocer su programa de gobierno, donde se planteó: *“La reforma previsional es un proyecto central de nuestro próximo gobierno. Del éxito de esta reforma dependerá el bienestar futuro de las actuales generaciones de trabajadores”*.

En marzo de 2006, en la primera semana de su gobierno, la presidenta Michelle Bachelet constituyó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, al que le dio un plazo de poco más de tres meses para proponer propuestas orientadas a reformar el sistema de pensiones establecido en el decreto ley N° 3.500 de 1980. Finalmente, la propuesta del Consejo se entregó el 6 de julio de 2006.

Una vez concluido el informe del Consejo Asesor, la presidenta Bachelet constituyó un Comité de Ministros para la Reforma Previsional, que se encargó de definir las directrices del proyecto de Ley. Dicho comité pasó a ser liderado por el titular de la cartera de Trabajo, y la Secretaría Ejecutiva se radicó en el Ministerio de Hacienda, específicamente en el director de Presupuestos.

En diciembre de 2006: el proyecto de Ley fue ingresado al Congreso Nacional. Tras un proceso acelerado de tramitación, se logró aprobar en breve tiempo. Arenas y otros autores (2008, p.5) señalan: “que solo tomara 15 meses convertir en ley una reforma de esta magnitud refleja el amplio acuerdo que concitó el principio base de dicha iniciativa: asegurar un ingreso a todas las chilenas y chilenos en los años de vejez y retribuir así sus años de trabajo, reconociendo el derecho de envejecer con dignidad.”

En marzo de 2008: la presidenta Bachelet promulgó la ley N°20.255 de Reforma Previsional. Desde ese mes se inicia el proceso de implementación de los beneficios previsionales establecidos por la reforma.

Cabe destacar que, el crecimiento económico entre el 5.5% y el 3.7% en el periodo 2006-2008, sin duda fue un elemento clave para emprender una reforma estructural de esta magnitud.

Durante el año 2009, se implementó la institucionalidad del Instituto de Previsión Social (IPS) y del Instituto de Seguridad Laboral (ISL). Para mejorar la entrega de beneficios previsionales, fue necesario actualizar y reestructurar las instituciones responsables de implementar la reforma, como el Instituto de Normalización Previsional (INP). Este organismo dio paso a la creación del Instituto de Previsión Social (IPS). Para focalizar el quehacer de este servicio en el ámbito previsional, esto es, en la administración de los nuevos beneficios, como la Pensión Básica Solidaria, el Aporte Previsional Solidario y el Bono por Hijo, entre otros componentes de la Reforma, las funciones relacionadas con la administración de prestaciones de la Ley N°16.744, de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales -que estaban a cargo del INP para un sector de trabajadores- se derivaron a una nueva institución denominada Instituto de Seguridad Laboral (ISL). Dicho instituto se creó a partir de recursos, infraestructura y personal del ex INP.

Ahora bien, antes de que se expresara la centralidad de proyecto de reforma al sistema de pensiones en un programa de gobierno, un conjunto de análisis y estudios sobre el problema de cobertura y monto de las pensiones habían sido desarrollados durante el gobierno de Ricardo Lagos. El problema de las pensiones también había sido socializado en el nivel de círculos académicos, técnicos, gobierno y sobre todo en el mundo político. Así, ya avanzado el gobierno de Lagos, existía la convicción de que era necesario discutir una posible reforma previsional.

Lo anterior abrió una ventana de oportunidad política, en sintonía con demandas ciudadanas en torno a la protección social durante la vejez.

El programa de gobierno de Michelle Bachelet abordó este desafío como una prioridad, con la premisa de asegurar pensiones dignas y justas para todos los chilenos. A continuación, se plantean los aspectos claves relacionados con la reforma previsional considerados en dicho programa:

#### **1. Pensión Digna para Todos:**

- El programa se compromete a garantizar que todos los chilenos tengan acceso a una pensión digna que les permita vivir con seguridad y dignidad en su vejez.
- Se busca mejorar la cobertura y el monto de las pensiones, especialmente para los sectores más vulnerables de la población.

#### **2. Reforma Integral del Sistema de Pensiones:**

- Se impulsará una reforma integral del sistema de pensiones para garantizar pensiones justas y solidarias para todos los chilenos.
  - Se promoverá la creación de un sistema mixto de reparto y capitalización que combine la solidaridad intergeneracional con el ahorro individual.
- 3. Cotización Obligatoria para Trabajadores Independientes:**
- Se establecerán mecanismos de cotización obligatoria para los trabajadores independientes, con el objetivo de ampliar la base de cotizantes al sistema de pensiones.
- 4. Participación de las Mujeres en el Mercado Laboral:**
- Se promoverá la participación de las mujeres en el mercado laboral para incrementar su acceso a una pensión digna en la vejez.
  - Se buscará reducir las brechas de género en materia de pensiones y promover la equidad entre hombres y mujeres.
- 5. Pensiones Solidarias y Justas:**
- Se garantizará que las pensiones sean justas y solidarias, asegurando que ningún chileno quede desprotegido en su vejez.
  - Se buscará incrementar el monto de las pensiones mínimas y mejorar los mecanismos de redistribución del sistema previsional.
- 6. Protección de los Derechos de los Pensionados:**
- Se promoverá la protección y promoción de los derechos de los pensionados, garantizando su participación en la toma de decisiones que afecten su vida y bienestar.
  - Se fortalecerán los mecanismos de defensa y protección de los derechos de los pensionados frente a abusos y prácticas injustas.
- 7. Fortalecimiento de las Redes de Apoyo y Cuidados:**
- Se fortalecerán las redes de apoyo y cuidados para garantizar el bienestar y la protección de los pensionados, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad.
  - Se impulsarán servicios de apoyo y cuidados domiciliarios, así como programas de formación y capacitación para cuidadores familiares y profesionales.
- 8. Promoción de una Cultura del Envejecimiento Activo:**
- Se promoverá una cultura del envejecimiento activo que reconozca y valore la experiencia, conocimientos y aportes de los pensionados a la sociedad.
  - Se fomentará la participación de los pensionados en actividades culturales, educativas y recreativas, así como en la toma de decisiones que afecten su vida y bienestar.

Lo anterior reflejó el compromiso del programa de gobierno de Michelle Bachelet con la Reforma Previsional, destacando la importancia de garantizar pensiones dignas y justas para todos los chilenos, especialmente para los sectores más vulnerables de la población.

Puede mencionarse que si bien había voces contrarias en el espectro político para una reforma de pensiones, sobre todo relacionadas con el *status quo* de la industria de las AFP, la mencionada ventana de oportunidad política antes mencionada se dio por factores como la acumulación de evidencia de la necesidad de mejorar resultados y brechas del sistema, donde concurrieron expertos de distintas corrientes, y por la no alteración del núcleo del sistema en su componente contributivo: un mecanismo de capitalización individual gestionada por las administradoras de fondos de pensiones.

#### 5.12.6. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

Durante este período, a través de la Ley N°20.531, promulgada el 29 de agosto de 2011, se eliminó la obligatoriedad de cotizar para salud por parte de los pensionados del Sistema de Pensiones Solidarias, manteniendo los derechos y obligaciones emanadas del régimen de salud previsional. Además, se daba la opción a los beneficiarios de ese sistema que no fueran indigentes o carentes de recursos para elegir la modalidad de libre elección donde atenderse.

Para los pensionados del sistema de AFP se rebajó el monto de cotización de salud de un 7% a un 5%. Se estableció que las personas beneficiarias de dicha exención tuvieran bonificación estatal, por el monto de la exención o rebaja, para contribuir a financiar el plan de salud contratado.

#### 5.12.7. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

En abril de 2014, se conformó la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, por solicitud de la presidenta Michelle Bachelet. Su objetivo fue estudiar el Sistema de Pensiones establecido en el Decreto Ley N°3.500 de 1980 y en la Ley N°20.255 de la Reforma Previsional de 2008, con el fin de realizar un diagnóstico sobre su funcionamiento y entregar propuestas para resolver deficiencias identificadas.

La Comisión, en mayo de 2015, no generó un consenso entre sus integrantes, y entregó tres propuestas denominadas A, B y C. Dos de ellas recibieron apoyo mayoritario (opciones A y B con el 50% y 46% de los votos respectivamente). En resumen, la Propuesta A buscaba fortalecer el Sistema de Pensiones Solidarias, fusionando la Pensión Básica Solidaria (PBS) con el Aporte Previsional Solidario (APS) y creando un nuevo sistema solidario que cubre al 80% de la población. La Propuesta B proponía una transformación del sistema solidario en un seguro social. La Propuesta Global C se basaba en la creación de un sistema de reparto. Finalmente, no se respaldó la propuesta C, pero al mismo tiempo al no encontrarse zanjadas las propuestas A y B, se elaboraron una recomendaciones y propuestas, por ejemplo, para aumentar la cobertura, aumentar el monto de los beneficios solidarios, mantener la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes, entre otras.

El año 2017, el ministro de Hacienda Rodrigo Valdés lideró una propuesta para mejorar el sistema de pensiones, enfocada en fortalecer el pilar de ahorro obligatorio, mejorar la regulación de las AFP y reducir la brecha de género. Implicaba, por entre otros aspectos, un aumento gradual del 5% en la cotización obligatoria con cargo al empleador, donde el 3% se destinaría a las cuentas individuales de los afiliados, y el 2% restante, a un fondo

colectivo cuya administración estaría encargada a una entidad pública. La iniciativa no tuvo apoyo para concretarse.

En cuanto a iniciativas puntuales concretadas en el período, se pueden mencionar dos modificaciones: la Ley N°20.864, promulgada el 8 de octubre de 2015, que eximió del pago de cotización de salud a todos los pensionados mayores de sesenta y cinco años; y la Ley N° 21.023 promulgada el 14 de Julio del año 2017, que eliminó el beneficio para las administradoras en materia de intereses de las cotizaciones adeudadas. Con anterioridad a esta ley, las administradoras recibían las costas de cobranza y la parte del recargo de intereses que era equivalente a un 20% de los que habría correspondido pagar en caso de aplicarse interés simple sobre la deuda reajustada. A partir de la nueva ley, las administradoras solo comenzaron a recibir como beneficio de cobranza las costas provenientes del juicio. Los reajustes, intereses y recargos serían abonados junto con el valor de las cotizaciones en la cuenta de capitalización individual del afiliado.

#### 5.12.8. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

Durante este período, el presidente Sebastián Piñera propuso una Reforma que, entre otros aspectos, consideraba que el 3% de la cotización adicional se asignara a la cuenta individual y otro 3% a un programa de ahorro colectivo y solidario. El proyecto integral de Reforma no prosperó.

Lo que sí fue aprobado, en diciembre de 2019, fue un “proyecto corto” (Ley N°21.190) con cambios específicos al Pilar Solidario, que permitió aumentos progresivos en sus montos, de acuerdo con la edad de las personas beneficiaria. Este incremento gradual alcanzó a un aumento total de 50%, en enero de 2022, respecto al valor vigente en noviembre de 2019. También se modificó el requisito para retirar el llamado excedente de libre disposición: con esta Ley, el trabajador pudo realizar retiros si obtenía una pensión igual o superior a las 12 UF, mientras que antes se solicitaba un valor igual o superior a la PMAS (Pensión Máxima con Aporte Solidario), que corresponde al valor de la pensión base sobre el cual no se tiene derecho a percibir Aporte Previsional Solidario de Vejez.

De este periodo, cabe destacar que durante la pandemia de COVID-19, se aprobaron tres retiros de fondos previsionales para enfrentar las complicaciones económicas. Estos retiros tuvieron un impacto significativo en el sistema de AFP, con aproximadamente 11 millones de personas participando en los retiros, y un total retirado de más de 50.000 millones de dólares. Este proceso tensionó el sistema, con efectos negativos en las pensiones futuras, especialmente para mujeres y jóvenes, quienes experimentaron reducciones significativas en sus ahorros previsionales (Superintendencia de Pensiones, 2020; DW, 2020).

El primer retiro se aprobó en julio de 2020, seguido de un segundo en diciembre del mismo año, y un tercero en abril de 2021. Los retiros permitieron a los afiliados retirar hasta el 10% de sus fondos con un monto mínimo de 35 UF y un máximo de 150 UF. Este mecanismo fue implementado para aliviar los problemas económicos derivados de la pandemia, pero tuvo efectos regresivos, exacerbando la desigualdad en el sistema de pensiones, afectando principalmente a las personas con menores ingresos y menor densidad de cotizaciones (Superintendencia de Pensiones, 2020).

En cuanto a la última reforma al Sistema de Pensiones de ese período corresponde a la ley 21.419, que crea la Pensión Garantizada Universal (PGU), promulgada el mes de enero de 2022. Con esta Ley la Pensión Básica Solidaria de Vejez y el Aporte Previsional Solidario de Vejez fueron unificados en la PGU, que permitió una

ampliación de montos y cobertura. De acuerdo con los requisitos, una vez que la ley entró totalmente en régimen solo se excluyó, por focalización, a las personas de 65 o más años que formaran parte de un hogar del 10% más rico de la población.

### 5.12.9. Periodo Gabriel Boric Font, 2022-al presente

A la fecha, se mantiene la discusión por una nueva propuesta de Reforma Previsional, cuyo nudo de discusión ha sido la destinación de un porcentaje de cotización a un seguro social.

Desde el punto de vista de leyes concretadas, en abril de 2023 entró en vigor la llamada “Ley Corta” de la PGU (Ley N° 21.538), que permitió ampliar el umbral de focalización para acceder al beneficio. Esto, dado que antes se consideraba como requisito que el adulto mayor solicitante no integre un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 y más años. Con esta Ley, se estableció que el adulto mayor no integre un grupo familiar perteneciente al 10% más rico “de la población total del país”. Este cambio ha permitido que más de 70 mil nuevas personas accedan a la PGU.

### 5.12.10. Tabla de Factores Clave

A continuación, se presenta la tabla que identifica los factores clave que han influido en las iniciativas de modernización del Estado, en este caso, para la Reforma Previsional.

Tabla 54: Tabla de Factores Clave - Reforma Previsional en Chile

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público	+1	+2	+2
2. Trabajadores(as) del sector público	+1	+2	+2
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos			
4. Gremios empresariales	0	-1	-2
5. Partidos políticos	+1	+2	+1
6. Congreso Nacional	+1	+2	+1
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial			
9. Contraloría General de la República	0	+1	+1
10. Dirección de Presupuestos	+1	+2	+2
11. Ministerio de Hacienda	+1	+2	+2
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública			
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)			
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	+1	+2	+2
15. Asesores(as) presidenciales (“2do piso”)	+1	+2	+2
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad			
17. Organismos y bancos multilaterales	+1	+2	+1
18. Centros de pensamiento	+1	+2	+1
19. Universidades	+1	+2	+1
20. Situación económica del país	+1	+1	-1
21. Crisis políticas e institucionales	0	-1	-2
22. Demandas ciudadanas	+1	+2	+2
23. Percepción de la corrupción	0	0	-1
24. Gobernanza de la Modernización del Estado	+1	+1	+1
25. Capacidad de implementación de las reformas	+1	+1	+1

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
26. Disponibilidad de recursos para las reformas	+1	+1	-1
27. Disponibilidad de información para las reformas	+1	+1	+2
28. Disponibilidad de tecnologías de información	+1	+1	+2

Fuente: Elaboración propia

En relación con factores clave con una incidencia positiva de cara tanto a la reforma previsional del año 2008, como a futuras reformas en la materia, destacan las incidencias de directivos(as) y asociaciones de funcionarios(as) públicos, los roles de Hacienda (y DIPRES), de SEGPRES y de los asesores presidenciales. En general, hay consenso que la materia previsional es un tema sustancial en el país, y, por tanto, actores institucionales son claves en ello. Con todo, las demandas ciudadanas se erigen asimismo como un factor fundamental en incidir positivamente para lograr reformas en cuanto a pensiones. Respecto a la situación económica del país esta tuvo una incidencia positiva durante los primeros dos periodos, pero que al último periodo de 2018-2023, se ha tornado negativa, dificultando los procesos de reforma.

Cabe destacar a las crisis políticas e institucionales, que hacia el último periodo de 2018-2023, su incidencia se ha vuelto muy negativa de cara a reformas en materia previsional. Sin embargo, durante los años previos a la reforma, hubo una ausencia de focos de distracción que afectaran particularmente a la reforma. En cuanto a la disponibilidad de recursos, se ha tornado, al igual que las crisis, en un factor de incidencia negativa para las reformas en materia previsional.

Ahora bien, y sobre la base de la experiencia, se pueden mencionar los siguientes factores claves que también fueron relevantes para la implementación de esta reforma:

Tabla 55: Otros Factores Clave relevantes - Reforma Previsional en Chile

Otros Factores Clave	2000-2006	2006-2010
Sociabilización del problema (agenda de expertos).	+2	+1
Estudios técnicos y datos disponibles (acumulación de evidencia).	+2	+1
Construcción de un sistema de datos previsionales (permite agilizar decisiones).	0	+2
Rol del Ministerio del Trabajo (capacidad de implementarla, interlocución con actores del mundo laboral).	+1	+2
Visión estratégica común (mejorar cobertura de sectores desprotegidos, no alterar la base de capitalización individual).	0	+2
Diversificación de canales de atención (para acercar los beneficios territorialmente y disminuir riesgos asociados a la gestión de demanda).	0	+2

Fuente: Elaboración propia

### 5.12.11. Conclusiones

Como una de las lecciones, puede plantearse la relevancia de rediseñar procesos y coordinaciones institucionales, para responder eficientemente a las demandas que se busca satisfacer. Es decir, evitar conformarse con la institucionalidad vigente. En el caso de la Reforma Previsional del año 2008, se aplicó una reestructuración profunda en la cartera del Trabajo y Previsión Social. Muestra de ello es la creación de la Superintendencia de Pensiones, el Instituto de Previsión Social y el Instituto de Seguridad Laboral, además del Consejo Consultivo para la Reforma Previsional.

Otra conclusión derivada del estudio es la importancia de contar con un sistema de control de gestión, sobre todo en iniciativas de alto impacto social, para monitorear adecuadamente los avances y aplicar mejoras en los casos que corresponda.

La relevancia de diversificar ampliamente los canales de atención, para acercarlos a diversos tipos de usuarios, también es una lección que destacar de la reforma del año 2008. Esta ha dejado su impronta en el Instituto de Previsión Social, que fue la institución en la cual se implementó la red multicanal-multiservicios ChileAtiende. Además de la diversificación de canales propios, el IPS mantiene convenios de atención con más de 300 municipios, además de las AFP y compañías de seguro, para recibir solicitudes de beneficios como la Pensión Garantizada Universal.

Una lección más derivada del proceso de desarrollo de la Reforma Previsional del año 2008 es la necesidad de resguardar la integralidad y sostenibilidad del sistema, de tal manera que no se produzcan desincentivos indeseados. Para el caso de esta reforma, los equilibrios se basaron en articular adecuadamente los tres pilares identificados: el solidario, el contributivo y el voluntario. Esto, por cuanto hubiese resultado complejo instaurar un Pilar Solidario sin cuidar los necesarios incentivos a la cotización. En un documento editado por la Superintendencia de pensiones (2009, p.197) se acentúa que “estos incentivos fueron reforzados a través de modificaciones como el subsidio a la cotización de los jóvenes. Asimismo, el fortalecimiento del pilar voluntario contribuye también al objetivo de lograr mejores pensiones futuras potenciando así el impacto de la reforma en forma global.”

Un componente importante para el equilibrio del sistema fue la introducción -dentro del Pilar solidario- del beneficio conocido como el Aporte Previsional Solidario. Dicho aporte se orientó a personas que habían contribuido al sistema, pero con saldos insuficientes. El diseño de este beneficio permitió que las pensiones de quienes habían contribuido fueran siempre más altas que las de aquellas personas que no contribuyeron y calificaron para la Pensión Básica Solidaria, con lo cual se mantenía de manera importante el incentivo a contribuir. Asimismo, la creación de un Subsidio a la Cotización y a la Contratación de trabajadores jóvenes contribuyó a fortalecer la lógica de incentivos a la contribución.

También puede considerarse una conclusión destacada la relevancia de hacerse cargo de sectores más postergados por los sistemas vigentes, lo que, por ejemplo, en el caso de la reforma del 2008 aplicó a las brechas previsionales de las mujeres. En ese sentido, un beneficio como el Bono por Hijo buscó hacerse cargo de compensar la menor cotización de las mujeres. Así, cobra relevancia el enfoque de abordar de manera sistémica a aquellos grupos que, desde la perspectiva de las contribuciones al sistema para contar con una mejor pensión futura, están en desventaja frente a otros por la dinámica social que los condiciona.

En cuanto al necesario respaldo para procesos de reforma como el aquí descrito, cobra centralidad el apoyo temprano de quien lidera políticamente al Gobierno. En el caso de la Reforma del año 2008, dicho apoyo se concretó de inmediato (Arenas, 2010) y permitió no solo alinear voluntades al interior de los equipos de gobierno, sino canalizar comunicacionalmente dichas voluntades con una vocería fuerte, en este caso de la primera autoridad del país.

Por último, respecto de los resultados de la reforma -sin ser exhaustivos- se puede hacer referencia a Bravo, Hughes y Órdenes (2019), en el estudio “Análisis del desempeño del Sistema de Pensiones Solidarias a diez

años de su implementación”. Allí, en general se llega a conclusiones positivas sobre el componente solidario de la reforma. Entre los datos que rescatan del estudio, plantean que los beneficiarios del Pilar Solidario representaban a la fecha del análisis un 57% de la población de 65 años y más del país. Posteriormente, la PGU hizo variar estas cifras; en este sentido, cabe mencionar que al 2024 más de 2,2 millones de personas reciben la PGU o el Aporte Previsional Solidario de Vejez en algunos casos, esto sin contar las personas menores de 65 años que reciben un beneficio de invalidez.

Otro aspecto relevante que destaca el análisis mencionado es que al considerar al 60% de la población de 65 años y más beneficiaria del Sistema de Pensiones Solidarias, gracias a dicho sistema sus ingresos individuales aumentaron en promedio un 39,6%, con las mujeres registrando mayores incrementos que los hombres. Respecto de los ingresos del hogar, el aumento promedio gracias al Pilar Solidario creció, a la fecha del estudio, a un 10,2%, y el aumento para el percentil 50 (la mediana) ascendió a 7,8%. Además, se estimó que el Sistema de Pensiones Solidarias provocó una baja de 1,6 puntos porcentuales en la tasa de pobreza para las personas de 65 y más años, lo que representaba a la fecha de corte una caída de 27%.

En cuanto al gasto fiscal en el Sistema de Pensiones Solidarias, según el estudio al que se hace referencia había pasado de un 0,55% del PIB el año 2009 a un 0,8% el año 2017. Concluye también el informe que desde el año 2011 el gasto efectivo en el Sistema de Pensiones Solidarias había estado bajo las proyecciones. La explicación principal para esta última brecha radicaría en la composición de personas beneficiarias del sistema, con una mayor proporción de personas con Aporte Previsional Solidario (complemento a las pensiones contributivas que tienen las personas) respecto de quienes tienen una Pensión Básica Solidaria, todo esto con una diferencia sobre lo que se estimó inicialmente. Razones como esta llevaban a que el gasto no fuera más alto que las proyecciones iniciales, e incluso se registraba una holgura fiscal cercana al 0,2% del PIB anual.

El reporte descrito concluyó que, a 10 años haberse implementado, el Sistema de Pensiones Solidarias, había cumplido sus objetivos: disminuir la pobreza en la vejez; constituir una garantía para eliminar la incertidumbre; mantener el incentivo a las cotizaciones previsionales; incorporar solidaridad a través de recursos fiscales focalizados; e implementarse con criterios de responsabilidad fiscal.

#### 5.12.12. Recomendaciones

La sistematización temprana de evidencia es una recomendación para cualquier reforma o proyecto en el que se prevea un alto grado de discusión política. Dicha evidencia puede contribuir a matizar posturas, abrir ventanas de oportunidades y a llegar a consensos, sobre todo desde la interacción de voces expertas que provengan de diversas sensibilidades políticas.

Otra recomendación que puede desprenderse del proceso de reforma iniciado el año 2008, desde el punto de vista de la implementación operativa, es la necesidad de visibilizar los aportes del Estado complementarios a las pensiones contributivas. En el caso del Aporte Previsional Solidario (APS), al integrarse dicho beneficio en el mismo pago que realizan las administradoras de fondos de pensiones (en este caso, el IPS transfería los montos del aporte a las AFP, para que estas lo integraran a la liquidación de pensión de las personas), con el tiempo pareció invisibilizarse de cara a los pensionados el esfuerzo estatal para incrementar la pensión. Esto, por cuanto al correr de los meses, luego de transcurrido el período inicial de implementación de la Reforma, pareció diluirse la percepción de que esa mejora específica estaba a cargo del Estado, dado que las personas

continuaban recibiendo su pensión -incrementada por el APS- a través del organismo administrador de su pensión, en este caso su respectiva AFP o compañía de seguros. En cambio, para la Pensión Básica Solidaria (beneficio no contributivo) era más nítido su origen estatal, al ser pagada directamente por el IPS. Es decir, se sugiere poner especial atención a destacar, de cara a la ciudadanía, qué parte de los ingresos previsionales corresponden a un aporte estatal. En el caso de la Pensión Garantizada Universal (PGU) del año 2022, el cronograma de implementación estableció que el pago de ese beneficio estuviese directamente a cargo del Instituto de Previsión Social, IPS, tanto para aquellas personas que reciben solo la PGU como para quienes la reciben como complemento a su pensión del DL N°3.500 pagada por una AFP o una compañía de seguros de vida. Con ello, se dejó asentado que es un organismo estatal el que aporta dicho beneficio.

La adecuada y temprana gestión de datos -actualmente se habla de “estrategias de gestión de datos”- es otro aspecto digno de atención para establecer recomendaciones. El Sistema de Datos Previsionales fue clave en la oportunidad y certeza de la entrega de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, y es un aspecto clave en cualquier proceso de modernización que apunte a un servicio de calidad a la ciudadanía.

## 5.13. DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL DEL ESTADO EN CHILE, 1990-2023<sup>263</sup>

---

### 5.13.1. Introducción

#### Fases y lógicas de la evolución de la institucionalidad ambiental

La evolución de la institucionalidad ambiental en Chile ha atravesado, según diferentes autores, (Campos-Medina, 2018, Cartes, 2007) tres fases, aunque sus denominaciones no coincidan necesariamente con la que acá se ofrecen, pero sí el periodo histórico y sus contenidos básicos:

- Fase Predemocrática 1980-1990, desde la inclusión del derecho a un medio ambiente libre de contaminación en la Constitución del 80, al retorno a la democracia.
- Fase de Puesta al día 1990 – 2010, desde la constitución del primer gobierno democrático y sus medidas iniciales de creación de una institucionalidad ambiental, pasando por la Ley 19.430 de Bases Generales del Medio Ambiente (LBMA) el año 1994, hasta la emergencia de conflictos y evaluaciones que hacían cada vez más evidente la necesidad de revisar el modelo institucional que había creado la mencionada LBMA.
- Fase de Madurez 2010/12-al presente, correspondiente al periodo de aprobación de la Ley 24.700 que modifica la LBMA y que cambia sustancialmente la institucionalidad ambiental nacional, creando un Ministerio del Medio Ambiente, un Servicio de Evaluación Ambiental y una Superintendencia del Medio Ambiente, como entidades autónomas especializadas y comprometiéndose a la creación de los Tribunales Ambientales, lo que se materializa el año 2012 mediante la Ley 20.600, y el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, cuya creación se dilató en el tiempo hasta el año 2023 (Ley 21.600).

---

<sup>263</sup> Este estudio de caso contó con la colaboración y apoyo experto de Rodrigo Jiliberto Herrera, cuya experiencia y conocimientos especializados fueron fundamentales para el desarrollo y análisis de este caso. Agradecemos su contribución, que ha enriquecido significativamente este estudio.

La Fase Predemocrática es de escaso contenido pues se caracterizó por el nulo interés gubernamental en generar un marco institucional asociado a la protección del medio ambiente, sino más bien por constitucionalizar un derecho, lo que, por el estado del arte en ese momento a nivel internacional, parecía difícil de evitar.

El periodo que se inicia con la vuelta a la democracia se caracteriza por la urgencia de constituir un mínimo cimiento de institucionalidad ambiental, que permitiera apoyar los afanes de integración económica internacional del país, por dar una respuesta a la presión de grupos ambientalistas, y por la apuesta por un modelo institucional ambiental débil en cuyo centro se sitúa la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) con facultades coordinadoras. Esta muy rápidamente mostró sus debilidades, lo que no impidió que permitiera avances institucionales en la materia.

El último período, en el que el país se encuentra actualmente, se caracteriza por la progresiva consolidación de una institucionalidad ambiental madura, o moderna, resultado de los avances habidos en las décadas anteriores, pero que aún enfrenta retos, derivados de algunos nudos no resueltos por el diseño institucional. En la actualidad está en trámite en el Congreso un proyecto de Ley para una modificación no menor de la Institucionalidad Ambiental.

El proceso no ha sido simple, como la mera enumeración de fases pudiera hacerlo parecer, sino complejo y contradictorio, con importantes dificultades para ir superando etapas o dilatándolas en el tiempo, a pesar de la evidencia de las necesidades de cambio. Ese proceso ha estado determinado por las siguientes fuerzas motrices:

1. El contexto internacional, que ha presionado en sus diversos momentos por un progresivo desarrollo de la normativa y la institucionalidad ambiental en el país. El caso más reciente lo constituye la agenda de política pública de cambio climático. Dentro de este mismo contexto se inscriben la presión internacional, la de asociaciones empresariales internacionales, y los acuerdos para que el sector privado adopte prácticas sanas de gobernanza socio ambiental.
2. La experiencia y el conflicto administrativo que por sí mismo tiene la fuerza para gatillar cambios institucionales, siendo el tema de las demoras en la obtención de permisos para las actividades de inversión el caso más reciente en este sentido.
3. Las limitadas capacidades del Estado, que condicionan recurrentemente la efectividad y la eficiencia de la aplicación de la normativa ambiental, y que dificulta a las instituciones ambientales ejercer de manera eficiente su papel institucional, generando desconfianza e incertidumbre alrededor de las mismas, tanto en la ciudadanía como en las empresas.
4. La conflictividad y la crisis socio ambiental, en la que jugado un papel también el movimiento ecologista, que en diversos momentos ha resultado clave para empujar cambios institucionales significativos. Casos como Celco, Hidro Aysén, o las Zonas de Sacrificio Ambiental, entre otras, han tenido un papel relevante en el diseño de cambios institucionales de alcance. El ejemplo más reciente ha sido la presión del mundo ecologista por la firma del acuerdo de Escazú, en el Gobierno del presidente Boric.
5. El peso de un modelo de desarrollo de corte neoliberal, que ha tendido a priorizar el crecimiento frente a

cualquier otro factor, y que, a través de diversos actores políticos, intelectuales y empresariales, ha ralentizado el desarrollo del sistema institucional ambiental (Tecklin y otros, 2011, Madariaga 2018, Carrasco y Mailet, 2019), o el acercamiento meramente discursivo a lo ambiental sustentable (Aliste y Rabi, 2012), siendo quizás el apego de ciertos sectores, en los debates previos a la modificación de la LBMA en 2010, a la defensa del modelo de coordinación de CONAMA, frente al de un Ministerio empoderado (Sierra, 2008), un reflejo de esto. Destaca la lectura desreguladora que se ha hecho de la crisis de permisos que sufre el país, como si este país sufriera de un exceso de permisos, lo que ningún estudio acredita (CNEP, 2019, 2023), o la franca hostilidad de las asociaciones de usuarios de cuenca a un ejercicio “piloto” para formar los tan necesarios consejos de cuenca.<sup>264</sup>

Para entender cómo estos factores han ido dando lugar a estas fases que comprenden modificaciones del modelo institucional ambiental del país, es preciso entender a su vez que la emergencia de una institucionalidad ambiental en un país implica en sí misma una ruptura en su modelo sociopolítico y económico. Esto en cualquier lugar, y en el caso de Chile en particular por varias razones. Por un lado, porque al internalizarlos y visibilizarlos, la legalidad ambiental hace emerger lo que hasta ahora son meras externalidades socio ambientales y territoriales como un coste de producción y luego de consumo (Pierce y Turner, 1995; Azqueta, 2002). Por el otro, porque en el caso de Chile, dada su matriz productiva extractivista de exportación, esos costos no se pueden transferir tan fácilmente a precios, y se pueden traducir en pérdida de competitividad. (Huang y Wu 2022; Mulatu et al. 2004) Y finalmente porque esa legalidad ambiental otorga legitimidad a los perdedores hasta ahora invisibilizados de esas externalidades socio ambientales y territoriales. Es decir, en Chile el desarrollo de la institucionalidad ambiental transcurre sobre un trasfondo político y económico muy gravitante.

En términos institucionales, en esa disputa se materializa el grado de poder, autonomía y recursos que se le otorga a la institucionalidad ambiental para desarrollar una agenda propia de modernización ambiental del país, sin sujeciones a otros intereses. Ese es el eje argumental que atraviesa las fases de la evolución de la institucionalidad ambiental nacional y donde los factores mencionados han jugado un papel en uno u otro sentido.

### **Periodo predemocrático**

La consagración constitucional del derecho ambiental recogida en el artículo 19 de la Constitución de 1980 sigue la tendencia de otras constituciones en la región (Cubillos, 2020), las que a su vez eran el reflejo de las primeras llamadas de atención sobre la degradación ambiental global: la Conferencia de Estocolmo (1972), y el famoso texto los Límites del Crecimiento (1972) que fortaleció el papel del derecho ambiental a escala internacional (Moraga et al, 2023, Brañez, 2001).

Chile consagró como garantía constitucional, mediante el artículo 19 N°8 de la Constitución, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Se estableció a la vez como deber del Estado velar por este derecho y la tutela de la preservación de la naturaleza; y dispone que la ley podrá fijar restricciones específicas

---

<sup>264</sup> <https://www.emol.com/noticias/Economia/2023/08/17/1104394/gobierno-consejo-cuenta-agua-contraloria.html>

<https://www.latercera.com/opinion/noticia/dictamen-de-la-cgr-por-consejo-de-cuenca-piloto/ECE3LFOSYJGFHPNR5TBX4AMZ2Q/>

al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente. (Moraga et al, 2023) Fue la primera Constitución en la historia de la nación en hacerlo.

No obstante, en este período no se constituyó ninguna institucionalidad ambiental propiamente tal, y se conservó intacto el modelo institucional débil y disperso asociado al uso de recursos naturales; o bien se liberalizó aún más como es el caso del agua (Campos-Medina, 2018) en coherencia con el modelo de reducir al mínimo la regulación a la actividad privada y el papel del Estado.

### 5.13.2. Periodo Patricio Aylwin Azócar, 1990-1994

Chile se encuentra en 1990 con un notable retraso en el desarrollo de su derecho e institucionalidad ambiental, comparado con los restantes países de la región (Brañez, 2001). A la vez, el nuevo gobierno se debió rápidamente imbuir en discusiones de política internacional ambiental que avanzaban inexorablemente. Muy poco antes había visto la luz el informe de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo, denominado Nuestro Futuro Común (CMMAD 1987), que creó el concepto de desarrollo sostenible. En el año 1992 tendría lugar Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) que sentó otro hito de la política ambiental global.

En esa época ya eran además acuciantes algunos impactos sobre la salud producto de la actividad económica desarrollada en las décadas previas, (calidad del aire de la Región Metropolitana de Santiago y en las inmediaciones de las fundiciones de cobre en el norte de Chile, entre otras), (OCDE 2005) así como las dificultades de una normativa ambiental variada, dispersa y la ausencia de fiscalización efectiva (Rosas, 2021). Al mismo tiempo el país aspiraba a una acelerada integración a los mercados internacionales, lo que le obligaba a mejorar sus credenciales ambientales, pero en un modelo de orientación neoliberal (especialmente en relación con la regulación de la actividad empresarial y la orientación de la acción estatal) y basado en una estructura productiva de ventajas comparativas derivadas de la abundancia y explotación de materias primas que generaba y genera innumerables presiones sobre el medio ambiente, con significativos impactos ambientales (Rosas, 2021; Astorga, 2019). Todo ello dio lugar a un significativo proceso de recuperación de tiempo perdido, en un contexto complejo.

Así, a muy poco asumir, el presidente Aylwin creó la Secretaría Técnica y Administrativa de la Comisión Nacional de Medio Ambiente, entidad dependiente del Ministerio de Bienes Nacionales, que lideró el proceso de elaboración de la mencionada Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LGBMA) que fue presentada al Congreso Nacional el año 1992 y aprobada el año 1994. Además, creó la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana y dictó el “Instructivo Presidencial Pauta para la Evaluación del Impacto Ambiental de Proyectos de Inversión”.

El modelo institucional que caracteriza a la LBMA está determinado por dos decisiones: una, evitar la creación de un Ministerio de Medio Ambiente propiamente tal, lo que suponía crear una cartera de Estado al mismo nivel que los ministerios sectoriales con mayor implicación ambiental, y dos, mantener la dispersión sectorial de las competencias ambientales y sobre recursos naturales en un abanico muy grande de instituciones públicas, al punto que las de agua quedaron dispersas en más de 40 organismos públicos (Banco Mundial, 2011).

Ello dio lugar a un sistema institucional de coordinación, donde la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, tuvo la función de coordinar a los diferentes organismos públicos (14 Ministerios y 22 Servicios (Cordero, 2010) con competencia ambiental). El órgano superior de la CONAMA era el Comité de ministros, presidido por el Ministro(a) de la SEGPRES. Este modelo se replicaba a nivel regional, a través de la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA), con las Secretarías Regionales ministeriales (SEREMIS) y dependiente de la Intendencia. La CONAMA estaba provista de una Secretaría Ejecutiva de CONAMA (DEC), un servicio funcionalmente dependiente de la SEGPRES. La DEC carecía de un poder real dentro del gobierno, ya que las atribuciones legales en materia ambiental siguieron en manos de los servicios públicos sectoriales como salud, obras públicas, vivienda, etc. (Pizarro, 2007)

La LGBMA otorgó a la CONAMA atribuciones generales respecto de proponer políticas, orientaciones, actuar como órgano de consulta y análisis, comunicación, coordinación y fiscalización en materia ambiental, además del deber de informar al presidente de la República sobre el cumplimiento de la legislación en materia ambiental. La CONAMA fue responsable de la recopilación y provisión de la información ambiental, y de funciones de gestión, tales como: administrar el sistema de evaluación de impacto ambiental; coordinar el proceso de generación de normas de calidad ambiental, determinar los programas para su cumplimiento; y colaborar con las autoridades competentes en la preparación, aprobación y desarrollo de programas de educación y difusión ambiental. Concentró la institución todas las funciones de la regulación ambiental: normativa, ejecutora y fiscalizadora, pero diseñada como organismo de carácter transversal y coordinador. (Boettiger, 2010)

Los principales instrumentos de gestión ambiental que estableció la Ley fueron: la aprobación de normas, los planes de descontaminación para zonas declaradas como contaminadas y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, la educación ambiental y la participación ciudadana. El SEIA contempla dos mecanismos básicos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión: los estudios de impacto ambiental (EIA) para proyectos que producirán impactos significativos sobre el medio ambiente y las declaraciones de impacto ambiental (DIA) para proyectos en que el promotor apela a un procedimiento simplificado porque considera que su proyecto no producirá impactos ambientales significativos. Con posterioridad la Reforma Tributaria de 2014 introdujo nuevos instrumentos, como dos impuestos ambientales, o “impuestos verdes”. En paralelo se desarrolló el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA).

Así, correspondía a CONAMA, una entidad subordinada a la SEGPRES, coordinar y hacer coherente la gestión de funciones, competencias y atribuciones ambientales repartidas transversalmente en la Administración del Estado por décadas (Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), la Dirección General de Aguas (DGAC), el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), y otras entidades de carácter público – privado, como la Corporación Nacional Forestal (CONAF), en su mayoría competencias gestionadas con una perspectiva sectorial.

La CONAMA se estructuró como una agencia coordinadora, cuyo rol se basaba en la capacidad de introducir temas ambientales en ministerios sectoriales a través de la negociación, en condiciones de una asimetría institucional significativa. Ello puede explicar lo que afirman luego Carrasco y Maillet (2019), apoyándose en Campos Medina (2018), en el sentido de que el periodo que abre la LBMA se caracterizó por “restricciones ecológicas reducidas, de forma tal que no afectaran el desarrollo económico, y a la vez que sirvieran como instrumentos legitimadores de la producción industrial”.

En definitiva, así es como fue posible introducir en el país una legalidad ambiental democrática, sin afectar sustantivamente las asignaciones de costos y beneficios derivados del uso de los recursos naturales y del medio que ella misma augura. (Barandarian, 2016; Tecklin, Bauer, y Prieto, 2011)

### 5.13.3. Periodo Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

Le correspondió al gobierno del presidente Frei poner en marcha la institucionalidad ambiental implícita en la LGBMA. Este gobierno mantuvo inicialmente un perfil ambientalista, elaborando una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable y una Agenda Ambiental para el período 1998-2000 que, amén de no desarrollarse, no ha sido replicada por ningún gobierno posterior en democracia. (Pizarro y Vasconi, 2004)

Como ocurrirá en todo este período hasta la modificación de la LGBMA el año 2010, la institucionalidad ambiental estuvo focalizada en poner en marcha el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el instrumento estrella de la institucionalidad ambiental, cuyo reglamento se expidió el año 1997. Este énfasis en el SEIA fue sujeto de críticas en repetidas oportunidades, por considerar que la gestión ambiental estaba en exceso focalizada en el SEIA habiendo descuidado las otras dimensiones de gestión ambiental, como mejorar la legislación ambiental, o desarrollar instrumentos como los planes de descontaminación, entre otros. (Lobos, 2015; OCDE, 2005, Rosas, 2021; Sierra, 2008).

El peso de la evaluación de impacto ambiental de proyectos en el desempeño institucional es desde un inicio significativo, y es la razón de la renuncia de dos de sus directores generales de la época, Vivian Blanlot y José Goñi, en ambos casos asociada al conflicto del proyecto hidroeléctrico Ralco (Pizarro y Vasconi, 2004), estrenándose de esta forma el papel de los conflictos socio ambientales en el desarrollo de la institucionalidad ambiental del país.

Aunque sus efectos se irían poniendo en evidencia en los distintos gobiernos hasta el cambio de modelo que supuso la modificación de la LBMA el 2010, ya en el Gobierno del presidente Frei se hicieron evidentes las debilidades del modelo de coordinación por el que esta ley apostaba.

Que CONAMA asumiera las funciones de la regulación ambiental, planificación, implementación, evaluación y fiscalización, y que fuese concebida como un organismo de carácter transversal con un estatus jerárquico institucional inferior al de aquellos que debía coordinar, era una significativa debilidad. (Boettiger, 2010; Cordero, 2010, Guiloff, 2010). Ello suponía que, aunque cada institución estaba sujeta a la coordinación, estas mantenían sus competencias en gestión de recursos naturales y normativa ambiental, y cada una tenía facultades regulatorias, normativas y fiscalizadoras. Ello fue el origen de numerosas deficiencias desde la lógica de los incentivos institucionales, y contradicciones o duplicidades entre normativas sectoriales, pues cada organismo mantenía una determinada visión sobre el recurso natural desde el punto de vista de su sector (Guiloff, 2010).

Esta situación provocaba, además, una superposición de los distintos instrumentos de gestión ambiental (SEIA, normas y planes) sobre los cuales opera un coordinador (CONAMA) ante las diversas competencias sectoriales y, cuando esos instrumentos no existían, lo que era frecuente, la coordinación resultaba inoperante. Ello redundaba en problemas y costos para alcanzar acuerdos y abría espacio para la influencia de poderes de veto implícitos (Cordero, 2010; Rosas 2021).

Rosas (2021), apoyándose en Boettiger, (2010); Cordero, (2010); y Guiloff (2010) sintetiza estas críticas en seis puntos:

1. Falta de coordinación y autoridad en un sistema administrativo centralizado y vertical, donde los servicios con competencia ambiental se resistieron a colaborar.
2. Visión sectorial de política y normativa ambiental, pues no se logra integrar plenamente la variable ambiental en normas y políticas, cuyos organismos siguen dictando políticas sectoriales sin intervención de CONAMA.
3. Superposición de competencias ambientales, debido a la mantención de competencias por sector, sin reglas claras de delimitación.
4. “Seización” de la gestión ambiental, dado que la CONAMA se vio abocada a administrar y coordinar el SEIA relegando otros aspectos de la gestión ambiental a segundo plano.
5. Politización de las decisiones técnicas del SEIA, derivada de la composición de las COREMAs (representación regional de la CONAMA). Las decisiones eran tomadas por autoridades de carácter más político que técnico, aumentando la discrecionalidad de la autoridad y la falta de certeza jurídica.
6. Fiscalización inorgánica y dispersa, debido a las falencias de la coordinación respecto al cumplimiento de normas ambientales y la aplicación de sanciones correspondientes.

Este conjunto de debilidades se haría progresivamente visible, y ya durante este Gobierno, el presidente Frei convocó a la «Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado» (denominada «Comisión Jadresic»), y le encargó entre otras el análisis de la institucionalidad ambiental. Esta Comisión cuestionó el modelo transversal y coordinador. El año 1998 CONAMA encargó otro estudio a la «Comisión de Reforma a la Ley N°19.300», que arribó a similares conclusiones. (Cordero, 2010)

#### 5.13.4. Periodo Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006

El presidente Ricardo Lagos dio prioridad explícita al tema ambiental dentro de las diez áreas de compromiso para “Crecer con Igualdad”, incluyendo entre otros, establecer una autoridad ambiental clara y de alta jerarquía dentro de la administración pública, perfeccionar la participación ciudadana, y perfeccionar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), además de adquirir formalmente esos y otros compromisos con diversas personalidades de la comunidad científica y ambiental del país, en el Cerro Huelén en Mayo de 1999 (Pizarro y Vasconi, 2004). Del mismo modo, nombró directora ejecutiva de la CONAMA a una reconocida científico-ecologista, Adriana Hoffmann. Era una señal clara de que, por un lado, era necesario revisar/fortalecer la muy reciente institucionalidad ambiental y por el otro, que la creciente conflictividad ambiental obligaba a mejorar la legitimidad de la institucionalidad, dejando a su cargo a una persona de un sector político crítico del modelo de desarrollo del país.

Sin embargo, la gestión de Hoffman estuvo cuestionada desde sus inicios y no recibió un apoyo político suficiente para ejercer el cargo, en particular en sus disputas con los ministerios inversores y el empresariado, lo que la obligó a renunciar relativamente pronto, a finales de 2001.<sup>265</sup> Esta crisis se cerró nombrando director a Gianni López, un técnico, que hizo un giro en sentido contrario, mediante la formulación de una nueva Agenda Ambiental muy ligada a la paralela Agenda Pro Crecimiento. (Pizarro y Vasconi, 2004). Fue el inicio de un

---

<sup>265</sup> Entrevista Adriana Hoffman revista Ladera Sur. <https://laderasur.com/articulo/el-otono-de-adriana-hoffmann/>

proceso de pérdida de confianza en la institución, que se vería agravada por la crisis del río Cruces el año 2005, cuando la empresa CELCO contaminó las aguas, dando lugar a una mortandad de cisnes de cuello negro que alarmó a todo el país.

Muchos autores coinciden en que la crisis del río Cruces constituyó un factor relevante para entender el declive del modelo de institucionalidad coordinadora de la CONAMA. (Pizarro 2007; Cordero, 2010; Carrasco y Maillet, 2019; Rosas, 2021), pues al evidente daño al Santuario de la Naturaleza, con sus cisnes de cuello negro, y la culpabilidad de la planta de celulosa por el vertido de riles, se sumaba el hecho de que había sido la CONAMA la que aprobó la instalación de la planta de celulosa y sus vertidos, lo que le supuso una significativa pérdida de credibilidad ante la opinión pública como entidad técnica responsable del medio ambiente. Ahí cambió la percepción de los actores políticos en relación con la institucionalidad ambiental.

Un efecto similar lo tuvo el conflicto socio ambiental en torno al proyecto minero Pascua Lama, que tuvo la singularidad de internacionalizar la conflictividad socio ambiental del país al atraer la atención del movimiento ecologista internacional (Urkidi, 2008) En este caso, nuevamente la institucionalidad perdía credibilidad al haber otorgado el 2001 una autorización ambiental con graves defectos, que cinco años después, en función de las diversas críticas y polémicas producidas por la comunidad, decide revisar, incorporando más de 400 condiciones al proyecto original. Con posterioridad el proyecto fue rechazado en todas las instancias existentes en el país. (Leblanc, 2020) Luego vendrían una seguidilla de conflictos, unos más mediáticos que otros, como el de la planta de procesamiento de cerdos de Agrosuper en Freirina, que, a pesar de haber obtenido su RCA en 2005, terminó por cerrar luego de masivas protestas el año 2012.<sup>266</sup> Este conflicto daría lugar a una ley específica de olores de plantas de cerdos, recién aprobada el año 2020.

No poco importante era el bajo nivel de eficacia administrativa que demostraba CONAMA, según Barandarian (2016). Entre 1994 y 2011, la CONAMA emitió solo 31 normas de calidad y emisiones ambientales, en su mayoría para regular la calidad del aire, tardando en promedio nueve años en aprobar las cinco normas legales entre 2007 y 2011.

Un factor determinante para la futura evolución de la institucionalidad fue el esfuerzo que llevaba adelante el país para incorporarse a la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que derivó en la generación del documento de Evaluación de Desempeño Ambiental (EDA) (OCDE 2005), mediante el cual la organización internacional hace una evaluación del estado de la institucionalidad ambiental de un país como condición para su ingreso a la misma, evaluación que da lugar a recomendaciones, y que se repite cada diez años. Este fue determinante, porque señaló significativas carencias del modelo institucional que había adoptado el país, y sugería 54 recomendaciones, que el país asumió la obligación de trabajar. Esto dio razón a las críticas que desde distintos sectores se venían articulando en torno al funcionamiento de CONAMA.

La EDA reconoció los avances realizados en los 15 años de institucionalidad ambiental en el país, pues señaló que el país ha fortalecido sus instituciones ambientales y ha avanzado en iniciativas ambientales relativas al aire, el agua, los residuos y la gestión de la diversidad biológica, aunque añadió que subsisten importantes desafíos y señaló un número importante de carencias, como por ejemplo; “Chile también está consciente de la brecha relativa a la convergencia con los estándares ambientales de los países de la OCDE, sobre todo en el

---

<sup>266</sup> Ver Instituto Nacional de Derechos Humanos, <https://rehuirelolvido.indh.cl/caso/freirina/>

contexto de los acuerdos de libre comercio y los tratados ambientales multilaterales” (OCDE, 2005), o “faltan normas generales de emisiones para los procesos industriales y para los emisores de contaminantes tóxicos al aire (salvo el arsénico desde las fundiciones de cobre)” o que “No existen objetivos de calidad de agua orientados a la conservación de los ecosistemas, a pesar de que se están debatiendo”, o de forma más severa, “En general, Chile no ha alcanzado el alto grado de desacoplamiento entre presiones ambientales y crecimiento que se ha observado en varios países de la OCDE”.

El informe no fue lapidario, pero dejó la impresión de que algo en el modelo no funcionaba. No era la opinión de un grupo de ecologistas radicales, sino de un organismo internacional de prestigio. Se abre así la puerta, porque la mayoría de los actores políticos ven en ello una doble necesidad - porque hay algo en el sistema que no funciona, y porque el país quiere acceder a la OCDE - para la refundación del sistema ambiental nacional, cosa que ocurrirá en el gobierno de Michelle Bachelet. El papel de este informe como antecedente de la Ley 24.300 es ampliamente reconocido. (Lobos, 2015; Carrasco y Maillet, 2019; Bergamini y Pérez, 2015; Cordero, 2010; Guilof, 2010; Sierra, 2008)

Durante el Gobierno del presidente Lagos, en suma, y a pesar de su impulso ambientalista inicial, no se generaron mayores iniciativas para modificar el estado de cosas, salvo algún intento de generar una superintendencia de medio ambiente que no está bien documentado.<sup>267</sup>

#### 5.13.5. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

Michelle Bachelet, durante su campaña presidencial, se comprometió a una sustantiva reforma a la institucionalidad medio ambiental en el marco de acuerdos con el movimiento ecologista, en lo que se denominó los Compromisos de Chagual. (Pizarro 2007)

El gobierno realizó su propuesta de reforma de tipo sustantiva – normativa en dos etapas: en una primera creó el cargo de Ministro Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, que tenía como tarea central formular, en una segunda etapa, una propuesta de rediseño de la institucionalidad ambiental, creando un Ministerio y una Superintendencia del Medio Ambiente. Lo primero mediante la Ley N.º 20.173 y lo segundo mediante la Ley 20.417 de 2010, que modificó radicalmente el sistema.

Las razones fueron las debilidades del modelo institucional de coordinación transversal referidas anteriormente. Para sintetizar, tomando a Cordero como referencia (Cordero, 2010), estas son:

- a) La incorporación de una institución transversal en una administración pública vertical.
- b) La incomprensión jurídica y de gestión del concepto de coordinación, en el sentido de que cada institución se siente propietaria de las competencias que le son asignadas por ley y tiene poca disposición a compartir su ejecución.
- c) La intervención de la autoridad política en cuestiones que son eminentemente de decisión técnica, con amplia discrecionalidad;
- d) Los problemas de asimetría de información;
- e) La contradicción a nivel regional de la institucionalidad ambiental con el modelo transversal;

---

<sup>267</sup> Véase artículo del periódico El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2007/04/27/que-fue-del-acuerdo-de-chagual/>

- f) La fiscalización dispersa e inorgánica, lo cual generaba muchos costos;
- g) La ambigua gestión local en materia ambiental; y
- h) La utilización desequilibrada de los instrumentos de gestión (muchos SEIA, pocas normas) (Cordero, 2010, pág. 124)

La propuesta implícita en la Ley recogía así las críticas y sugerencias de la OCDE (2005) en tres direcciones; fortalecer las capacidades de la institucionalidad ambiental; promover una agencia a cargo del cumplimiento y la fiscalización; y mejorar los instrumentos y áreas de la gestión ambiental. (Cordero, 2010)

De este modo, en enero del año 2010, con la promulgación de la Ley N°20.417, se reconfiguró la institucionalidad ambiental nacional que quedó conformada por:

- Un Ministerio del Medio Ambiente (MMA), a cargo de la formulación y regulación de la política ambiental.
- Un Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), encargado de la administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
- Una Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), cuya responsabilidad es la fiscalización de los instrumentos, su seguimiento y sanción, cuando corresponda.
- Un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, como instancia de deliberación y proposición al Presidente de la República de políticas y normativas en esta materia, garantizando de esta manera una mirada transversal de sustentabilidad en las políticas, planes y normas.

De este modo, la institucionalidad ambiental queda estructurada en tres funciones administrativas centrales: la de elaboración y desarrollo de políticas públicas, la de evaluación de impacto ambiental, y la de fiscalización, seguimiento y sanción.

La creación de la SMA fue objeto de debate en el Congreso, debido al temor de algunos sectores políticos y del empresariado con los argumentos de que: dispondría de un poder demasiado discrecional; sin control suficiente, esencialmente, en cuestiones como la adopción de medidas provisionales o la suspensión de la Resolución de Calificación ambiental (RCA); ejerciendo funciones jurisdiccionales en cuestiones tan evidentes como la determinación del daño ambiental; y disponiendo de facultades intrusivas, sin control. El gobierno llegó a un acuerdo con algunos legisladores como Pablo Longueira, Andrés Allamand y Soledad Alvear, para destrabar la creación de la SMA mediante la creación de otra institución, los Tribunales Ambientales, que actuarían como contrapeso a la SMA. La Ley 20.417 comprometió el trámite de otra ley que crea estas entidades, la 20.600, promulgada en 2012, que dispuso la creación de tres tribunales ambientales: el primero en Antofagasta, el segundo en Santiago y el tercero en Valdivia. (Rosas, 2021). La principal motivación de la Ley que genera los tribunales ambientales fue limitar las amplias facultades de la SMA en materias de sanción y fiscalización, donde el Estado actuaba como juez y parte en lo relativo a materia ambiental (BCN, 2010).

Adicionalmente, la Ley creó una nueva institución especializada y autónoma a la que encarga "la administración y supervisión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas", que debía ser regulada mediante una ley específica, que se comienza a tratar en el Congreso el año 2011 y que se despacha finalmente 13 años después, el 2023. Se trata de la Ley 21.600, que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

De esta forma el sistema se complementa con las siguientes dos entidades: Tribunales Ambientales, y Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

La reforma no sólo es muy profunda, sino que responde a la aplicación consecuente (a pesar de alguna desviación que se comentará más adelante) de un principio político y uno administrativo. Un principio político que reconoce el resguardo del derecho constitucional a un medio ambiente libre de contaminación ambiental, lo que requiere una representación política en el Estado del mismo nivel que otros derechos, creando una institución con rango de Secretaría de Estado preocupada de ello. El otro principio, administrativo, consistió en separar y autonomizar las funciones administrativas de la institucionalidad ambiental, de tal forma que el ejercicio de una no inhiba el de la otra, como había venido ocurriendo.

Así, en la acción mancomunada de ambos principios, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) es responsable de la función de formular, ejecutar y evaluar la política pública ambiental y el marco legal ambiental, con independencia de las agendas de otras secretarías de Estado y sin verse contaminado con las prácticas de autorización y fiscalización propias de su Secretaría. Esto ha permitido que el MMA haya desarrollado desde esa fecha una labor ingente de política pública medio ambiental en innumerables ámbitos (Aire, agua, residuos, cambio climático, biodiversidad, entre otros), formulando políticas y estrategias, proponiendo y sacando adelante normas específicas, llevando adelante programas de inversión, con rigurosidad más allá de los debates y crisis del sistema de autorizaciones y permisos ambientales, y no necesariamente supeditado a las prioridades de otros Ministerios. Un ejemplo paradigmático ha sido el de la política pública de cambio climático, donde el MMA ha sido capaz de alinear a los ministerios sectoriales, MOP, Economía, Energía, Minería, Agricultura, Vivienda, en torno a una política climática ambiciosa y compleja, mediante formas renovadas de gobernanza (Arriagada et al. 2018; Billi et al. 2020).

De la misma forma, el SEA y la SMA pueden ejercer sus funciones no sólo de forma independiente de su superior jerárquico, sino que, con independencia de la otra función, lo que los pondría en situación de juez y parte. De hecho, al separar las funciones operó un proceso de enriquecimiento mutuo, pues para ejercer bien la fiscalización es imprescindible elevar los estándares de la autorización, y a la inversa, la calidad de la fiscalización mejora los procesos futuros de autorización (Bergamini y Pérez 2015).

Por su parte, los tribunales ambientales, al constituirse en un poder especializado e independiente capaz de sentar jurisprudencia tanto en la acción del SEA como de la SMA, constituyeron un refuerzo sustantivo al sistema institucional, amén de cumplir su función de asegurar el derecho a los ciudadanos y las empresas, (Moraga y Delgado, 2022) con independencia de que sea factible mejorar la administración de justicia que les convoca (Rosas, 2021).

#### 5.13.6. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

El Gobierno del presidente Piñera asumió la compleja tarea de poner a funcionar el nuevo sistema ambiental nacional, lo que entre otros asuntos suponía sacar adelante la ley relativa a los Tribunales Ambientales, cosa que hizo el año 2012, y la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Esto consumió la actividad gubernamental en materia de desarrollo institucional en esos años.

Lo que, sí se intensificó durante este periodo, y que continuará teniendo un peso en el desarrollo de la institucionalidad ambiental del país, fue el conflicto socio ambiental. Entre 2010-2014 éste estuvo muy

centrado en el proyecto hidroeléctrico HidroAysén, en el sur de Chile, en el proyecto termoeeléctrico Castilla en el norte, además del emblemático caso Barrancones, o los asociados a la industria salmonera (Garrido et al. 2015; Madeira, 2016). En esos años tuvieron lugar las primeras grandes manifestaciones de naturaleza ambientalista en el país, que aunaban a la demanda ambiental otras sociales y territoriales. El carácter y la persistencia que adquiriría el conflicto denotaba no sólo un incremento de las tensiones, sino que las debilidades ambientales y regulatorias que el nuevo sistema debía corregir todavía estaban operando. (Rosas, 2021) El Observatorio de Conflictos del COES (2018) para el periodo 2012 – 2017 identificó nada menos que 642 eventos de protesta vinculados a la industria extractiva y 1.113 eventos de protestas socio ambientales.

La conflictividad socio ambiental se transformó paulatinamente en un factor relevante de la estabilidad y la eficacia del sistema, y se le asocia de forma muy directa y por distintos bandos al alto grado de politización del SEIA, reflejado en la configuración de los órganos colegiados que otorgan la resolución de calificación ambiental (RCA) a los proyectos.

Tanto en la Ley 19.300 de 1994, así como en la 20.417 de 2010, estos organismos no estaban compuestos exclusivamente por personal técnico, perteneciente a CONAMA o el SEA, sino que además por autoridades ministeriales regionales o nacionales, todas dependientes del Gobierno de turno, no elegidos por ADP. A pesar de que éste era ya un factor de peso a la momento de la dictación de la Ley 20.417, ella no modificó esta situación, dejando la aprobación de las RCA en manos de las Comisiones de Evaluación Ambiental (COEVA) dirigidas por el Intendente y compuestas por varios secretarios regionales ministeriales y en última instancia, en el Consejo de Ministros compuesto el por Ministro del Medio Ambiente, que lo preside, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Agricultura; de Energía y de Minería. Esta era la palabra última al respecto, con independencia que se pudiera en todo momento apelar a los Tribunales Ambientales.

Por ello, a partir de los 2000, desde distintos sectores se vendría reclamando una EIA más técnica, cosa que no se habría alcanzado con la reforma de 2010 (Barandarian, 2016), y que pasaría a ser uno de los argumentos centrales de la última reforma del sistema que propone el Gobierno del presidente Boric, lo que se verá más adelante.

El otro elemento resuelto a medias de la reforma de 2010 es el lugar en la estructura de poder del Estado del organismo encargado de la tutela de los derechos ambientales de los y las ciudadanas. Ese año se dota al medio ambiente el estatus de una Secretaría de Estado, que puede interlocutar al mismo nivel con las restantes instituciones del Estado encargadas de velar por otros derechos y valores, pero al interior de esa Secretaría se genera un órgano que ejerce un control de su iniciativa política, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, dirigido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por diversos Ministros. (Ley 19.300 actualizada por Ley Cambio Climático 21.455) En este sentido se puede hablar de una institucionalidad tutelada, es decir, de una cuya ejecución de sus competencias está directamente supeditada a algún tipo de control político de otras entidades del Estado.

Normalmente se justifica esta entidad, entre otras, por la natural transversalidad de la cuestión ambiental y la necesaria deliberación en torno a la misma, (Guillof 2010, Boettiger, 2010), aunque en la práctica poco haya hecho en este sentido, según apunta Reicher (2021), o si ha jugado un papel lo ha sido más bien como vocero de intereses sectoriales específicos (Horcos, 2020). Sin embargo, a nadie se le ocurriría insertar dentro del Ministerio de Economía o de Hacienda un comité ministerial de esta naturaleza, porque la responsabilidad del

Ministerio de Hacienda es llevar el principio administrativo fiscal hasta sus últimas consecuencias. De la misma forma la obligación del Ministerio del Ambiente para con la Sociedad es llevar el principio administrativo ambiental hasta sus últimas consecuencias, sea cual sea el principio que haya establecido la Ley. El Comité de Ministros está ahí no por razón de coordinación administrativa transversal, cosa que es posible solventar a otro nivel, sino para condicionar el proceso político que es responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente.

### 5.13.7. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

Durante este período tampoco se dan cambios significativos en la institucionalidad ambiental, aunque se creó en 2016 la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático como un comité de la CORFO, y en 2017 se creó una división del cambio climático dentro del MMA, las que se pueden entender como mejoras progresivas a la institucionalidad definida.

Igualmente hubo actividad legislativa. Se promulgaron la Ley 20.920 de Reciclaje, de Responsabilidad Extendida del Productor y el Fomento al Reciclaje (2016), la ley que prohíbe las bolsas plásticas en el comercio (2018), el impuesto a las emisiones de carbono (2014) y una nueva política forestal (2015). Asimismo, se establecieron nuevas áreas protegidas y acuerdos de producción limpia, y se ratificó el Acuerdo de París (2017). (Carrasco y Maillet, 2019)

No obstante, a cinco años de la reforma ya se percibían inconformidades con aspectos de la institucionalidad, en particular con el funcionamiento del sistema de evaluación ambiental, al punto que el 2015 la Presidenta Bachelet creó la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA – instancia integrada por autoridades, especialistas, consultores ambientales, académicos, representantes gremiales y miembros de la sociedad civil - que terminó su trabajo en el año 2016 con un informe final con 25 propuestas y recomendaciones para optimizar el mencionado sistema.<sup>268</sup>

La Comisión Asesora Presidencial identificó, entre otros:

- Debilidades en relación con otros instrumentos de gestión pública y asimetrías de información en desmedro de la ciudadanía
- La necesidad de revisar las tipologías de ingreso con el fin de racionalizar los proyectos que deben ser evaluados ambientalmente
- Falta de precisión en los contenidos de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) o Estudios de Impacto Ambiental (EIA)
- Incertidumbre y extensión de los procedimientos (demoras en la calificación de proyectos, problema de las consultas de pertinencia de ingreso al SEIA)
- El Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) no había podido desarrollar a cabalidad su rol de administrador y evaluador, ejerciendo solo un rol coordinador, entre otros aspectos.

Es de mencionar que no ha habido un consenso simple respecto de las mejoras necesarias. Así, en paralelo al trabajo de la Comisión Asesora Presidencial, los sindicatos de la institucionalidad ambiental, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil y un grupo de parlamentarios, crearon la Comisión Sindical Cívico Parlamentaria (CSCP) para la reforma al SEIA. En ella se identificaron nuevos elementos críticos, entre otros,

---

<sup>268</sup> [https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/05/10/35877\\_informe-mmaf\\_final.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/05/10/35877_informe-mmaf_final.pdf).

la necesidad de contemplar alternativas para los proyectos en una etapa temprana de participación, y la de fortalecer el rol técnico del SEA, disminuyendo el componente político de la evaluación ambiental.

A este elemento crítico se sumó la nueva Evaluación de Desempeño Ambiente (EDA) de la OCDE realizada el año 2016. El informe reconoce los avances, pero sistemáticamente muestra un país al que debe en materia de protección ambiental efectiva. Tanto este informe, como el de 2005, alerta sobre la capacidad de Chile de continuar creciendo de forma sustentable, desacoplando crecimiento y presiones ambientales. (OCDE, 2016; OCDE 2005) Parece relevante este punto, no tanto por su alcance institucional inmediato, sino porque la ausencia de una política explícita de sustentabilidad del desarrollo nacional explicita la escasa autonomía política del Ministerio de Medio Ambiente, en el marco institucional chileno.

#### 5.13.8. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

Este período estuvo marcado por la movilización social, lo que también se reflejó en materia ambiental, siendo un factor recurrente de cambio institucional. Igualmente comienza en este periodo una preocupación por los tiempos excesivamente dilatados de los procesos de autorización administrativa de los proyectos de inversión. Destacan también ciertos logros legislativos como la promulgación de la Ley Marco de Cambio Climático, la Ley N°21.364 que sustituye a la entonces Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) por el Servicio nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), e iniciativas de gestión como la creación de la Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS), adjunta al Ministerio de Economía, cuya finalidad es, como declaraba el presidente "... ayudar a que esos proyectos que están paralizados o estancados se pongan en marcha, en beneficio de nuestro país, y también se va a preocupar que esos proyectos cumplan con nuestra legislación, de forma que sean amistosos y sustentables con el medio ambiente y que - al mismo tiempo - sean respetuosos de las comunidades que los acogen."<sup>269</sup>

La Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS) no estuvo exenta de polémica, al facilitar un *fast track* inversor paralelo a la institucionalidad establecida, lo que podía dar lugar a arbitrariedades. Este organismo agilizó 240 proyectos de inversión representando US\$ 60 mil millones. Algunos de esos proyectos se encontraban en esos momentos listados en el mapa de conflictos socio ambientales del Instituto de Derechos Humanos, como la ampliación de la mina Los Pelambres, las tronaduras mineras en la Isla Riesco y un terminal de Oxiquim en la bahía de Quintero, que se encontraba en plena crisis tras las intoxicaciones masivas de 2018. Igual de conflictivo fue que Minera Dominga estuviese en ese listado, proyecto extremadamente polémico y que después de muchas vicisitudes legales - algunas se extienden hasta hoy - no alcanzó su RCA positivo.

En términos legislativos, el periodo presidencial mostró logros: se aprobó la Ley N° 21.162, de 2019, que exige la elaboración de un estudio de impacto ambiental en proyectos que puedan generar contaminación lumínica en ciertas zonas, la Ley N° 1.202, de 2020, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los Humedales Urbanos, y quizás la más emblemática, la Ley N° 21.455 de 2022, Marco de Cambio Climático (Moraga et al., 2023).

---

<sup>269</sup> <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=74712>

Este continuo mejoramiento legislativo desde la creación de la nueva institucionalidad ambiental va paulatinamente cerrando brechas significativas para la gestión ambiental el país, a lo que se suma un sinnúmero de políticas y estrategias para los diversos ámbitos de la política ambiental (Biodiversidad, Suelos, Residuos, Aguas, Cambio Climático, ente otros)<sup>270</sup> que revelan que la decisión de crear un Ministerio del Medio Ambiente fue acertada, y que ha ampliado y fortalecido el marco legal y de política de la gestión ambiental del país confiriéndole una solidez que no tenía.

En cuanto a los Tribunales Ambientales, como señalan Lobos (2015) y Rosas (2021), estos han sido funcionales a la finalidad por la cual se crearon: limitar las facultades de fiscalización de la SMA y administrar justicia, aunque como ambos autores señalan, los procedimientos son bastantes complejos para que la ciudadanía pueda hacer efectiva sus reclamaciones, demandas y solicitudes, siendo esta quizás su debilidad o defecto más de fondo. El total de causas que en el período 2013-2019 han tramitado los tres tribunales ambientales con que cuenta el país, suma 591, dando cuenta de una intensa actividad. Estos tribunales acogen casi de forma similar las reclamaciones de los principales litigantes en el sistema, municipios, titulares de proyecto (en general empresas), comunidad indígena, persona natural, otras empresas. No se vislumbra un sesgo específico en la labor de impartir justicia.

La imagen que se obtiene es la de un sistema que cumple las funciones para las cuales fueron pensados, como señalan Lobos y Rosas, aunque esté sujeto a mejoras como los autores mismos señalan. El SEA también presenta, a pesar de las críticas, un muy notable resultado.

Por otra parte, y según datos del propio MMA (2023), y medido por el número de multas tramitadas, se puede señalar que la SMA ha tenido una intensa actividad sancionatoria a lo largo de los años, con especial énfasis en algunos sectores económicos, como minería, agroindustria, entre otras. Lo que permite decir que el servicio avanza en su función, aunque pueda ser sujeto de mejoras parciales como algunos proponen (Bergamini y Pérez 2015).

Donde, a pesar de la ingente labor realizada, persisten dudas más estructurales, es en el SEIA, y ya en este periodo presidencial comienza a ser sujeto de evaluaciones más detalladas que relevan problemas. Así es como el presidente Piñera encarga a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad un informe sobre los requerimientos de permisos para desarrollar proyectos de inversión en cinco sectores claves de la economía: minería, energía, industria, construcción e infraestructura, dentro de los cuales cae la Resolución de Calificación Ambiental. (CNEP, 2019)

El informe visualizaba, por primera vez de forma oficial, la complejidad del trámite administrativo para la consecución de la RCA. Entre otros decía: “se autorizan, en el mismo proceso, 51 Permisos Ambientales Sectoriales con contenido ambiental, y en 31 de ellos se determinan las condiciones finales de aprobación. ...participan 26 Servicios que deben pronunciarse respecto de algún aspecto de la evaluación. Su complejidad es tal, que desde 2007 el SEA ha emitido más de 30 guías para aclarar aspectos de su tramitación.” (CNEP, 2019, pág.77)

---

<sup>270</sup> Véase exhaustivo repaso a actividad legislativa y de política pública ambiental en sucesivos Informes del Estado del Medio Ambiente, cuatrienal, y los Reportes Anuales del Estado del Medio Ambiente en la página del SINIA. <https://sinia.mma.gob.cl/estado-del-medio-ambiente/>

La tabla siguiente recoge el análisis de tiempos de tramitación de permisos que pudo constatar el estudio realizado, siendo imposible discriminar el lugar de la RCA en el mismo.

Ilustración 27: Análisis de tiempos de tramitación de permisos para proyectos seleccionados

Proyecto		Plazo normativo ruta de permisos priorizados	Tiempo de tramitación efectivo	Exceso plazo efectivo sobre normativo
Proyecto en zonas urbanas	Inmobiliario	528	841	1,6 veces
	Industrial	612	1.380	2,3 veces
Proyecto en zonas rurales	Minero con permiso de obras hidráulicas	684	3.137	4,6 veces
	Minero sin permiso de obras hidráulicas	438	1.462	3,3 veces
	ERNC	462	1.472	3,2 veces

Fuente: CNEP 2019, pág. 120

Los tiempos exceden con largueza los establecidos normativamente y justifican de este modo la imperiosidad de dar lugar a iniciativas de política pública que lo aborden de forma integral.

Según el informe, hay cinco factores que inciden en el tiempo de otorgamiento de permisos:

1. falta de definición normativa de plazos
2. falta de recursos humanos y materiales;
3. incentivos desalineados;
4. baja coordinación interservicios; y
5. baja calidad de la información proporcionada por el titular. (CNEP, 2019, pág. 107)

Siguiendo esta lógica, durante este período se presentaron tres mensajes al Congreso: en mayo de 2018 se presentó un proyecto de ley para promover la inversión, el cual incorporaba modificaciones a la Ley N° 19.300 (Boletín N° 11747-03). En julio de ese mismo año se ingresó un proyecto de ley destinado a modernizar el SEIA (Boletín N° 11952-12). Finalmente, en junio de 2019 se presentó el proyecto de ley que “introduce modificaciones en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (Boletín N° 12714-12). Sin embargo, ninguno de ellos prosperó en el Congreso.

Estas iniciativas demuestran una tendencia ya iniciada en el gobierno de la presidenta Bachelet en el sentido de introducir nuevamente modificaciones en la institucionalidad ambiental, en particular en el SEIA. Identificándose así dos nudos no resueltos, uno asociado a la supuesta politización de las decisiones y la conflictividad socio ambiental asociada y dos, asociado a los tiempos de tramitación de autorización de nuevos proyectos, donde la RCA juega un papel importante, aunque aunada a una malla compleja de permisos.

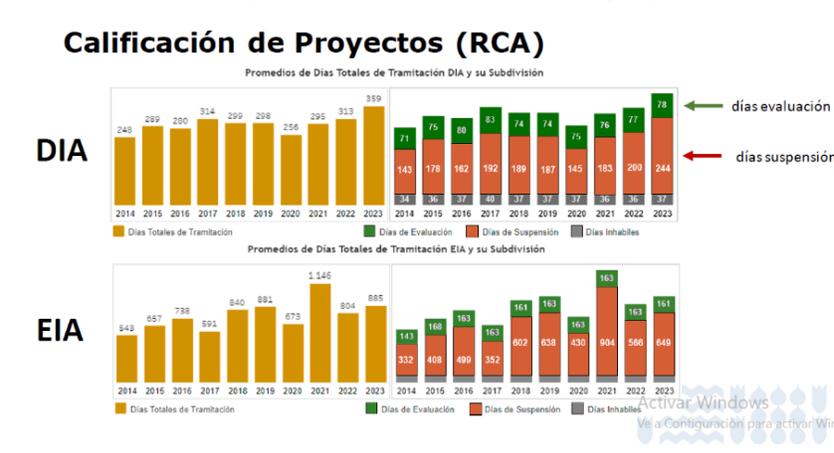
### 5.13.9. Periodo Gabriel Boric Font, 2022-al presente

Durante este periodo ha terminado por madurar este proceso de crítica al SEIA, combinando los dos factores antes señalados y bajo una intensa presión empresarial y mediática, lo que ha llevado al gobierno a presentar un anteproyecto de ley para avanzar en la resolución de las demoras en la concesión de autorizaciones sectoriales (Boletín N° 16.566-03) y otro para introducir modificaciones al SEIA. (Boletín N° 16.552-12)

Un elemento analítico importante para estos efectos fue un segundo estudio encargado a la CNEP por el presidente Boric, que entregó su informe el año 2023 (CNEP, 2023). Este segundo informe, que excluye expresamente a la RCA de sus análisis, llega a conclusiones similares al anteriormente comentado, poniendo presión a la reforma del sistema de permisos en general y al ambiental en particular.

La Tabla siguiente muestra los tiempos de demora de la RCA, tanto si se trata de un EIA como si se trata de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el trámite simplificado.

Ilustración 28: Tiempos obtención de la RCA en el SEA según procedimiento



Fuente: MMA 2024

Como se observa, si bien los plazos globales son excesivos, por lejos la mayor parte del tiempo lo consume la suspensión del proceso solicitada por el proponente por distintas razones, entre otras para responder a peticiones de la administración. Ello pone de relieve que la demora es una realidad compleja que no tiene solución simple. Llamativa, pues evidencia la complejidad del tema, es la observación del estudio de la CNEP cuando dice: “Existen buenas prácticas en la tramitación de permisos como el uso de plataformas web, guías de tramitación y documentos aclaratorios. Estas prácticas han contribuido a obtener buenos resultados en términos de plazos de autorización para los permisos sectoriales prioritarios de Clase 1. No obstante, se ha observado que estas iniciativas no han generado una mejora significativa en los permisos sectoriales prioritarios de mayor complejidad (Clase 2 y 3)” (CNEP, 2023, pág. 75). (La RCA es un permiso clase 3, complejo)

Otra evaluación reciente y pertinente, es la tercera EDA de la OCDE (OCDE, 2024). El informe vuelve a ponderar positivamente los avances ambientales del país, pero igualmente realiza una crítica a las funciones más políticas de la institucionalidad ambiental. “Chile ha dado pasos importantes en su agenda ambiental en los últimos años con la aprobación de la Ley Marco de Cambio Climático, la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y la ratificación del Acuerdo de Escazú. Sin embargo, el país ha avanzado poco en la ruptura del vínculo entre crecimiento económico y presión sobre el medio ambiente. Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) han seguido aumentando y el país no va por buen camino para lograr su objetivo jurídicamente vinculante de cero emisiones netas en 2050” (OCDE 2024, pág. 2). Igualmente señala “Los avances en la desvinculación de las presiones ambientales del crecimiento económico han sido limitados en Chile desde 2010 (OCDE 2024, pág. 6). Ello, amén de señalar debilidades en otras áreas, haciendo énfasis en temas como las “zonas de sacrificio”, la contaminación del suelo en las regiones mineras, y dejando

interrogantes sobre la capacidad del país para enfrentar los retos ambientales de la transición energética, o la producción de hidrógeno verde y litio.

Finalmente, el antecedente más reciente, en evolución, sobre el desarrollo de la institucionalidad ambiental en el país es el anteproyecto de ley enviado al congreso por el presidente Boric a inicios de 2024 que propone introducir cambios sino estructurales, sí significativos al sistema, haciéndose eco de las críticas al SEIA que se han comentado más arriba.

El anteproyecto de modificaciones al SEIA presentado por el gobierno al Congreso apunta en varios sentidos con un claro mayor foco en el SEIA. Sus propuestas básicamente son:

1. Introducir modificaciones al SEIA:
2. Modificar aspectos puntuales de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).
3. Reforzar el instrumento legal de reparación por daño ambiental, y solucionar algunas asimetrías de acceso a la justicia.
4. Modificar aspectos del funcionamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático con fines administrativos. (Boletín, 16.552-12)

Como se puede observar, la propuesta gubernamental está básicamente orientada, por un lado, a hacerse cargo de ciertas disfuncionalidades en el funcionamiento del SEIA, para en particular, reducir los plazos de tramitación de los RCA, cambios que deben operar en conjunción con los propuestos en la otra iniciativa legal tendente a establecer marco de autorizaciones sectoriales. (Boletín N° 16.566-03). Por otro lado, tiene el propósito de otorgar mayor legitimidad al sistema, modifica el mecanismo de aprobación de la RCA, dejándola íntegramente en el SEA, y relegando a comités políticamente designados. Y finalmente, la propuesta sugiere una participación ciudadana más amplia, como manera de mejorar la legitimación social de los procesos de evaluación ambiental y su conflictividad socio ambiental.

No se trata de modificaciones estructurales a la institucionalidad ambiental, sino más bien procedimentales, que parecen introducir mejoras incrementales razonables en el funcionamiento del sistema. Otra cosa es si estas finalmente redundarán o no en un mayor nivel de protección ambiental para la sociedad, por un lado, y en una mayor eficacia en la prestación de los servicios del sistema, por el otro, que es lo que se busca. Eso se deberá comprobar con el tiempo, pues en la mayoría de los casos se trata de modificaciones de sentido común, como que eliminar un trámite debiera suponer una reducción de tiempo, efecto que con el tiempo puede luego resultar marginal en el total.

Lo mismo puede decirse sobre favorecer la participación ciudadana temprana, pensada para disminuir la conflictividad socio ambiental en torno a proyectos, pero cuyo resultado social final es muy complejo de predecir. Igual de incierto es si la eliminación del “factor político del SEIA”, dejando la decisión de otorgar la RCA exclusivamente en el SEA, otorgará a la larga un mayor nivel de certidumbre y legitimidad al sistema. Es decir, si son dos los nudos estructurales de funcionamiento del SEIA que han venido madurando en la última década, uno, asociado a la supuesta politización de las decisiones y la conflictividad socio ambiental asociada y dos, otro asociado a los tiempos de tramitación de autorización de nuevos proyectos. Esta propuesta apunta a ellos, pero es difícil afirmar que efectivamente pueda solucionarlos.

### 5.13.10. Tabla de Factores Clave

A continuación, se presenta la tabla que identifica los factores clave que han influido en el avance o retroceso de las iniciativas de modernización estatal, en este caso, para el desarrollo de la institucionalidad ambiental del Estado. Para una comprensión más detallada de la construcción de esta tabla, se recomienda revisar los Términos de Referencia de los estudios de casos en el Anexo 10.1.

Tabla 56: Tabla de Factores Clave - Desarrollo de la institucionalidad ambiental del Estado en Chile, 1990-2023

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público			
2. Trabajadores(as) del sector público			
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos			
4. Gremios empresariales	-2	-1	-1
5. Partidos políticos	+1	+1	+1
6. Congreso Nacional	+1	+1	+1
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial	0	+1	+1
9. Contraloría General de la República			
10. Dirección de Presupuestos			
11. Ministerio de Hacienda	-1	-1	-1
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública			
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)			
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)			
15. Asesores(as) presidenciales ("2do piso")			
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad	0	0	+1
17. Organismos y bancos multilaterales	+2	+1	+1
18. Centros de pensamiento	+1	+1	+1
19. Universidades	+1	+1	+1
20. Situación económica del país	-1	-1	-1
21. Crisis políticas e institucionales	+2	0	0
22. Demandas ciudadanas	+1	+2	+2
23. Percepción de la corrupción			
24. Gobernanza de la Modernización del Estado	+1	+1	+1
25. Capacidad de implementación de las reformas	-1	-1	-1
26. Disponibilidad de recursos para las reformas	-1	-1	-1
27. Disponibilidad de información para las reformas			
28. Disponibilidad de tecnologías de información			

Fuente: Elaboración propia

Entre 1990 y 2005, los gremios empresariales en Chile, con una influencia negativa calificada como -2, generalmente se resistieron al incremento de la regulación ambiental, ejerciendo una fuerte capacidad para obstaculizar la implementación de nuevas normativas durante esta etapa inicial. A la par, los organismos y bancos multilaterales, como los reflejados en los informes de la OCDE, desempeñaron un papel decisivo, con una influencia positiva de +2, en el desarrollo de la política ambiental chilena. El informe de la OCDE de 2005 fue particularmente determinante, impulsando la reforma de la Ley General de Bases del Medio Ambiente (LGBMA) en 2010 y subrayando el impacto de las políticas ambientales internacionales en la normativa nacional.

Simultáneamente, las crisis políticas e institucionales relacionadas con eventos ambientales críticos, como los incidentes en Río Cruces, Pascua Lama y Freirina, catalizaron la institucionalidad ambiental, con una calificación de +2 en su impacto. Las demandas ciudadanas, especialmente intensas desde 2006 y con un aumento significativo desde 2018, han sido otro motor crucial para el fortalecimiento de la estructura ambiental del país, también con una valoración de +2. Estas demandas, originadas en zonas conocidas como "de sacrificio", como Quintero y Puchuncaví, han evidenciado el papel cada vez más influyente de la opinión pública y la movilización social en la evolución de las políticas ambientales en Chile.

#### 5.13.11. Conclusiones

En los términos de Pollitt y Bouckaert (Pollitt y Bouckaert, 2017) el desarrollo de la institucionalidad ambiental del país ha sido una reforma del Estado sustancial, deliberada y toda ella ha periclitado, y sigue haciéndolo, en torno a la posibilidad de realizar de forma democrática el derecho a un medio ambiente libre de contaminación, como reza, de forma algo ya desactualizada la Constitución del Estado de Chile, comparado con los retos ambientales que enfrenta la sociedad.

La construcción de un entramado institucional destinado a velar por la consecución del derecho ambiental de la ciudadanía es sin duda extremadamente complejo y de una complejidad en permanente crecimiento. Eso ya hace difícil el éxito y la eficacia de la labor administrativa. Pero lo es aún más porque irremediamente el progreso en la protección del derecho ambiental en un lado, el dar cuenta de alguna externalidad negativa de alguna actividad económica o de consumo, supone que una externalidad negativa es asumida como un costo por algún actor social en alguna otra parte. Eso hace del desarrollo de la institucionalidad ambiental un hecho intrínsecamente político. (Pierce y Turner, 1995; Azqueta, 2002)

El desarrollo de la institucionalidad ambiental, como se ha visto en los capítulos precedentes, ha estado fuertemente marcado por este hecho, pues se ha enfrentado a un núcleo de poder socio - político - económico implícito en el modelo neoliberal adoptado en dictadura, anclado en una estructura productiva fundada en las ventajas competitivas derivadas del aprovechamiento intenso de los recursos naturales del país, y en la suposición de nulos costes ambientales, asumidos luego de forma muy desigual por ciudadanas y ciudadanos y territorios. (Tecklin y otros, 2011, Madariaga 2018, Carrasco y Maillet, 2019)

En el centro de ese proceso se ha encontrado y se encuentra el nivel de autonomía político institucional que el sistema político otorga a las instituciones ambientales para cumplir su función. De esta forma en una primera etapa, aquella marcada por la promulgación de la LGBMA en 1990, se generó una institucionalidad ambiental con escaso poder político institucional, subordinada a las secretarías de Estado responsables de las políticas públicas con mayores implicancias ambientales, con pocos recursos legales y materiales, y se hizo bajo un discurso de funcionalidad administrativa. (Sepúlveda y Villarroel, 2012; Carrasco y Maillet, 2019; Astorga 2019, Pizarro, 2007) Según esa visión, lo que requeriría la consecución del derecho ambiental es coordinar, no afrontar el reto político institucional de internalizar (transformar en costes) las externalidades ambientales generalizadas que provocan las actividades económicas y de consumo.

Sin embargo, por su naturaleza contradictoria, el modelo entró en crisis y en ello juegan un papel central los cinco factores que se ya se mencionaron en la introducción: i) el contexto internacional que ha presionado en sus diversos momentos por un progresivo desarrollo de la normativa y la institucionalidad ambiental en el país,

ii) la experiencia y el conflicto administrativo que por sí mismo tiene la fuerza para gatillar cambios institucionales, iii) las limitadas capacidades del Estado, que condicionan recurrentemente la efectividad y la eficiencia de la aplicación de la normativa ambiental, iv) la conflictividad y la crisis socio ambiental, que en diversos momentos ha resultado clave empujar cambios institucionales significativos, y v) el peso de un modelo de desarrollo neoliberal que ha tendido a priorizar el crecimiento frente a cualquier otro factor, y que ha ralentizado el desarrollo del sistema institucional ambiental. Esto dio lugar a una nueva fase, la que marca la reforma de la LGBMA de 2010.

Esa reforma supone un significativo salto pues configura un sistema ambiental diseñado con una coherente funcionalidad administrativa que ha permitido, y de seguro lo haga en el futuro, mejorar incrementalmente dentro de su propia lógica de operación. A pesar de la carencia de evaluaciones de detalle, la información y la literatura disponible parecen confirmarlo.

Un salto cualitativo lo constituyó la conformación del Ministerio de Medio Ambiente, que ha demostrado no sólo que los valores ambientales necesitan una voz propia en el Estado al mismo nivel que el resto de los valores que lo guían, sino que, al tener esa voz, ha demostrado un desempeño administrativo significativo.

De este modo, y no exento de conflicto, el Estado de Chile, de 1990 a la fecha, ha desarrollado progresivamente un conjunto de instituciones y normas que se acercan cada vez más a los estándares y prácticas de la OCDE, que han sido el referente principal al respecto.

No obstante, persisten tres elementos críticos que el país deberá abordar.

1. En primer lugar, este diseño institucional, aun parcialmente bajo el discurso de la horizontalidad y la coordinación (Necesidad que en los hechos requiere una mera acción administrativa y no un órgano político), mantiene un nivel de tutela sobre la acción política del Ministerio del Medio Ambiente, en la forma del Consejo de Ministros para el Desarrollo Sustentable y el Cambio Climático (CMDSCC).<sup>271</sup> No obstante, esta tutela no ha sido fuente de crisis internas en el sistema, como lo son, a diferencia, las debilidades de la operación del SEIA.

Más allá de las diferencias posibles al interior del CMDSCC, donde se revela el efecto negativo de esta tutela es en la ausencia, reiterada una y otra vez por las EDA de la OCDE, de una política nacional de desarrollo sustentable, de una política que responda a la pregunta de cómo un país con la estructura productiva altamente extractivista y que con toda probabilidad continuará en esa senda, cree posible lograr la desvinculación de las presiones ambientales respecto del crecimiento económico, como se ha venido preguntando desde el informe de 2005. (OCDE, 2005, 2016, 2024) Al interior del Estado chileno no hay aún una institución que pueda hacer esa pregunta que, en última instancia, es una sobre la sustentabilidad de su modelo de desarrollo.

Tabla 57: La tutela, un patrón que se repite

Esta lógica de avance y tutela de la institucionalidad ambiental es un patrón que se repite en diversos ámbitos del marco legal ambiental. Lo sucedido con la Evaluación Ambiental Estratégica de Política y Planes lo grafica bien. Esta fue introducida como instrumento de gestión ambiental en la modificación de la LGBMA de 2010 a instancias de la OCDE

<sup>271</sup> Ya se señaló que se entiende que una institución está tutelada cuando en la ejecución de sus competencias se haya directamente supeditada a algún tipo de control político de otras entidades del Estado.

(OCDE, 2005), pero lo hizo en un formato tal que la ha hecho impracticable para las políticas y planes que no sean instrumentos de ordenamiento territorial, salvo en contadas oportunidades. En todos los países de la Unión Europea y de la OCDE la EAE es obligatoria para los planes y programas que a priori se entiende que tienen un efecto sobre el medio ambiente (Barker and Wood, 2001; Sadley y Daal-Clayton, 2012). Sin embargo, en el caso de Chile la LGBMA establece que ésta se aplica solo para aquellas políticas y planes que el CMDSCC eleve al o la presidente de la República, y éste/a decida deban someterse a esta evaluación. Es decir, es como si, aplicado a la evaluación de impacto ambiental de proyectos, en vez de que la decisión de si un proyecto se debe evaluar o no dependa del hecho fáctico de si puede tener o no efectos sobre el medio ambiente, cosa que se sanciona en un listado anexo a la ley, esto lo decida cada ministerio sectorial. Pero más aún, el Reglamento de EAE (MMA, 2015) eliminó la responsabilidad política del CMDSCC de decidir qué política y planes se debían someter a una EAE y la modificó por la mera potestad de dar su visto bueno al Ministerio que “voluntariamente” quisiera someter su política o plan a una EAE. De esta forma el país cumple con la formalidad solicitada por la OCED de disponer de un sistema de EAE, pero en los hechos opera casi exclusivamente para los Instrumentos de Ordenamiento Territorial, siendo voluntaria para el resto de las políticas y planes que elabora el Estado. En los hechos, pasados casi 15 años de la aprobación de la reforma de la LGBMA, el CMDSCC nunca ha realizado una evaluación, ni dado una opinión, de qué políticas y planes del Estado debían someterse a una EAE. (Jiliberto, 2020)

Fuente: Elaboración propia

Mirado desde este punto de vista durante el periodo analizado no sólo se ha llevado a cabo una de reforma del Estado, sino que ha sido una en la cual se ha instalado una nueva institucionalidad central del Estado con todas las vicisitudes que antes se han mencionado. Es difícil señalar que se ha cerrado el proceso, aunque se hayan realizado avances significativos, hasta que la institucionalidad ambiental no se libere de la tutela de otro organismo del Estado. Es difícil predecir como ocurrirá, probablemente por causa de los factores arriba mencionados, y en progreso a una institucionalidad ambiental con mayores niveles de autonomía y empoderamiento institucional, en la senda de los países de la OCDE más avanzados en la materia.

2. En segundo lugar, se encuentra el papel de lo “político” en las decisiones del SEIA. Empresarios, ecologistas y entidades públicas parecen coincidir en la necesidad de eliminar el papel de “lo político” en el SEIA, pues ello se entiende como origen de una cierta arbitrariedad, que genera incertidumbre a la inversión y fomenta el conflicto socio ambiental. Se argumenta, que la decisión debe fundarse en “lo técnico”, evitando las distorsiones que genera “lo político”. Esta argumentación es en buena medida la que subyace también en la propuesta de Ley que acaba de ser presentada este año al congreso. (Boletín N° 16.552-12)

No obstante, estos supuestos se basan en dos ideas discutibles, una: en este argumento se asimila lo técnico, como bien señala Barandarian (2016) a lo instituido, a la norma, y dos: según él lo político consiste en que la decisión radica en un funcionario de confianza del Gobierno, para esto último basta mirar el argumento del anteproyecto de Ley mencionado. (Boletín N° 16.552-12) Así, según este imaginario, basta para que la decisión de otorgar la RCA a un proyecto sea legítima y no genere disputas, que la decisión la tome un funcionario, que no sea de confianza del gobierno de turno, con la norma en la mano. Sería así una decisión “técnica”, y ello eliminaría toda incertidumbre, y conflicto. Sin embargo, este imaginario está muy lejos de la realidad.

En los hechos lo que hace imprescindible lo político en el SEIA es la necesidad de decidir. Y esa necesidad de decidir radica en la incertidumbre estructural que rodea la evaluación de beneficios y costes, ambientales, sociales, territoriales, incluso institucionales, que rodean los complejos proyectos de inversión que caracterizan nuestro desarrollo productivo en minería, energía, agricultura, salmonicultura, y ahora de litio e hidrógeno verde, entre otros. Si no hubiese tal incertidumbre sobre los efectos futuros, el otorgamiento de la RCA sería un hecho administrativo automático, pero como no puede ser, hay que decidir sin datos técnicos duros en la mano.<sup>272</sup>

Por ejemplo, si se va a establecer una faena minera cerca de un glaciar, ¿quién define en forma 100% certera cuál es la distancia mínima que los debe separar? En el bullado caso del cierre obligatorio de la Mina Invierno, el dictamen planteó “falta de información, que impediría descartar efectos adversos significativos sobre fósiles vegetales o material paleobotánico presente en la formación Loreto” ¿Quién y cómo decide “técnicamente” cuanto material paleobotánico justificaría el cierre de una mina en la que se invirtieron US\$800 millones?

Por ello cuando se hace el llamado a restituir lo “técnico”, se hace en el sentido en que lo cualifica Barandarian (2015), como si la legitimidad de la decisión pudiera venir dada porque el hecho de que se apegue a lo normado por la ley, aunque lo instituido no pueda dar cuenta de esa incertidumbre estructural que es la que está obligando a decidir.

Sin embargo, el conflicto socio ambiental no se va a canalizar con el argumento de que basta un funcionario con la ley en la mano. Lo que caracteriza hoy al conflicto socio ambiental (Rosas, 2021, Allain y Gordillo, 2019) es la pérdida de credibilidad en la capacidad de las instituciones de predecir lo que va a suceder, derivado de esa incertidumbre estructural que se mencionaba antes. Es decir, resulta extremadamente difícil saber ex ante los efectos de nuestras intervenciones en la naturaleza y el territorio y tomar decisiones con la pobre información que se obtiene ex ante al respecto. Lo caracterizo muy bien Beck (1998) cuando dijo que vivimos en la sociedad del riesgo. Es decir, que no vivimos en una sociedad de impactos, ambientales conocidos y controlables, sino en un mundo de probabilidades de daño que se abren en racimo cada vez que se interviene en la sociedad y la naturaleza.

Por ello no es muy razonable esperar que la propuesta gubernamental actual, al eliminar “lo político”, genere menos conflicto y más certidumbre para la inversión. Lo más probable es que de aprobarse esta modificación al SEIA en que la decisión de otorgar la RCA ya no dependa de un Comité constituido por funcionarios de confianza del Gobierno sino por ejecutivos del SEA (Nombrados por la ADP), ese/a funcionario/a tenga que decidir, con criterios muy argumentables, y que luego esos criterios sean sujeto de deliberación y debate social, y de deslegitimación institucional, y se avive el conflicto socio ambiental, todo lo que dará lugar a judicializaciones, que continúen retrasando las inversiones, que es lo que se espera evitar.

---

<sup>272</sup> Es interesante constatar que incluso en la mente de los padres del concepto de evaluación de impacto ambiental, como Wathern en los Estados Unidos, nunca estuvo la idea de que ella eliminaba la decisión, por el contrario, suministraba nueva información para la decisión. (Wathern 1990). Más aun en el estado del arte no sólo se reconoce como hace Glasson que la EIA es una combinación de arte y ciencia, sino que la ciencia es solo una parte de la práctica de EIA, pero que no es en sí misma una práctica científica que pudiera dar lugar a resultados irrefutables y que evitaran cualquier decisión. (Cashmore, 2004)

El problema de fondo, entonces, es que la institucionalidad ambiental, en este caso el SEIA carece de las herramientas para un proceso distinto de la identificación del riesgo que suponen estas grandes inversiones en contexto de incertidumbre estructural. Aún se rige por un paradigma tecnocrático de construcción de riesgo ambiental, donde se supone que es posible identificar “técnicamente” el impacto que va a tener cada uno de los elementos que supone un gran proyecto, cuando lo que se requiere es transitar hacia un modelo de construcción social del riesgo (Ello obligaría replantearse en profundidad la participación de la ciudadanía en las decisiones). Esto significa que la configuración del riesgo de un proyecto se derive de un proceso que combine de manera sistemática una racionalidad técnica, con un procedimiento reglado, y una instancia deliberativa con capacidades decisión.

La propuesta de participación temprana que contiene la actual propuesta de modificación del SEIA es un avance en este sentido, pero si no se aplica con la voluntad de ceder espacios de decisión a la ciudadanía, que es la debilidad del sistema según algunos (Sepúlveda y Villarroel, 2012), va a constituir una fuente de amplificación de las contradicciones del sistema.

3. En tercer lugar, está el crucial problema de los excesivos tiempos de tramitación de los permisos para proyectos es igualmente de alta complejidad. La RCA es uno de ellos y al constituir una suerte de ventanilla única para los permisos que tiene una naturaleza ambiental, pero que concedido por otras administraciones (por ejemplo, un proyecto puede requerir además del RCA un permiso de extracción de áridos, que lo otorga la Dirección General de Aguas del MOP. Ese permiso se tramita a través de la ventanilla única de la RCA, pero se deriva a la DGA), parece tener un mayor protagonismo. No obstante, el problema está extendido a través de la administración pública. Los informes de la CNEP han realizado un primer mapeo de la cuestión, en particular de los síntomas del problema, pero no proveen un diagnóstico preciso de sus sistemas de causas y efectos. (CNEP, 2013, 2023, 2024)

Los mencionados informes no permiten deducir que el país haya estado sometido a una suerte de lotería de permisos, como el tan mal usado término de “permisología” sugiere. Se conjugan en este caso muchos factores de diseño normativo y procedimental, de carencias técnicas, y humanas, e institucionales, también de cierto solapamiento o duplicaciones, entre muchos otros factores. Entonces, lo que existe es un problema sistémico en el sistema de permisos, que requiere más que una solución puntual, o recortes aquí o allá, de una política pública sostenida, que es hacia donde apunta el anteproyecto presentado por el Gobierno al Congreso, (Boletín N.º 16.566.-03), lo que no es óbice para no depurar permisos de forma inmediata como se intenta hacer con el SEIA, como se expuso antes.

Tampoco es fácil predecir si la propuesta gubernamental va a efectivamente reducir los plazos en los términos estimados (33%), aunque es probable que se reduzcan en algo, lo relevante es que avanza en la dirección de establecer las condiciones para contar a medio plazo con una política pública que permita una mejora sistemática del sistema de permisos administrativos que tiene el país<sup>273</sup>.

Para finalizar, cabe señalar que estas conclusiones sugieren la necesidad de re denominar las fases de desarrollo de la institucionalidad ambiental chilena que se hizo en el capítulo inicial de la siguiente forma:

---

<sup>273</sup> Ver Caso de la Evolución del royalty minero en Chile, para efectos del protocolo de acuerdo en materia de tramitación de proyectos de inversión mineros.

- Fase Predemocrática 1980-1992 o de desarrollo institucional radicalmente subordinado a lo económico
- Fase de Puesta al día 1993- 2010 o de desarrollo institucional precario y tutelado
- Fase de Madurez 2010/12-al presente o de desarrollo institucional avanzado y parcialmente tutelado

#### 5.13.12. Recomendaciones

Teniendo en consideración que este proceso de 30 años ha generado una estructura institucional ambiental funcional lo que le permite mejorar incrementalmente, es posible avanzar en el futuro en aspectos puntuales, pero no por ello menos relevantes, los que básicamente son:

- En términos de estructura institucional el único aspecto aún no resuelto en los términos usados en los países de la OCDE es la gestión del agua, la que, a pesar de la reforma del Código de Agua de 2022, sigue sin contar con una entidad autónoma, que debiera estar adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, que integre las todas las funciones de gestión del agua, salvo la de fiscalización que debiera seguir en manos de la SMA. Esta modificación debiera ir a la par de la institucionalización de entidades de gestión de cuencas al alero de esta entidad autónoma.
- Se debe finalizar la conformación de la estructura institucional ambiental eliminando el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático como órgano político adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y dejar la labor de coordinación administrativa efectiva a las comisiones interministeriales que ya existen, que por otro lado demuestran que el CCMDCC no tiene una función operativa de coordinación.
- Se debe elevar a competencia del Ministerio de Medio Ambiente la elaboración de la política nacional de desarrollo sustentable, que dé cuenta de forma prospectiva de los riesgos de sustentabilidad del desarrollo económico-social y urbano-territorial del país, transformando al Ministerio en un actor proactivo de la sustentabilidad (sostenibilidad) del desarrollo del país.
- Junto al fortalecimiento de las instituciones de gestión ambiental, Ministerio, SEA, SMA y Tribunales Ambientales, dotándolos sistemáticamente de mayores recursos presupuestarios y humanos, se debe fortalecer prioritariamente la gestión de esas instituciones a nivel regional dotándola de mayores recursos y competencias. En el mismo sentido se debe fortalecer la gestión ambiental de los gobiernos regionales, con mayores competencias y recursos.
- En términos de la mejora del SEIA el anteproyecto en discusión en el Congreso Nacional contribuye a la búsqueda de reducción de tiempos de tramitación de la RCA, a mejorar el proceso de participación pública, y el acceso a la justicia ambiental. Aunque es recomendable que el SEA, en coordinación con lo que finalmente resulte en el trámite legislativo del anteproyecto de permisos sectoriales, instaure un procedimiento de seguimiento y reporte para comprobar la eficacia de las medidas introducidas. No obstante, en otros aspectos, como los que se señalan a continuación, es discutible su utilidad por lo que es recomendable rediseñarlo en algún sentido:
  - a. Como se argumentó anteriormente, es altamente improbable que, cuando la responsabilidad de la calificación ambiental de proyectos recaiga en el Director/a Nacional o regional del SEA, se “despolitice” el otorgamiento de la RCA, y resuelva las incertidumbres, conflictos socio ambientales y la judicialización en torno a los grandes proyectos de inversión. Es, por tanto,

recomendable avanzar en diseñar otro procedimiento que reconozca la intrínseca naturaleza política del otorgamiento de un RCA a megaproyectos. Una posibilidad formulada de manera muy inmediata sería instaurar un modelo de evaluación ambiental de megaproyectos de dos ciclos, que separe la evaluación ambiental de la autorización del proyecto. En un primer ciclo de evaluación, la sociedad mediante un proceso con contenido técnico, pero básicamente político democrático, realiza una evaluación estratégica de los riesgos ambientales y de sostenibilidad (sostenibilidad) del proyecto y toma la decisión de dar su visto bueno o no a la realización del proyecto. En un segundo ciclo, los organismos técnicos, mediante un proceso básicamente técnico, pero participado por la ciudadanía, generan las condiciones para la autorización del funcionamiento del proyecto, y le otorgan la autorización administrativa correspondiente.

- b. En cuanto a las modificaciones a la EAE, las propuestas van en contra de un mayor escrutinio de la sustentabilidad de las políticas y planes que pueden generar efectos socio ambientales y territoriales negativos, eliminando totalmente la obligación que establece la LGBMA de que el CMDSCC decida que políticas y planes deben y cuales no deben someterse a una EAE. Por el contrario, el anteproyecto refrenda la total voluntariedad de los promotores de políticas y planes para someterse a una EAE. Al hilo de esto el anteproyecto introduce un importante desincentivo a que la política y planes sectoriales se sometan a una EAE, pues en esta versión del procedimiento éste otorga al Ministerio de Medio Ambiente la potestad de calificar si la política o plan aprueba el proceso de EAE, como si de una “autorización” se tratase. En estas condiciones el incentivo a los Ministerios Sectoriales de presentar su política o plan voluntariamente a una EAE es casi nulo, pues en los hechos ese procedimiento podría bloquearla. En este sentido todo indica que es razonable volver al espíritu de la LGBMA del 2010 que establece que el CMDSCC debe decidir las políticas y planes que si deben someterse a EAE y que el Ministerio de Medio Ambiente no es un árbitro del proceso sino un colaborador-observador.

Aunque el anteproyecto de permisos sectoriales excede al ámbito temático de este estudio de caso, dada la sinergia de este con los permisos ambientales, es razonable realizar algunas recomendaciones generales:

- a. Como bien señala el anteproyecto, en el caso de cada permiso lo que está en juego es un equilibrio delicado entre al menos dos derechos. El derecho que resguarda la otorgación del permiso y el derecho del solicitante del permiso de realizar las actividades a que el permiso habilita. En su mayoría las medidas propuestas intentan asegurar el segundo, no el primero, pues es el que actualmente se ve más afectado por los niveles de demora que muestra el otorgamiento de permisos en el país. De modo que para reducir tiempos de tramitación se introducen diversas medidas como las Técnicas Habilitantes Alternativas, dentro de las que cabe la Declaración Jurada, y se facilita un registro de consultores que certifican lo que se declara y de entidades técnicas habilitantes, se reducen los tiempos de espera de informes entre Órganos de la Administración del Estado, (OAE), se reducen formalmente plazos, se instaura el silencio administrativo en algunos casos, y se establece una plataforma informática centralizada para la gestión de los permisos, entre otros. Buena parte de estas técnicas se fundan en dos supuestos, por un lado, en la buena fe del o la solicitante, y por el otro, en la capacidad del Estado de fiscalizar ex post los distintos atestados que estas técnicas supone de parte del/la solicitante, de tal manera de desincentivar

posibles fraudes de ley. En su versión actual el anteproyecto solo contempla el escenario de que ambos factores se hagan presentes y opere una mejora en los tiempos sin desmedro de otros derechos. Sin embargo, dada la experiencia administrativa del país, no ponerse en un escenario menos optimista donde no se den esos supuestos, es más realista, por lo que es recomendable que la Ley contemple algún tipo de medida que contrarreste los posibles efectos negativos derivados de esos escenarios menos optimistas.

- b. Por lo mismo es igualmente recomendable que en el trámite legislativo prevalezca la idea de institucionalizar el problema de los permisos administrativos mediante la creación de una entidad ad hoc responsable. En este caso, con los primeros, y aun insuficientes estudios existentes, se puede afirmar que no valen soluciones simples para problemas complejos. Es muy probable que las medidas propuestas no tengan el desempeño esperado, no porque no sean las adecuadas, sino porque, dada su novedad (no solo en el país) y complejidad, es muy difícil estimar ese desempeño ex ante con certeza. Mirado en el largo plazo es probable que ésta sea vista como una primera ronda en un proceso largo de mejora de la eficacia y la eficiencia del sistema de permisos del país, y para que haya un aprendizaje efectivo esa institucionalidad es imprescindible.

## 5.14. SÍNTESIS DE LOS ESTUDIOS DE CASOS

---

A partir de los doce estudios de casos en profundidad que se desarrollaron, desde la perspectiva de la modernización del Estado chileno entre 1990 y 2023, se pueden identificar algunos elementos comunes en estas experiencias.

- Hubo gradualidad en los procesos de reforma, los cuales se implementaron de forma incremental a lo largo de varios gobiernos.
- Muchos de los casos estudiados, fueron impulsadas o aceleradas por crisis políticas, económicas, escándalos de corrupción o eventos significativos que ocurrieron en el país.
- Influencia del contexto internacional en varias de las modernizaciones, tanto en las tendencias globales que se siguieron, como en el rol que jugaron organismos multilaterales como el BID, Banco Mundial y la OCDE.
- En varios casos, se observa una tensión entre mantener la continuidad de las políticas y los cambios de prioridades existentes entre los distintos gobiernos que se fueron sucediendo.
- Un asunto recurrente, fueron las brechas entre el diseño de las reformas y los desafíos de su implementación.
- Se observa resistencia de ciertos grupos de interés o sectores políticos en varios de los procesos de modernización.
- Un rasgo común en la mayoría de los casos es el liderazgo de ciertos directivos públicos o "intraemprendedores". Lo que fue crucial para avanzar en las reformas.

Asimismo, al mirar los estudios de caso a través de elementos centrales por periodo de gobierno, entendiendo que algunos de ellos no tuvieron avances específicos en determinados periodos, se pueden destacar los siguientes asuntos desde una mirada longitudinal:

Tabla 58: Elementos centrales observados de carácter transversal en los Estudios de Caso por periodos de gobierno

Periodo de gobierno	Elementos centrales de carácter transversal
1990-1994 (Aylwin):	Foco en gobernabilidad y transición democrática
	Primeras modernizaciones del Estado puntuales
	Creación de institucionalidad básica en algunos sectores
1994-2000 (Frei)	Inicio de una política más sistemática de modernización del Estado
	Impulso a reformas más profundas y estructurales en varios sectores
	Inicio de un proceso de modernización tecnológica en la administración pública
2000-2006 (Lagos)	Impulso a reformas más profundas a partir de crisis políticas e institucionales
	Consolidación y profundización de reformas iniciadas en gobiernos anteriores
	Grandes reformas sectoriales
2006-2010 (Bachelet I)	Consolidación de reformas previas y nuevos avances en transparencia
	Enfoque en reformas sociales y de equidad
	Atención a demandas ciudadanas surgidas de movimientos sociales
2010-2014 (Piñera I)	Énfasis en eficiencia y gestión por resultados
	Ajustes y perfeccionamientos a reformas anteriores
	Atención a demandas ciudadanas surgidas de movimientos sociales
2014-2018 (Bachelet II)	Nuevas reformas en probidad y transparencia producto de crisis
	Profundización de reformas sociales
	Atención a nuevas demandas ciudadanas con énfasis en algunos sectores
2018-2022 (Piñera II)	Agenda e institucionalidad de modernización más estructurada
	Enfoque en eficiencia, simplificación de procesos y digitalización
	Desafíos por crisis social y pandemia
2022-2023 (Boric)	Continuidad de algunas reformas y nuevos énfasis en descentralización
	Intento de reformas más estructurales en algunos sectores
	Atención a demandas sociales surgidas de crisis recientes

Fuente: Elaboración propia

Se destaca que, en todos los casos, se observa una evolución desde reformas iniciales más básicas hacia ajustes más complejos y especializados a medida que los sistemas van madurando, así como también una constante adaptación a nuevos desafíos y demandas sociales.

Con relación a las recomendaciones que emanan de los doce Estudios de Caso elaborados, se presenta una síntesis de recomendaciones comunes que se pueden observar en algunos de ellos, que podrían aplicar a futuros casos de reforma el Estado. Estas recomendaciones buscan capitalizar las lecciones aprendidas de los procesos de modernización analizados, promoviendo reformas más efectivas, sostenibles y adaptadas al contexto chileno.

Tabla 59: Síntesis de Recomendaciones de los Estudios de Caso

Dimensión	Recomendaciones
Planificación a largo plazo	Establecer una visión y planificación de largo plazo para las modernizaciones, que trascienda los ciclos políticos de 4 años.
	Crear mecanismos que aseguren la continuidad de las políticas más allá de los cambios de gobierno.
Enfoque gradual y adaptativo	Implementar las reformas de manera incremental, permitiendo ajustes y correcciones en el camino.
	Incorporar mecanismos de evaluación y retroalimentación continua para adaptar las reformas según los resultados obtenidos.
Fortalecimiento institucional	Crear o fortalecer instituciones dedicadas específicamente a la modernización del Estado, con autonomía y recursos suficientes.
	Invertir en el desarrollo de capacidades institucionales y recursos humanos para implementar y sostener las reformas en el tiempo.
Coordinación interinstitucional	Fortalecer los mecanismos de coordinación entre distintas instituciones del Estado para asegurar coherencia y sinergia en las reformas.
	Establecer mecanismos formales de coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno.
Gestión del cambio y manejo de resistencias:	Anticipar y gestionar proactivamente las resistencias al cambio de distintos grupos de interés.
	Desarrollar estrategias de comunicación efectivas para explicar los beneficios de las reformas a todos los actores involucrados.
Aprovechamiento estratégico de crisis	Estar preparados para aprovechar las "ventanas de oportunidad" que pueden surgir de crisis o eventos significativos.
	Desarrollar capacidades institucionales para responder rápidamente a nuevos desafíos.
Balance entre aspectos técnicos y políticos	Buscar un equilibrio adecuado entre la solidez técnica de las reformas y su viabilidad política.
	Fomentar espacios de diálogo y negociación entre expertos técnicos y actores políticos.
Participación y consenso	Fomentar procesos de diseño e implementación de reformas más participativos, involucrando a funcionarios públicos, expertos, sociedad civil y sector privado.
	Incorporar mecanismos efectivos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las reformas.
Uso estratégico de tecnología:	Aprovechar las nuevas tecnologías de manera estratégica para mejorar la eficiencia y transparencia del Estado.
	Considerar las brechas digitales existentes al implementar soluciones tecnológicas.
Colaboración internacional:	Mantener y fortalecer la colaboración con organismos internacionales y otros países para intercambiar experiencias y mejores prácticas.
	Mantener una mirada atenta a las tendencias globales en modernización del Estado.
Desarrollo de liderazgos	Fomentar y apoyar el desarrollo de liderazgos innovadores dentro del Estado que puedan impulsar las reformas desde dentro.
Enfoque en implementación	Poner mayor énfasis en la planificación e implementación práctica de las reformas, no solo en su diseño legislativo o normativo.
	Asegurar la asignación de recursos adecuados (financieros, humanos, tecnológicos) para la implementación.
Uso de evidencia y datos	Basar las decisiones de reforma en evidencia sólida y datos confiables.
	Invertir en sistemas de información y análisis de datos para informar el diseño y seguimiento de las reformas.

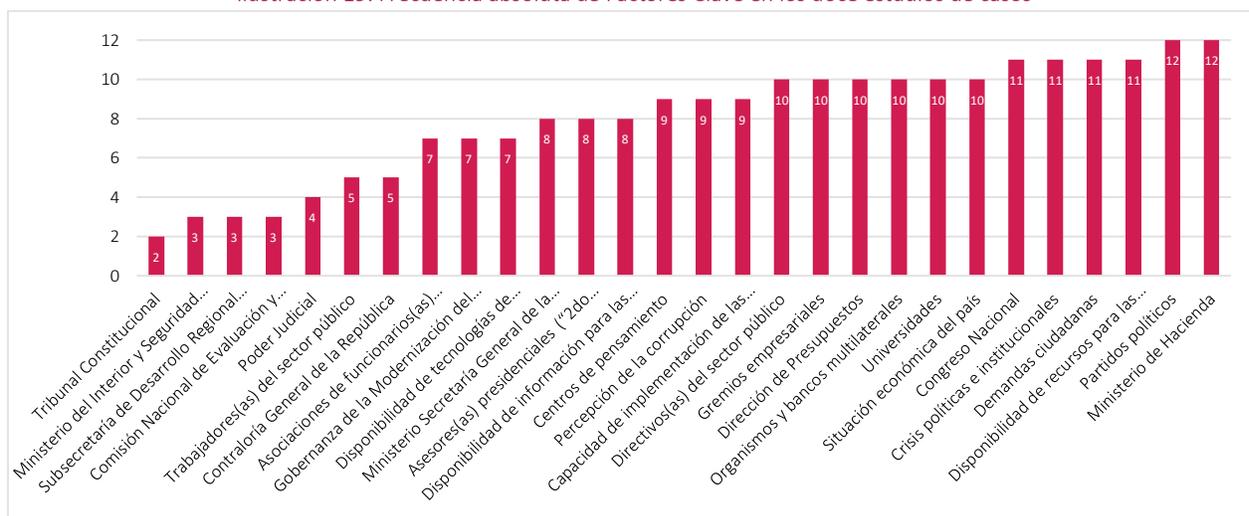
Dimensión	Recomendaciones
Atención a la equidad y grupos vulnerables	Considerar explícitamente los impactos de las reformas en distintos grupos sociales, especialmente los más vulnerables.
	Incorporar mecanismos para asegurar que las modernizaciones contribuyan a reducir desigualdades.
Flexibilidad y aprendizaje continuo	Diseñar las reformas con la flexibilidad suficiente para adaptarse a cambios en el contexto.
	Fomentar una cultura de aprendizaje continuo y mejora en las instituciones públicas.

Fuente: Elaboración propia

Tomando en consideración las tablas de factores clave de los doce estudios de casos de reforma de modernización del Estado, se pudo realizar un análisis que complementó los hallazgos de las percepciones de las personas encuestadas. En este sentido, los estudios de casos llevados a cabo, aunque limitados a doce ejemplos específicos dentro de un espectro mucho más amplio de posibles escenarios, fueron diseñados para cubrir la mayor diversidad posible dentro del proceso de modernización en Chile. Estos casos seleccionados en conjunto con la Secretaría de Modernización del Estado buscaron ofrecer una perspectiva lo más representativa y comprensiva de las diversas dimensiones y desafíos que caracterizan al proceso en sí mismo.

Bajo este prisma, se presenta a continuación la frecuencia<sup>274</sup> con la que los factores clave definidos fueron calificados en los doce estudios de casos desarrollados:

Ilustración 19: Frecuencia absoluta de Factores Clave en los doce estudios de casos



Fuente: Elaboración propia

Al respecto, y de acuerdo con las percepciones de los especialistas, los factores clave que recibieron calificaciones en más del 80% de los casos (10 estudios de casos o más), corresponden al Ministerio de

<sup>274</sup> Es importante destacar que las frecuencias de los factores clave calificados en estos estudios de casos, desarrollados por especialistas según su temática, no son representativas de generalizaciones o casuísticas amplias en el proceso de modernización, particularmente porque los especialistas podrían no haber calificado algún factor clave en función de la reforma analizada. Por último, dado que se trata de un número de estudios de casos acotados, la aparición esporádica o infrecuente de ciertos factores no implica que estos sean irrelevantes para los procesos de modernización en general. Más bien, refleja su relevancia específica o su no mención, en el contexto particular de los doce estudios analizados.

Hacienda, los partidos políticos, la disponibilidad de recursos para las reformas, las demandas ciudadanas, las crisis políticas e institucionales, el Congreso Nacional, la situación económica del país, las universidades, los organismos y bancos multilaterales, la DIPRES, los gremios empresariales y por último, los directivos(as) del sector público.

En línea con lo anterior, el hecho de que estos factores clave estén presentes en la mayoría de los estudios de casos analizados ya sea influyendo positiva o negativamente, sugiere una percepción de que estos roles pueden ser mayormente determinantes y/o influyentes en el avance o retroceso de las diversas reformas de modernización del Estado, denotando una especie de factores clave “prevalentes”. Esta consistencia a través de los estudios, indica que estos factores parecieran estar asociados a los procesos de modernización, independiente de su naturaleza, y sugiriendo que debiera prestárseles, posiblemente, una especial atención al momento de implementar cualquier proceso de reforma modernizadora. Sin embargo, es crucial subrayar que, aunque esta observación resalta la relevancia potencial de estos factores, no se debe tomar como una conclusión definitiva o un supuesto fuerte sobre las dinámicas de modernización del Estado. Dado que la evidencia proviene de un conjunto limitado de doce estudios de casos, esta interpretación debe ser considerada como indicativa más que concluyente.

Contrariamente a lo anterior, el único factor clave que presentó calificaciones en menos del 20% de los casos (2 estudios de casos o menos) fue el Tribunal Constitucional (TC), siendo evaluado tan solo en dos. En este sentido, la baja frecuencia de este factor podría sugerir un rol menos incidente de este organismo en los procesos de modernización del Estado, al menos dentro del marco específico de estos estudios. Asimismo, de acuerdo con la encuesta de percepción, el TC ha presentado un rol neutro en las reformas modernizadoras, es decir, sin mayores implicancias para el proceso de modernización, lo que tornaría consistencia o alineación en cierta medida con la frecuencia presentada en los estudios de casos. Asimismo, existen otros factores, que particularmente en los doce casos analizados, tuvieron un rol incidente en un grupo acotado de estos casos, por ejemplo, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad<sup>275</sup> y el Poder Judicial.

Finalmente, se presenta una Tabla de síntesis de los doce Estudios de Caso, en relación con la evaluación de factores clave realizada, tomando los promedios en los tres periodos temporales calificados. En este “mapa de calor”, se puede observar la incidencia más positiva y más frecuente de varios de los factores, lo que es coincidente con los análisis desarrollados a lo largo del estudio. Dado el volumen de la Tabla, esta se incorpora en Anexos del presente estudio.

---

<sup>275</sup> Creada en 2015.

## 6. ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE, 1990-2023

En el marco del estudio, y tal como se presentó en el Capítulo 3: “Metodología”, se implementó una encuesta diseñada y acordada junto a la Secretaría de Modernización del Estado, para recopilar percepciones de un grupo meticulosamente seleccionado de más de 200 expertos en temas relacionados con la Modernización del Estado. Esta muestra estuvo compuesta por integrantes de Consejos relevantes del Estado como el de Alta Dirección Pública, Consejo para la Transparencia, Comisión Presidencial de Modernización, exministros y Subsecretarios de Interior, SEGPRES y Hacienda, Gabinetes Presidenciales, Jefes y ex Jefes de Servicios relevantes, así como parlamentarios, profesionales y académicos de reconocida trayectoria, asegurando así que las opiniones recogidas provinieran de individuos con un conocimiento profundo y relevante sobre la materia.

El propósito principal de esta encuesta, de forma complementaria al estudio longitudinal y de estudio de casos, fue identificar y entender los factores que, conforme a las percepciones de una muestra de expertos, han influenciado los procesos de modernización del Estado, facilitando o ralentizando dichas transformaciones. Con este objetivo, la encuesta fue estructurada para permitir una evaluación comparativa y objetiva de tres periodos distintos: 1990-2005, 2006-2017, y 2018-2023. Esta segmentación responde principalmente a la configuración de distintos sistemas políticos en Chile durante esos tiempos. Estos periodos representan fases significativas en la evolución política y administrativa del país tras el retorno a la democracia. Además, limitar la evaluación a estos tres períodos en lugar de analizar cada una de las administraciones gubernamentales, reduce la carga para los/as encuestados/as. Este diseño, por tanto, no solo facilitó el análisis de la evolución de las políticas de modernización del Estado a lo largo del tiempo, sino que también permitió levantar datos del proceso, mediante un cuestionario estandarizado y de menor duración, minimizando de esta forma posibles sesgos en las respuestas y simplificando la participación de las personas encuestadas.

### 6.1. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE ENCUESTA

De acuerdo con el diseño de la encuesta (Anexo 10.2), se evaluaron dos secciones principales. La primera sección de la encuesta tuvo por objetivo evaluar la percepción sobre el avance o retroceso en distintos ámbitos transversales de la Modernización del Estado en Chile en los tres periodos definidos. Para su calificación, los encuestados debían calificar cada ámbito en una escala de 1 a 5, donde 5 indicaba un gran avance (“Avanzó mucho”) y 1 un gran retroceso (“Retrocedió mucho”). En cuanto a la segunda sección de la encuesta, esta se centró en recabar las percepciones sobre el rol que diversas instituciones y factores clave tuvieron en el proceso de Modernización del Estado en Chile a lo largo de los periodos. Cada encuestado, debía evaluar el rol de cada institución o factor en una escala de 1 a 5, donde 5 significaba un impacto “muy positivo” y 1 “muy negativo”. Por último, se realizaron preguntas que permitieran caracterizar al encuestado/a, y consigo, a la muestra. Se abordaron preguntas sobre la edad, el sexo, la orientación política y el sector en el que se desempeña en la actualidad.

### 6.1.1. Caracterización de la muestra

En primer lugar, cabe mencionar que la aplicación de la encuesta fue realizada a personas con un amplio conocimiento sobre el Estado y sus procesos. De un total de 249 personas encuestadas, se logró obtener 77 respuestas, lo cual representa un 31% como tasa de respuesta.

El perfil de los encuestados fue de miembros de:

- Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado;
- Consejo de Alta Dirección Pública;
- Consejo para la Transparencia;
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP);
- Directores Sistema de Empresas Públicas (SEP);
- Comisión Ferreiro;
- Comisión Engel;
- Consorcio;
- Centro de Estudios Públicos (CEP); y
- Expertos/as y Académicos/as

Respecto a la composición por sexo de los/as encuestados/as, un 70% se identificó como hombre, un 26% como mujer, y solo un 4% prefirió no decirlo. En cuanto al rango de edad, la mayor proporción de los encuestados se encontró entre los 61 y 75 años, representando un 36% de la muestra. Se presenta a continuación, la distribución de las edades de los encuestados por medio de la siguiente tabla:

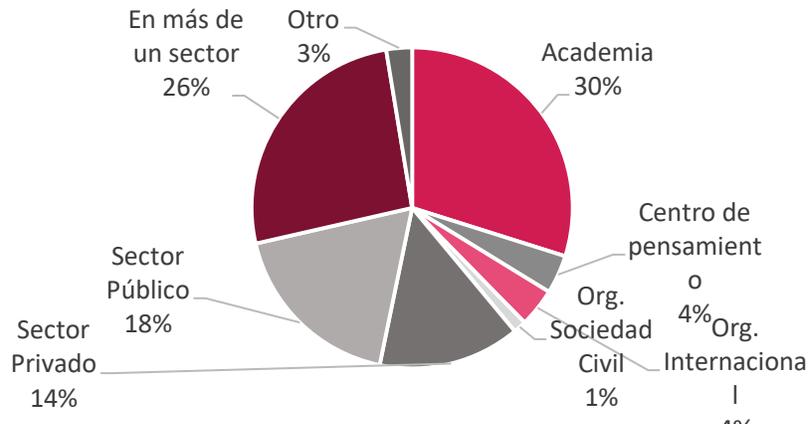
Tabla 60: Distribución por rango de edad de los encuestados/as

Rango de edad	Cantidad	Fracción
[30-45] años	11	14%
[46-60] años	26	34%
[61-75] años	28	36%
[75-90] años	8	10%
No declara	4	5%
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

Luego, en cuanto al sector donde los/as encuestados/as se desempeñan, la Academia fue el sector más representado con un 30% del total de la muestra, seguido de “En más de un sector” con un 26%, es decir, de aquellas personas que declararon trabajar en el sector público y privado, o en el sector público y Academia, entre otros.

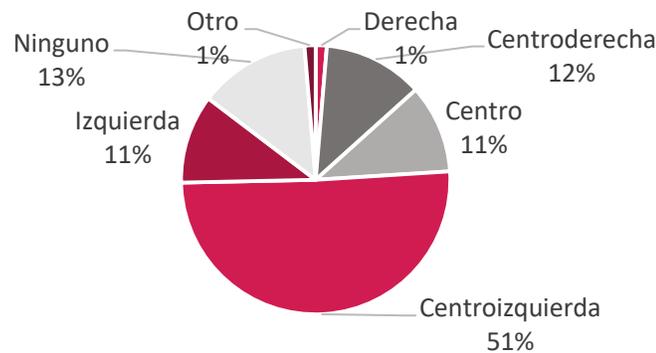
Ilustración 30: Distribución por sector de los encuestados/as



Fuente: Elaboración propia

Por último, respecto a la orientación política que más representaba a los/as encuestados/as, la centroizquierda fue la orientación política que más representó a estos, con un 51% del total de la muestra<sup>276</sup>, seguido de "Ninguno" con un 13%, es decir, de aquellas personas que no se sienten representadas por ninguna de las orientaciones políticas definidas en la encuesta.

Ilustración 31: Distribución por orientación política de los/as encuestados/as



Fuente: Elaboración propia

<sup>276</sup> Cabe precisar que el universo de la encuesta, compuesta por más de 200 personas seleccionadas por su amplio conocimiento del Estado y su vinculación con él, incluyó a miembros de consejos de instituciones públicas relevantes, exministros, exjefes de servicios, así como reconocidos profesionales y académicos, entre otros. De las 77 respuestas obtenidas, el 62% se identificó con orientaciones de centroizquierda e izquierda, lo cual puede reflejar la composición histórica de los gobiernos chilenos que han regido entre 1990 y 2023, donde 6 de los 8 han sido de esta orientación. Este porcentaje no establece necesariamente una causalidad en la distribución, pero es importante considerar que podría responder al contexto histórico en que estas corrientes políticas han sido predominantes. Así, la distribución de las orientaciones políticas en los resultados de la encuesta no sugiere un sesgo en la selección de los participantes, sino que proporciona una perspectiva que está en consonancia con la realidad política del período estudiado.

### 6.1.2. Ámbitos transversales

En la primera sección de la encuesta, se identificaron los ámbitos transversales de modernización que avanzaron, retrocedieron o se mantuvieron estables durante los períodos estudiados, acorde a la percepción de los/as encuestados/as.

Ahora bien, para facilitar la comprensión del avance o retroceso de los distintos ámbitos transversales evaluados, se elaboró una escala de evaluación que permite clasificar las calificaciones promedio obtenidas por cada ámbito durante los periodos temporales definidos. Los encuestados valoraron cada ámbito en una escala de 1 a 5, donde 5 “Avanzó mucho”, 4 “Avanzó”, 3 “Se mantuvo”, 2 “Retrocedió”, y 1 “Retrocedió mucho”. Los intervalos de esta escala ayudan a interpretar los ámbitos según su progreso o retroceso, y pueden observarse en la Tabla 60.

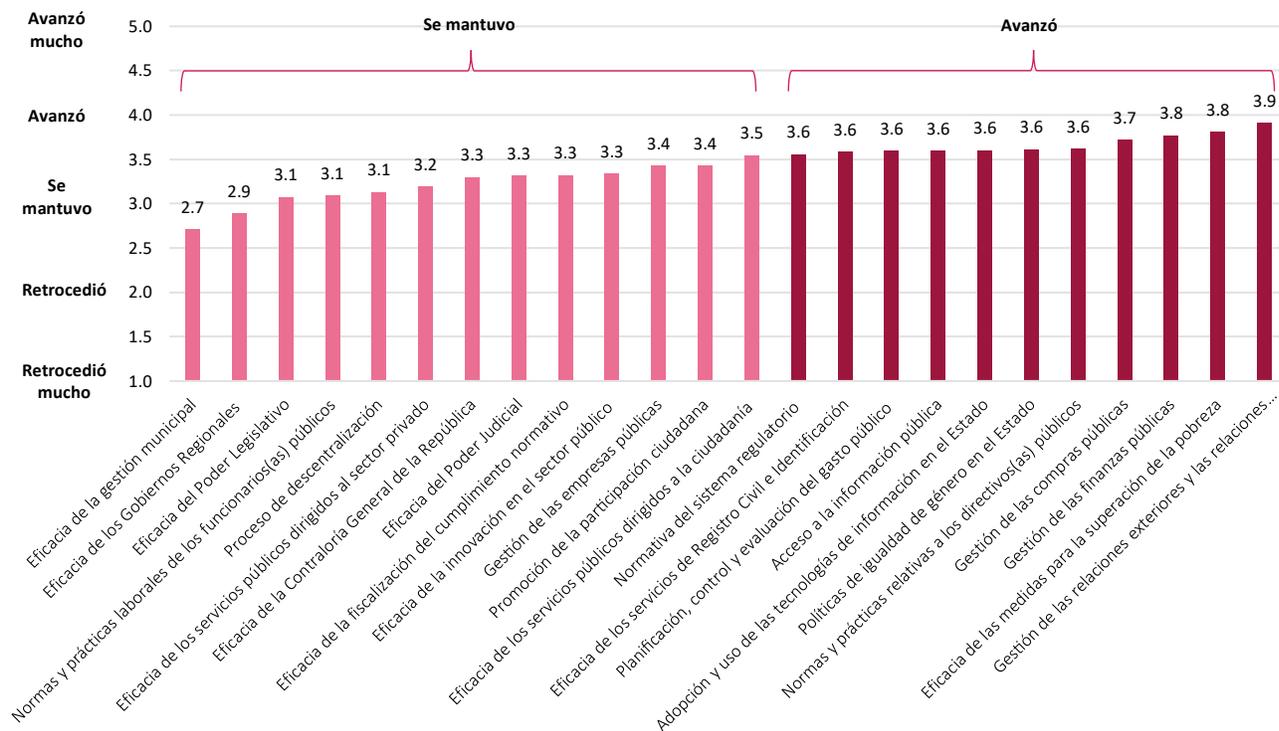
Tabla 61: Escala de calificaciones promedio de los Ámbitos Transversales y su significado

Intervalo	Calificación	Significado
[1.0 – 1.9]	Retrocedió mucho	Esta calificación indica que el ámbito evaluado experimentó un retroceso significativo, empeorando notablemente en comparación con períodos anteriores.
[2.0 – 2.4]	Retrocedió	Esta puntuación sugiere que hubo un retroceso en el ámbito, aunque no tan severo como en la categoría anterior, pero aún representa un declive.
[2.5 – 3.5]	Se mantuvo	Los valores dentro de este rango señalan que el ámbito ha permanecido estable, sin cambios significativos que denoten mejoría o empeoramiento.
[3.6 – 4.0]	Avanzó	Esta calificación muestra un progreso en el ámbito, indicando mejoras y avances efectivos en la modernización.
[4.1 – 5.0]	Avanzó mucho	Los puntajes en este intervalo reflejan un avance considerable, con mejoras sustanciales y un impacto muy positivo en el proceso de modernización del Estado.

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presenta un gráfico de distribución de las calificaciones promedio de los ámbitos transversales, que permite observar aquellos que experimentaron avances, retrocesos o estados más bien estables durante el periodo estudiado (1990-2023). De acuerdo con los intervalos definidos para las calificaciones promedio, se evidencia que el 46% de los ámbitos transversales “avanzaron” (color rojo oscuro), mientras que el 54% restante, más bien “se mantuvo” (color rosa) a lo largo de los tres periodos definidos.

Ilustración 32: Calificaciones promedio por Ámbitos Transversales durante el periodo 1990-2023



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de encuesta

La visualización del gráfico revela claramente los ámbitos que, de acuerdo a los/as encuestados/as, más progresaron durante el periodo estudiado. De los 24 ámbitos evaluados, el 46% de ellos fue calificado en la categoría “Avanzó”, estos son:

- la gestión de las relaciones exteriores e internacionales;
- la eficacia de las medidas para la superación de la pobreza;
- la gestión financiera;
- la gestión de las compras públicas;
- las normas y prácticas relativas a los directivos(as) públicos;
- las políticas de igualdad de género en el Estado;
- la adopción y uso de las tecnologías de la información en el Estado;
- el acceso a la información pública;
- la planificación, control y evaluación del gasto público;
- la eficacia de los servicios de Registro Civil e Identificación; y
- la normativa del sistema regulatorio

En contraste, los ámbitos que a juicio de las personas encuestadas se mantuvieron a lo largo del periodo, representando el 54% de éstos, son: la eficacia en la gestión municipal y de los Gobiernos Regionales, estrechamente asociados al proceso de descentralización del país, y que presentaron los dos menores promedios del total de ámbitos. Luego, los siguientes ámbitos que también se mantuvieron acorde las percepciones, son la eficacia del Poder Legislativo, las normas y prácticas relacionadas con los/as

funcionarios/as del sector público, el proceso de descentralización, la eficacia de los servicios públicos dirigidos al sector privado, la eficacia de la Contraloría General de la República, la eficacia del Poder Judicial, la eficacia del cumplimiento normativo, la eficacia de la innovación en el sector público, la gestión de las empresas públicas, la promoción de la participación ciudadana, y la eficacia de los servicios públicos dirigidos a la ciudadanía.

A continuación, y para profundizar en el análisis, se presenta en la siguiente tabla la variación de las calificaciones promedio de los distintos ámbitos transversales evaluados según los periodos, permitiendo ilustrar la tendencia del periodo general de 1990 a 2023, denotada por los signos positivos (+) y negativos (-).

Tabla 62: Calificaciones promedio de Ámbitos Transversales según periodos durante el periodo 1990-2023 (orden decreciente según promedio del periodo 1990-2023).

Ámbitos Transversales	1990 - 2005	2006- 2017	2018 - 2023	Promedio (1990- 2023)
Gestión de las relaciones exteriores y las relaciones económicas internacionales	4,8	4,0	3,0	3,9 (-)
Eficacia de las medidas para la superación de la pobreza	4,5	3,9	3,1	3,8 (-)
Gestión de las finanzas públicas	4,5	3,8	3,0	3,8 (-)
Gestión de las compras públicas	3,9	4,0	3,3	3,7 (+,-)
Normas y prácticas relativas a los directivos(as) públicos	3,8	3,8	3,2	3,6 (-)
Adopción y uso de las tecnologías de información en el Estado	3,4	3,7	3,7	3,6 (+)
Políticas de igualdad de género en el Estado	3,0	3,8	4,0	3,6 (+)
Planificación, control y evaluación del gasto público	4,1	3,6	3,1	3,6 (-)
Eficacia de los servicios de Registro Civil e Identificación	3,9	3,6	3,2	3,6 (-)
Acceso a la información pública	3,0	4,1	3,6	3,6 (+,-)
Normativa del sistema regulatorio	3,8	3,8	3,1	3,6 (-)
Eficacia de los servicios públicos dirigidos a la ciudadanía	3,7	3,7	3,3	3,5 (-)
Gestión de las empresas públicas	3,6	3,7	3,0	3,4 (+,-)
Promoción de la participación ciudadana	3,0	3,8	3,5	3,4 (+,-)
Eficacia de la innovación en el sector público	3,5	3,4	3,1	3,3 (-)
Eficacia de la fiscalización del cumplimiento normativo	3,5	3,5	3,0	3,3 (-)
Eficacia del Poder Judicial	3,7	3,5	2,8	3,3 (-)
Eficacia de la Contraloría General de la República	3,4	3,5	3,0	3,3 (+,-)
Eficacia de los servicios públicos dirigidos al sector privado	3,5	3,3	2,8	3,2 (-)
Proceso de descentralización	2,9	3,2	3,2	3,1 (+)
Normas y prácticas laborales de los funcionarios(as) públicos	3,3	3,2	2,8	3,1 (-)
Eficacia del Poder Legislativo	4,1	3,1	2,1	3,1 (-)
Eficacia de los Gobiernos Regionales	2,9	2,9	2,8	2,9 (-)
Eficacia de la gestión municipal	2,9	2,8	2,4	2,7 (-)

Fuente: Elaboración propia en base a resultados de encuesta

De acuerdo con la tabla, la evaluación de los diversos ámbitos transversales a lo largo del periodo de 1990 a 2023 ha mostrado, en general, tendencias negativas en las calificaciones promedio en varias áreas. Por medio de una prueba de medias emparejadas, se logró determinar que hubo una diferencia estadísticamente

significativa<sup>277</sup> entre los periodos 1990-2005 y 2018-2023, pudiendo denotar en gran medida la evolución a la baja de la mayoría de los ámbitos evaluados. Ahora bien, entre el periodo 1990-2005 y 2006-2017 no se evidenció una diferencia estadísticamente significativa<sup>278</sup>, mientras que entre el período 2006-2017 respecto al periodo 2018-2023 sí<sup>279</sup>. Esto, presenta de sobremanera cómo el último periodo estudiado, tanto a nivel general como entre periodos, ha sido percibido como un periodo de retroceso por las personas encuestadas en función de los ámbitos.

No obstante, aunque estas variaciones pueden interpretarse como signos de retroceso, en muchos casos, no necesariamente indican un declive real, sino más bien un estancamiento después de períodos de avances significativos, particularmente en el primer periodo (1990-2005), donde el 21% de los ámbitos “Avanzó mucho” de acuerdo con las percepciones. La estabilización de las calificaciones en muchos ámbitos sugiere que, tras mejorar considerablemente en algún momento, no se han logrado mantener los niveles de progreso inicial y se han mantenido estables. La reducción en el avance está sujeta a muchos factores, incluyendo cambios en la administración gubernamental, variaciones en la política y el contexto económico, y la capacidad de adaptación a nuevas exigencias y desafíos.

Por otra parte, e independientemente de la calificación promedio “Se mantuvo”, se observaron avances, aunque no sustanciales hacia el segundo periodo de 2006-2017, en ámbitos como la gestión de las empresas públicas, la promoción de la participación ciudadana y la Eficacia de la Contraloría General de la República. En cuanto a aquellos ámbitos que avanzaron hacia el periodo 2018-2023, destaca la adopción y uso de las Tics en el Estado, las políticas de igualdad de género y el proceso de descentralización, pero donde este último, en términos generales, se ha mantenido de acuerdo con la calificación promedio del periodo 1990-2023.

Cabe destacar que, por cada uno de los ámbitos transversales definidos, se recibieron, en promedio, más de 60 respuestas (de un total de 77), por lo que se asegura que más del 75% de los/as encuestado/as calificaron cada uno de los ámbitos según los periodos definidos. De esta forma, se otorga consistencia y validez de las respuestas.

### 6.1.3. Rol de instituciones y Factores Clave

En cuanto a la segunda sección evaluada de la encuesta, se logró identificar mediante el promedio de las calificaciones por factores claves, aquellos que tuvieron una incidencia positiva, una incidencia más bien neutra, y una incidencia negativa en el proceso de Modernización del Estado durante el periodo 1990-2023.

Ahora bien, para facilitar la comprensión del impacto o rol de diversos factores en el proceso de Modernización del Estado en Chile, se elaboró una escala de evaluación que permite clasificar las calificaciones promedio obtenidas por cada factor clave durante los periodos temporales definidos. Los/as encuestados/as han valorado cada factor en una escala de 1 a 5, donde 1 corresponde a un impacto “Muy Negativo”, 2 a un impacto “Negativo”, 3 a un impacto “Neutro”, 4 a un impacto “Positivo” y 5 a un impacto “Muy Positivo”. Los intervalos de esta escala ayudan a interpretar la influencia general de cada factor, y pueden observarse en la Tabla 63.

---

<sup>277</sup>  $P(T \leq t)$  dos colas = 0,0016, para una prueba t de dos muestras emparejadas (1990-2005 vs 2018-2023)

<sup>278</sup>  $P(T \leq t)$  dos colas = 0,688, para una prueba t de dos muestras emparejadas (1990-2005 vs 2006-2017)

<sup>279</sup>  $P(T \leq t)$  dos colas = 4,75E-08, para una prueba t de dos muestras emparejadas (2006-2017 vs 2018-2023)

Tabla 63: Escala de calificaciones promedio de los Factores Clave y su significado

Intervalo	Calificación	Significado
[1.0 – 1.9]	Muy negativo	Indica que el factor tuvo un rol o impacto altamente perjudicial para la Modernización del Estado.
[2.0 – 2.4]	Negativo	Refleja un rol o impacto negativo, mostrando que el factor fue más un obstáculo que un beneficio.
[2.5 – 2.7]	Ligeramente negativo	Sugiere que el factor tuvo un rol o incidencia levemente negativa.
[2,8 – 3.2]	Neutro	Implica que el factor no tuvo un impacto significativo, ni positivo ni negativo.
[3.3 – 3.5]	Ligeramente positivo	Denota una influencia ligeramente positiva en el proceso de Modernización.
[3,6 – 4.0]	Positivo	Significa que el factor contribuyó positivamente a la Modernización del Estado.
[4.1 – 5.0]	Muy positivo	Revela que el factor tuvo un rol o impacto muy positivo y fue clave en el proceso de Modernización del Estado.

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presenta un gráfico de distribución de las calificaciones promedio de los factores clave, que permite observar aquellos que tuvieron una incidencia ligeramente negativa en los procesos de modernización (color gris), como aquellos que tuvieron una incidencia más bien neutra (color rosa claro), ligeramente positiva (color rosa) y positiva (color rojo oscuro).

Ilustración 33: Calificaciones promedio por Factores Clave durante el periodo 1990-2023



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de encuesta

De acuerdo con el gráfico analizado, y al igual que con los ámbitos transversales, se logra identificar claramente cuáles factores fueron determinantes para el avance o el retroceso en el proceso de Modernización del Estado en Chile según cada uno/a de los/as encuestados/as. Cabe destacar que la mayoría de los factores clave evaluados exhiben calificaciones que rondan la calificación 3 en la escala, indicando que estos factores no se perciben ni como especialmente beneficiosos ni como particularmente perjudiciales para el proceso de modernización.

Ahora bien, los principales factores clave que han incidido positivamente en el proceso de Modernización durante el periodo 1990-2023, constituyendo un 25% del total de factores, incluyen al Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, organismos y bancos multilaterales, directivos/as del sector público, centros de pensamiento, la SEGPRES, y el incremento en la disponibilidad de tecnologías de la información en el Estado. Estos factores, mayormente correspondientes a actores institucionales, de acuerdo con las percepciones de las personas encuestas, sugieren jugar un rol crucial en impulsar y sostener las reformas de modernización, denotando la importancia de la capacidad de liderazgo y de gestión para el éxito de éstas.

Adicionalmente, los factores que han tenido una incidencia ligeramente positiva durante el periodo estudiado, constituyendo el 39% del total de factores, corresponden a la situación económica del país, las crisis políticas e institucionales, las universidades, la CNEP, la percepción de la corrupción, la disponibilidad de información para las reformas, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la Gobernanza de la Modernización del Estado, las demandas ciudadanas, los asesores presidenciales, y la disponibilidad de recursos para las reformas. Todos estos factores también han jugado un papel significativo en el proceso de modernización, facilitando condiciones favorables (ventanas de oportunidad) para implementar cambios y avanzar en las reformas necesarias para la modernización del Estado.

Por otro lado, los factores que mostraron una incidencia neutra en el proceso de Modernización del Estado, es decir, que no se percibieron como significativos ni positiva ni negativamente para las reformas, representaron el 32% del total de factores, y correspondieron a la capacidad de implementación de las reformas, el rol de la SUBDERE, el rol de la Contraloría General de la República, el rol del Poder Judicial, el Congreso Nacional, los gremios empresariales, los trabajadores del sector público, el Tribunal Constitucional (TC) y los partidos políticos. Estos factores, aunque neutrales, juegan un rol crucial en este proceso, ya que su capacidad de influencia puede determinar tanto la celeridad como la eficacia con la que se implementan y sostienen las reformas.

Por último, y de acuerdo con los/as encuestados/as, el único factor clave que posee una incidencia ligeramente negativa, corresponde a las asociaciones de funcionarios/as públicos, representando el 3,6% del total de factores. Este elemento, por tanto, en el marco del proceso de Modernización del Estado, sugiere un área crítica que requiere de especial atención para superar las resistencias y obstáculos que puedan estar ralentizando las reformas necesarias para avanzar en la temática.

Ahora bien, de acuerdo con los periodos estudiados y para profundizar en el análisis, se detalla la tendencia de las calificaciones promedio de los factores evaluados, los que pueden observarse en la siguiente tabla:

Tabla 64: Calificaciones promedio de factores clave según periodos durante el periodo 1990-2023 (orden decreciente según promedio del periodo 1990-2023).

Factores Clave	1990-2005	2006-2017	2018-2023	Promedio (1990-2023)
Ministerio de Hacienda	4,2	4	3,6	3,9 (-)
Dirección de Presupuestos	4,3	3,9	3,3	3,8 (-)
Directivos(as) del sector público	4,1	3,8	3,2	3,7 (-)
Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	4,2	3,6	3,2	3,7 (-)
Organismos y bancos multilaterales	3,9	3,8	3,6	3,7 (-)
Centros de pensamiento	4	3,7	3,3	3,7 (-)
Disponibilidad de tecnologías de información	3,4	3,7	3,7	3,6 (+)
Universidades	3,6	3,5	3,3	3,5 (-)
Situación económica del país	4,4	3,6	2,6	3,5 (-)
Crisis políticas e institucionales	4	3,6	2,9	3,5 (-)
Comisión Nacional de Evaluación y Productividad	2,9	3,5	3,7	3,4 (+)
Percepción de la corrupción	3,6	3,5	3,1	3,4 (-)
Disponibilidad de información para las reformas	3,4	3,6	3,3	3,4 (+,-)
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	3,6	3,4	3	3,3 (-)
Asesores(as) presidenciales (“2do piso”)	3,9	3,4	2,5	3,3 (-)
Demandas ciudadanas	3,4	3,5	3	3,3 (+,-)
Gobernanza de la Modernización del Estado	3,5	3,3	3,1	3,3 (-)
Disponibilidad de recursos para las reformas	3,7	3,4	2,6	3,3 (-)
Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)	3,4	3,3	2,8	3,2 (-)
Capacidad de implementación de las reformas	3,9	3,2	2,5	3,2 (-)
Poder Judicial	3,2	3,1	2,9	3,1 (-)
Contraloría General de la República	3,3	3,2	2,9	3,1 (-)
Trabajadores(as) del sector público	3,3	3	2,7	3 (-)
Gremios empresariales	3,1	3	2,8	3 (-)
Congreso Nacional	3,7	3,1	2,1	3 (-)
Tribunal Constitucional	3	3,1	2,8	2,9 (+,-)
Partidos políticos	3,6	2,9	2	2,8 (-)
Asociaciones de funcionarios(as) públicos	3	2,5	2,3	2,6 (-)

Fuente: Elaboración propia en base a resultados de encuesta

A partir de la tabla, se refleja un patrón claro de declive en la influencia de varios factores clave sobre la modernización del Estado durante el periodo estudiado, evidenciada por las tendencias negativas de las calificaciones promedio. Al respecto, se halló una diferencia estadísticamente significativa<sup>280</sup> en las calificaciones promedio de los factores clave entre los periodos 1990-2005 y 2018-2023.

En lo particular, las asociaciones de funcionarios/as públicos, los partidos políticos y el Congreso Nacional destacan por haber experimentado reducciones sostenidas en sus calificaciones de percepción, percibiéndose con incidencias negativas en el proceso de Modernización del Estado hacia el último periodo evaluado (2018-2023). En esta misma línea resulta particularmente preocupante cómo la percepción de la situación económica

<sup>280</sup> P(T<=t) dos colas = 1,6518E-06, para una prueba t de dos muestras emparejadas (1990-2005 vs 2018-2023)

del país ha decaído hacia un rol más negativo sobre los procesos de modernización del Estado, tras haber incidido positivamente en un inicio. De igual forma, las calificaciones de la Contraloría General de la República parecieran indicar un estancamiento de la institución. Estas percepciones recogidas, son particularmente preocupantes dado que estos grupos juegan roles esenciales en diversos ámbitos cruciales para la modernización el Estado, tanto a nivel de acuerdos, como de ejecución y fiscalización.

En general, de acuerdo con las personas encuestadas, la mayoría de los factores evaluados en la encuesta mostraron una tendencia a la baja en promover los procesos de modernización. Aunque no llegaron necesariamente a considerarse negativos en promedio, la tendencia de los factores es clara.

Ahora bien, algunas posibles razones de la evaluación más positiva tanto del Ministerio de Hacienda como de la Dirección de Presupuestos radicarían en que estas instituciones han resultado cruciales al asegurar una distribución adecuada de los recursos financieros, lo que es esencial para apoyar las políticas de modernización. Asimismo, organismos y bancos multilaterales como el BID y la OCDE pueden desempeñar papeles claves en este sentido, proporcionando tanto financiamiento como asesoramiento técnico que ha contribuido a enriquecer y actualizar las prácticas relacionadas con esta área. Además, el rol de los directivos del sector público resulta fundamental para la implementación efectiva de las reformas, y los centros de pensamiento, mediante debates público enriquecedor a lo largo de los años, ha permitido aportar análisis críticos e ideas innovadoras que han sido decisivas para diseñar y refinar las estrategias de modernización del Estado.

Por último, se presenta una tabla que da cuenta de los promedios obtenidos por cada uno de los factores clave evaluados, en relación con el rango etario y el sector político con el cual se identificaron los/as encuestados/as:

**Tabla 65: Calificación promedio por factores clave según rango etario y sector político del periodo 1990-2023**

Factores Clave	Promedio (1990- 2023)	Rango Etario				Sector		
		30- 45	46- 60	61- 75	75- 90	Centroizquierda- Izquierda	Centro	Centroderecha- Derecha
Ministerio de Hacienda	3,9	4,3	4,2	3,6	3,9	4,1	3,9	3,7
Dirección de Presupuestos	3,8	4,3	3,9	3,7	3,8	3,9	3,9	3,8
Directivos(as) del sector público	3,7	4,2	3,8	3,6	3,5	3,8	3,7	3,6
Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	3,7	4,1	3,7	3,5	3,7	3,8	3,8	3,2
Organismos y bancos multilaterales	3,7	4,0	3,9	3,5	3,8	3,9	3,7	3,4
Centros de pensamiento	3,7	4,1	3,7	3,5	3,8	3,8	3,8	3,6
Disponibilidad de tecnologías de información	3,6	4,0	3,5	3,6	3,3	3,7	3,4	3,3
Universidades	3,5	4,0	3,5	3,3	3,3	3,4	3,6	3,7
Situación económica del país	3,5	3,4	3,6	3,5	3,6	3,6	3,7	3,4
Crisis políticas e institucionales	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,7	3,6	3,2

Factores Clave	Promedio (1990- 2023)	Rango Etario				Sector		
		30- 45	46- 60	61- 75	75- 90	Centroizquierda- Izquierda	Centro	Centroderecha- Derecha
Comisión Nacional de Evaluación y Productividad	3,4	3,9	3,5	3,2	3,8	3,5	3,2	3,6
Percepción de la corrupción	3,4	3,6	3,5	3,3	3,1	3,5	3,4	3,4
Disponibilidad de información para las reformas	3,4	3,6	3,4	3,3	3,4	3,5	3,2	3,3
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	3,3	3,3	3,3	3,3	3,4	3,3	3,4	3,4
Asesores(as) presidenciales (“2do piso”)	3,3	3,7	3,5	3,1	3,4	3,4	3,5	3,1
Demandas ciudadanas	3,3	3,2	3,3	3,3	3,1	3,4	3,4	2,9
Gobernanza de la Modernización del Estado	3,3	4,0	3,3	3,1	3,5	3,4	3,5	3,3
Disponibilidad de recursos para las reformas	3,3	3,7	3,1	3,2	3,3	3,3	3,4	3,2
Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)	3,2	3,5	3,2	3,1	3,2	3,3	3,3	2,9
Capacidad de implementación de las reformas	3,2	3,5	3,2	3,1	3,2	3,3	3,3	3,0
Poder Judicial	3,1	3,2	3,2	3	3,2	3,0	3,0	3,4
Contraloría General de la República	3,1	3,5	3,2	3,1	2,9	3,1	3,1	3,5
Trabajadores(as) del sector público	3,0	3,1	3,1	2,9	3	3,1	2,8	2,6
Gremios empresariales	3,0	2,9	3,1	3,0	2,9	3	3,1	3,4
Congreso Nacional	3,0	2,8	3,2	3,0	2,6	3,1	2,9	3
Tribunal Constitucional	2,9	3,0	3,0	2,9	3,2	2,9	2,8	3,1
Partidos políticos	2,8	2,8	2,9	2,9	2,5	2,8	2,8	3
Asociaciones de funcionarios(as) públicos	2,6	2,9	2,5	2,6	2,6	2,8	2,3	2,1
<b>Promedio Factores Clave según rango etario y orientación política</b>	<b>3,3</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>

Fuente: Elaboración propia en base a resultados de encuesta

De acuerdo con los datos de la tabla y las calificaciones promedio obtenidas, se tuvieron los siguientes hallazgos: entre los individuos de 30 a 45 años, que promedian ocho respuestas por factor clave en cada

periodo, se observa una percepción generalmente positiva sobre el conjunto de estos factores durante el periodo estudiado. En contraste, los grupos de edad de 46 a 60 años y de 75 a 90 años, con un promedio de 23 y 7 respuestas respectivamente por factor clave, han percibido estos factores como neutrales en términos de su impacto en el proceso de Modernización del Estado. Finalmente, los individuos de 61 a 75 años, con un promedio de 26 respuestas por factor clave, han calificado el impacto de estos factores como ligeramente negativo.

Con lo anterior, se realizaron pruebas T de Welch con los datos utilizados, y se presentaron diferencias estadísticamente significativas<sup>281</sup> para el rango etario de entre 30 y 45 años, respecto al rango etario de 75 y 90 años. Esto puede explicar en parte cómo fueron percibidos el conjunto de factores desde un grupo a otro. Para el rango etario entre 46 y 60 años, respecto del rango etario de 61 y 75 años, no se hallaron diferencias estadísticamente significativas<sup>282</sup>, aun cuando se hallan en categorías de calificación distintas.

En cuanto a las orientaciones políticas, los tres sectores, en promedio, perciben al conjunto de factores como neutros para el avance o retroceso del proceso de modernización en el Estado de Chile. Además, en base a una prueba T de Welch, se determinó que no existen diferencias estadísticamente significativas entre el sector centroderecha-derecha y el sector centroizquierda-izquierda, posiblemente marcado por la proporción de encuestados/as que declararon su orientación política.<sup>283</sup>

## 6.2. SÍNTESIS DE LA ENCUESTA DE PERCEPCIÓN

---

Se han analizado las percepciones sobre la modernización del Estado en Chile, a través de una encuesta aplicada a una muestra selecta de 77 individuos con un profundo conocimiento del Estado. Estas respuestas recibidas representaron un juicio experto sobre diversas materias, incluyendo a académicos, expertos, consejeros, exautoridades, entre otros; los que aportaron una visión valiosa y especializada sobre el proceso de modernización del Estado en Chile.

En relación con los ámbitos transversales evaluados, durante el periodo 1990 a 2023, se identificó que los ámbitos donde más se avanzó, de acuerdo los/as encuestados/as, fueron las relaciones exteriores, la superación de la pobreza, la gestión de las finanzas públicas, la gestión de las compras públicas, las normas y prácticas relativas a los directivos públicos, las políticas de igualdad de género, la adopción y uso de las tecnologías de la información, el acceso a la información pública, la planificación, control y evaluación del gasto público, la eficacia de los servicios de Registro Civil e Identificación, y por último, la normativa del sistema regulatorio. Estos sectores muestran progresos significativos que han contribuido a fortalecer la estructura del Estado.

En contraste, los ámbitos que se mantuvieron durante el periodo estudiado incluyen la eficacia de la gestión municipal, de los gobiernos regionales, del Poder Legislativo, las normas y prácticas relacionadas con los/as funcionarios/as del sector público, la eficacia de los servicios públicos dirigidos al sector privado, la eficacia de la Contraloría General de la República, la eficacia del Poder Judicial, la eficacia del cumplimiento normativo, la

---

<sup>281</sup>  $P(T \leq t)$  dos colas = 0,021

<sup>282</sup>  $P(T \leq t)$  dos colas = 0,085

<sup>283</sup>  $P(T \leq t)$  dos colas = 0,112

eficacia de la innovación en el sector público, la gestión de las empresas públicas, la promoción de la participación ciudadana, y la eficacia de los servicios públicos dirigidos a la ciudadanía.

Respecto a los factores clave, la encuesta destacó una mayor incidencia positiva de actores institucionales como el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos (DIPRES), organismos internacionales y bancos multilaterales, el rol de directivos públicos y los centros de pensamiento. Estos actores, según las personas encuestadas, han jugado un papel crucial en promover la modernización del Estado. Por otro lado, desde el punto de vista ralentizador del proceso de modernización, se observó una percepción “ligeramente negativa” en relación a las asociaciones de funcionarios(as) públicos, sugiriendo la necesidad de revisar y posiblemente reformar su participación dentro del proceso de modernización del Estado.

Un aspecto preocupante revelado por la encuesta es el declive en las calificaciones hacia el tercer periodo evaluado (2018-2023), donde un 29% del total de factores se encuentra en categoría “negativo” y/o “ligeramente negativo”<sup>284</sup>. Este descenso en las evaluaciones sugiere un incremento en los factores que están ralentizando el proceso de modernización, pues aquellos factores que antes eran valorados con una incidencia más positiva o neutra, hoy ya no lo son tanto, generando preocupaciones sobre la sostenibilidad y continuidad de las reformas. La percepción de los/as encuestados/as sobre un mayor número de factores ralentizadores en este último periodo en comparación con los anteriores subraya la necesidad de abordar estos obstáculos tanto de manera urgente como efectiva.

Por último, la realización de esta encuesta permitió dar luces sobre cómo ha sido percibida la modernización del Estado en Chile a través de estos ámbitos y factores, y ha abierto un espacio clave para la discusión sobre cuáles aspectos se deberían focalizar en el futuro. Esta discusión es fundamental para determinar en qué áreas se podría intensificar los esfuerzos o qué aspectos podrían ser reformados, con el objetivo de optimizar y agilizar el proceso de modernización en Chile. Con todo, este análisis no solo refleja el estado actual de la modernización, sino que también orienta hacia futuras acciones que podrían mejorar de manera significativa la gestión y la eficacia del Estado chileno en responder a los grandes y complejos desafíos del siglo XXI.

---

<sup>284</sup> En el periodo 1990-2005, ninguno de los factores clave presentó una calificación ligeramente negativa o negativa. Respecto al periodo 2006-2018, solo un factor clave (“Asociaciones de funcionarios(as) públicos”) fue calificado, en promedio, como ligeramente negativo, representando el 3,6% del total de factores.

## 7. CONCLUSIONES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE PARA EL PERIODO 1990 A 2023

### 7.1. BASES CONCEPTUALES RELEVANTES

#### 7.1.1. Un desafiante entorno global

Existen grandes amenazas y oportunidades que el país deberá abordar de manera virtualmente ineludible:

- a) grandes cambios climáticos, con la consecuente degradación ambiental y desertificación que el país ya comenzó a experimentar;
- b) escasez mundial de recursos minerales y energéticos, los que constituyen una oportunidad para el país;
- c) migraciones masivas, que el país ha recibido en los últimos años y probablemente seguirá recibiendo;
- d) la inteligencia artificial, en el marco de una cuarta revolución industrial en pleno desarrollo;
- e) desigualdades crecientes entre quienes tienen y no tienen acceso al capital y las nuevas tecnologías;
- f) una constante y probablemente creciente amenaza de parte del crimen organizado, la delincuencia, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas;
- g) un envejecimiento progresivo de la población, con cada vez menos adultos en edad de trabajar, manteniendo y cuidando a más adultos mayores y ancianos con decreciente estado de salud.

Yuval N. Harari<sup>285</sup> ha señalado que, además de estas mega tendencias, es necesario resaltar la importancia de la resiliencia y la capacidad de adaptación, en un mundo en constante cambio y que estará con seguridad generando permanente incertidumbre, tanto para las personas en lo individual como para el país en su conjunto, incluyendo sus instituciones privadas y públicas. El acrónimo VUCA<sup>286</sup> (en inglés) se ha acuñado para describir un mundo y en general situaciones caracterizadas por “*volatility, uncertainty, complexity, and ambiguity*” (volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad, es decir, VICA en español). Tanto la formación escolar como la universitaria y profesional deberán preparar a los ciudadanos, y especialmente a los líderes públicos, para enfrentar con resiliencia, creatividad e innovación estas condiciones a lo largo de su vida personal y profesional.

#### 7.1.2. El “Estado en red”

Citamos aquí un planteamiento relativamente reciente acerca del rol del Estado en la sociedad. Según Goldsmith y Eggers<sup>287</sup>:

*“Hoy, la creciente complejidad de las sociedades fuerza a los directivos públicos a desarrollar nuevos modelos de gobierno. El modelo tradicional jerárquico ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja época. Burocracias rígidas de comando y control, descripciones estrechas de funciones, culturas y procesos operativos no orientados al cliente están*

<sup>285</sup> “21 Lecciones Para El Siglo XXI”, Y. N. Harari, Debate, (2018).

<sup>286</sup> B. Johansen, Harvard Business Review, 09 (2023): <https://hbr.org/2023/09/how-to-be-a-better-leader-amid-volatility-uncertainty-complexity-and-ambiguity>

<sup>287</sup> “Governing by Network: the new shape of the public sector”, Brookings Institution Press, (2004).

*particularmente desadaptadas para abordar problemas que a menudo trascienden fronteras organizacionales. Gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros para producir valor público en una malla multi organizacional y multisectorial que se parece muy poco a un organigrama tradicional.*

Como puede verse, este concepto exigirá crecientemente la realización de reformas concretas que faciliten el funcionamiento del “Estado en red”.

### 7.1.3. Creación de Valor Público

El Estado debe transformarse, para estar orientado a la creación de Valor Público (Mark H. Moore<sup>288</sup>), aportando valor a las tres dimensiones que lo sustentan: la provisión de servicios, sus impactos sociales, y la confianza y legitimidad.

En el pasado se ha privilegiado la primera dimensión, esto es, la provisión de servicios, con foco – no siempre logrado - en la eficiencia en el uso de los recursos, los tiempos de respuesta y la calidad de estos. Pero el valor público tiene dos dimensiones adicionales que no se pueden perder de vista, impactos sociales, buscando aumentar la equidad, la seguridad y la cohesión; y finalmente, la tercera dimensión, la de confianza y legitimidad. En un estado moderno se debe avanzar a una visión más compartida entre los “diseñadores e implementadores de políticas públicas” y quienes finalmente la experimentan.

La OCDE publicó en 2024<sup>289</sup> una interesante recomendación para prestar servicios públicos más centrados en las personas, que persigue el aseguramiento de la calidad de servicios basados en la confianza, y que sean prestados en todo tipo de lugares, canales de atención y sectores.

### 7.1.4. Problemas públicos “retorcidos”

En otra dimensión analítica, también es necesario, para prefigurar el Estado chileno hacia el 2050, asumir que éste debe enfrentar crecientemente ciertos desafíos que la literatura denomina como “problemas retorcidos”, para los cuales el concepto de “Estado en red” arriba descrito es particularmente apropiado. Un "problema retorcido" (en inglés, "*wicked problem*") es un concepto utilizado en planificación social para describir una situación que es difícil o imposible de resolver totalmente, puesto que presenta requisitos incompletos, multifactoriales, contradictorios y cambiantes, que generalmente son difíciles de manejar. El término "retorcido" no se utiliza en un sentido de “malvado”, sino más bien en cuanto a su dificultad de solución. Estos problemas, generalmente masivos, tienen algunas características típicas<sup>290</sup>:

1. No tienen una formulación definitiva.
2. Suelen ser urgentes, graves y de gran escala.
3. Las soluciones no son del tipo “verdadero” o “falso”, sino “mejor” o “peor”.

---

<sup>288</sup> “*Recognizing Public Value*”, Mark H. Moore · 2013.

<sup>289</sup> “*Draft Recommendation on Human-Centred Public Administrative Services*”, OECD (2024).

<sup>290</sup> “*Wicked Problems and Network Approaches to Resolution*,” Roberts, N.C., *The International Public Management Review*, Vol. 1, 1 (2000).

4. Sus *stakeholders* tienen visiones del mundo radicalmente diferentes, y diferentes marcos para entender el problema y sus soluciones.
5. El problema nunca es solucionado definitivamente (Esta es la peor característica, que se convierte a poco andar en la tumba política de quienes se lanzan a prometer soluciones mágicas).

Ejemplos hay muchos, desgraciadamente: la delincuencia juvenil, el narcotráfico, la desertificación, la violencia intrafamiliar o la creciente concentración del ingreso. Se desarrollan en sistemas complejos y multifactoriales, y los “silos” gubernamentales no pueden acercarse siquiera a mellar los bordes de estos problemas.

## 7.2. LAS ETAPAS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

---

El proceso de modernización del Estado en Chile en el presente estudio se caracterizó, especialmente en la aplicación de la encuesta de percepción, por medio de tres grandes etapas temporales<sup>291</sup>, altamente relacionadas con los cambios del sistema político del momento.

**Una primera etapa**, desde 1990 a 2005, caracterizada por el retorno de la democracia, una coalición de gobierno relativamente monolítica, y el sistema político binominal. Culminó políticamente con la Constitución de 2005 que eliminó la influencia militar en el Congreso. Hubo algunas reformas institucionales urgentes lideradas por intraemprendedores y directivos públicos que las empujaron de manera más bien individual. En esta etapa se materializaron en total 77 reformas. Se produjo además la crisis MOP GATE, cuyo acuerdo de solución entre gobierno y oposición, abrió una segunda oleada de reformas institucionales del año 2003 en adelante, varias de ellas que se encontraban estancadas. Estas reformas tuvieron un foco en el acceso y transparencia de la información pública, con la creación del sistema de compras públicas, iniciando la reforma que se materializó años después en la Ley de Transparencia, y en la muy importante profesionalización de los directivos públicos, la ADP, que ha sido tal vez la más importante modernización del Estado en todo el período 1990 – 2023.

**La segunda etapa**, de 2006 a 2017, se caracterizó por las primeras protestas masivas y la alternancia en el poder de dos coaliciones políticas. Producto de las reformas que sostenidamente se hicieron durante los años 2000, Chile ingresó a la OCDE durante el año 2010, lo que permitió al país una gran legitimidad y comparabilidad internacional a sus reformas del Estado. En este periodo comienza una declinación progresiva del crecimiento económico, la productividad y la competitividad, y aumenta la conflictividad entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como al interior de las coaliciones políticas. Dada esta conflictividad, un reflejo de agotamiento institucional, se dio pie a la reforma política del 2015, con la eliminación del sistema binominal. Esta etapa fue un periodo muy productivo en cuanto al involucramiento de la academia y los centros de pensamiento para generar propuestas de modernización del Estado. Así, se ha ido creando un cuerpo de bases teóricas consensuadas entre actores del “tercer sector”. En esta etapa se materializaron 103 reformas, fueran o no provenientes de los programas de gobierno.

**La tercera etapa**, la más reciente y breve de 2018 a 2023, se caracteriza por la profundización de la fragmentación de los partidos políticos, el surgimiento de una nueva fuerza de izquierda que alteró

---

<sup>291</sup> Estas tres etapas fueron propuestas en el marco de la aplicación de la encuesta de percepción a personas con amplio conocimiento del Estado, y que, por tanto, contaron con la validación de la Secretaría de Modernización del Estado.

significativamente la situación política, el estallido social de 2019, y la pandemia por coronavirus en 2020. Un elemento esencial durante este periodo es que se realizaron dos procesos constituyentes iniciados como respuesta a las demandas ciudadanas del estallido social, los cuales terminaron con un fracaso, ya que no lograron acordar un nuevo pacto social para el país. En esta etapa ha persistido la ralentización del crecimiento económico y la caída de la productividad, continuó la caída en la legitimidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como también del Poder Judicial. En este periodo, surgió una primera y muy importante figura de gobernanza estable de las reformas del Estado, integrada por el Consejo Asesor Presidencial, el Comité de Modernización como expresión del centro de gobierno en esta materia y la Secretaría de Modernización del Ministerio de Hacienda. Asimismo, se aprobó la Ley de Transformación Digital, que constituye un hito relevante para el apalancamiento de las diferentes modernizaciones y el funcionamiento general del Estado.

### 7.3. LA SOCIEDAD CIVIL COMO HILO CONDUCTOR INFORMAL DE LAS REFORMAS

---

Tal como en la primera etapa fueron fundamentales los intraemprendedores del Estado a título individual, con casos emblemáticos como el Servicio de Impuestos Internos y ChileCompra, cabe destacar que entre 2008 y 2010 se organizó por primera vez una importante coordinación de la sociedad civil, con la participación de numerosas personas e instituciones, llamado Consorcio para la Reforma del Estado. Este produjo un documento hasta hoy indispensable sobre esta materia, llamado: “Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma”.

Si bien no muchas de estas propuestas fueron adoptadas en el siguiente período, es destacable que se aglutinaron en este Consorcio 130 personas de orientaciones ideológicas muy plurales, y muchas de ellas terminaron ejerciendo cargos importantes, incluyendo varios ministerios y subsecretarías, en los subsecuentes períodos presidenciales. Destacan también las propuestas elaboradas por el Centro de Estudios Públicos y otros centros de pensamiento.

Así, se creó una suerte de “ruta informal de modernización” por la vía de personas que han aprovechado ventanas de oportunidad y les han dado continuidad a muchas reformas, en medio de los bandazos producidos por las múltiples crisis y por la rotación de coaliciones entre los gobiernos de Bachelet y Piñera durante los siguientes doce años, hasta 2022.

### 7.4. LA TRANSFORMACIÓN DE CHILE Y DE SU ESTADO, 1990 – 2023

---

Como se vio en el Estudio Longitudinal, Chile ha avanzado enormemente en estos 33 años, especialmente respecto del ingreso per cápita y la disminución de la pobreza, así como diversos factores de bienestar social, aun cuando ha persistido una severa inequidad de ingresos.

En el primer período arriba mencionado, el gasto público promedio fue 21,4% del PIB, en el segundo aumentó a 23,9%, y en el tercero a 27,9%. Sea que este gasto haya sido financiado por los ingresos del cobre, por los tributos generales y específicos (que experimentaron sucesivas reformas desde 1990 a la fecha), o con deuda pública, el hecho concreto es que en términos generales no ha habido una gran limitante económica para las reformas, salvo cuando estas han implicado gastos masivos, como por ejemplo salud, educación, vivienda o pensiones. Esto no significa que las modernizaciones del Estado hayan sido adecuadamente financiadas, pues

se constata que en muchos casos los recursos humanos y financieros para su implementación han sido marcadamente insuficientes.

Sin embargo, cabe destacar que, según diversos indicadores, como la tasa de crecimiento del PIB, la productividad, la competitividad o la estabilidad política (ver Estudio Longitudinal), el país lleva prácticamente 15 años en una tendencia de deterioro económico y político que dificulta seriamente poder aspirar a ser un país desarrollado en el mediano plazo, y que pone en riesgo la continuidad futura del proceso de modernización. A futuro, las reformas del Estado debieran abordar esta problemática, particularmente aquellas que permitan aumentar el crecimiento económico, la actividad empresarial y la productividad.

Como lo muestra la siguiente tabla, por cualquier indicador relevante que se utilice, Chile cambió radicalmente entre 1990 y 2023, Chile del 2023 es un país totalmente diferente del de 1990, en prácticamente todas las dimensiones.

Tabla 66: Indicadores demográficos, económicos y sociales de Chile, 1990-2021<sup>292</sup>.

Indicador	1990	2021
Población (millones)	13.343	19.493
Esperanza de vida al nacer (años)	72,6	78,9
Tasa de fertilidad, hijos por mujer	2,58	1,54
Población migrante	0,82%	7,6%
Pobreza	68% <sup>293</sup>	6,5% <sup>294</sup>
Mortalidad infantil	1,9%	0,56%
Índice de Desarrollo Humano	0,706	0,855
Hogares conectados a internet	4,4% <sup>295</sup>	91,9%
Desigualdad (Índice de Gini)	57	43 <sup>296</sup>
PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	2.483	16.240
Productividad <sup>297</sup>	3,4	-0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Our World In Data [Indicadores: Población, Esperanza de vida, Tasa de fertilidad, Mortalidad infantil, Índice de Desarrollo Humano, Comercio de servicios, Gasto público, Gasto público social]; INE [Indicador: Población migrante]; CASEN [Indicador: Pobreza]; Banco Mundial [Indicador: Desigualdad, PIB per cápita, Personas que usan internet]; Comisión Nacional de Productividad [Indicador: Productividad]; Ministerio de Hacienda [Indicador: Deuda bruta del fisco].

Pueden observarse cambios muy positivos. El PIB per cápita se multiplicó por un factor de 6,5 veces, mientras que la pobreza, medida por criterios equivalentes, disminuyó nada menos que 10 veces. Destacan también los

<sup>292</sup> Los datos presentados en la tabla se limitan hasta el año 2021 debido a la disponibilidad de información.

<sup>293</sup> Valor calculado con la nueva metodología de medición de la pobreza a fin de permitir la comparabilidad con el valor final (2021). Valor inicial con la metodología de cálculo anterior, corresponde al 38,6% Ref: Larrañaga, O. & Rodríguez, M. E. (2015). Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>294</sup> Cifra correspondiente al año 2022, ya que la encuesta CASEN no se había calculado desde 2017 debido a las restricciones sanitarias que impidieron su aplicación completa en 2020.

<sup>295</sup> Cifra correspondiente al año 1999, no existe un dato similar para el año 1990.

<sup>296</sup> Cifra correspondiente al año 2022, información del Banco Mundial.

<sup>297</sup> Se presentan datos de productividad agregada correspondientes a 1991-1995 y 2021-2022.

indicadores de bienestar social, aun cuando el Índice de Gini permaneció bastante más elevado que lo deseable, y que la productividad haya caído sistemáticamente en los últimos años, ya por más de una década. La aparición de una proporción significativa de población migrante ha venido de cierto modo a compensar la fuerte caída en la tasa de fertilidad de las mujeres chilenas, fenómeno presente en muchos países desarrollados.

Del mismo modo que el país en su conjunto es posible afirmar que el Estado se complejizó y creció de manera significativa. La siguiente tabla así lo demuestra.

Tabla 67: Indicadores asociados al tamaño del Estado y su gasto.

Indicador	1990	2023
Número de Regiones	13	16
Número de Provincias	47	56
Número de Ministerios	18	23
Número de funcionarios en el gobierno central (miles) <sup>298</sup>	114	433
Número de funcionarios en municipios (miles) <sup>299</sup>	57	376
Gasto público (%PIB)	21%	25%
Gasto público social (%PIB)	10%	20%
Deuda bruta del fisco (%PIB)	37%	36%

Fuente: Elaboración propia

De estas tendencias, sobre todo por el número total de funcionarios que aumentó aproximadamente 4,7 veces, pudiera concluirse que el Estado chileno ha crecido desmesurada e incontrolablemente. Sin embargo, a partir de una serie de evidencias, se afirmará más adelante con bastante certeza que esto no es así, lo cual no quita que existan ineficiencias y/o sobredotación de personal en determinadas entidades y programas públicos, como lo señalan algunos estudios de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad<sup>300</sup>, así como algunas evaluaciones de programas realizadas por la Dirección de Presupuestos<sup>301</sup>. Es decir, si bien el aumento de dotación global es objetivo, se puede entender que ha sido relativamente coincidente con la gran cantidad de reformas al Estado y su consecuente aumento en funciones y atribuciones del Estado en el periodo en estudio.

La apreciación positiva que se hace acá puede confirmarse por medio de tres datos clave, que a la postre son coincidentes. En primer lugar, la Tabla 68 muestra cómo el gasto público total de Chile en 2022 es de los menores de la OCDE, y lo mismo ocurre con su deuda pública. El Estado chileno es uno particularmente conservador para gastar - y también para endeudarse - en comparación con el mundo avanzado, y eso es mérito de la política fiscal del país a lo largo de todos estos años. Incluso, debe notarse que el gasto en 2022 estuvo particularmente elevado por efectos de la pandemia, tanto en Chile como en el mundo. En 2023, el gasto de Chile retomó su nivel histórico, de 25,3% del PIB, en cambio, por ejemplo, el de España se redujo solamente a 46% del PIB.

<sup>298</sup> Corresponde sólo a funcionarios públicos del gobierno central, sus ministerios y servicios públicos. No están incluidos los funcionarios de otros poderes del Estado.

<sup>299</sup> Cifra de 2008, no se ha encontrado una referencia para una fecha previa. “¿Cuántos trabajadores emplea el Estado de Chile? Problematicación y orden de magnitud de la contratación a honorarios” Sebastián Valdebenito Pedrero, ENE, 2017.

<sup>300</sup> <https://cnep.cl/estudios-finalizados/>

<sup>301</sup> <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>

Tabla 68: Comparación de Chile con algunos países OCDE al 2022

País	Gasto Público (% del PIB)	Deuda Pública (% del PIB)
<b>Chile</b>	<b>34%</b>	<b>36%</b>
<b>Promedio OCDE</b>	<b>41%</b>	<b>109%</b>
España	50%	116%
Portugal	48%	115%
Francia	59%	117%
Australia	39%	71%
USA	44%	144%
Inglaterra	48%	104%

Fuente: OCDE, 2022

En segundo lugar, utilizando metodología OCDE, autores europeos han demostrado que la eficiencia del gasto público de Chile ha sido entre la cuarta y la quinta más alta de los países de la OCDE, sistemáticamente desde 2005 hasta 2017, último año cubierto por el estudio<sup>302</sup> y también por cálculos específicos para Chile en 2005<sup>303</sup>. En estos estudios se define como “eficiencia del gasto” una compleja suma de decenas de indicadores sectoriales normalizados y comparables entre países, en que se divide lo logrado por lo gastado. En 2017, última fecha de este estudio, Chile sólo fue superado en eficiencia por Corea del Sur, Irlanda y Austria, y superó a su vez a todos los países nórdicos, Inglaterra, USA y Nueva Zelanda, por mencionar algunos.

En tercer lugar, según el World Governance Index<sup>304</sup>, con otra metodología muy diferente, Chile también ha estado entre los países más altos del mundo ya por 25 años, en los indicadores de Calidad Regulatoria y de Efectividad Gubernamental, que se han mantenido de manera estable cerca del percentil 80 a nivel mundial. Al igual que en el Índice de Desarrollo Humano, Chile ha liderado a América Latina en estos indicadores, salvo en el decreciente índice de Estabilidad Política, decayendo progresivamente hacia el percentil 60.

Es necesario precisar que el “desempeño” del Estado de Chile, es decir, lo que se logra en términos absolutos según la misma fórmula de indicadores sectoriales (pero no divididos por gasto), es de los más bajos de la OCDE. En otras palabras, Chile está peor que todos los países avanzados en el promedio de sus logros absolutos en educación, salud, infraestructura, equidad, estabilidad económica, etc. Lo que ocurre es que el gasto público, 23% del PIB en 2017, es bajo comparado con los demás, con lo que la eficiencia de los distintos sectores resulta ser muy alta, y por cierto en salud es la más alta del mundo: con los problemas por todos conocidos, Chile logra que las personas en promedio tengan la misma esperanza de vida y mortalidad infantil de USA, con un gasto absoluto 10 veces menor.

Dicho de otro modo, el Estado de Chile, con su reducido gasto, obtiene mejores resultados que la mayoría de los países si es que estos tuvieran un gasto tan bajo como el chileno. Cabe destacar, por cierto, que el gasto público social del Estado, el que va directamente a las personas, constituye nada menos que el 56% del total.

<sup>302</sup> “Government Spending Efficiency, Measurement and Applications: a Cross-country Efficiency Dataset”, A. Afonso, J. Tovar Jalles, A. Venâncio”, REM Working Paper 0147-2020, 2020

<sup>303</sup> “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005”, M. Waissbluth y J. Inostroza, ESADE, 2006.

<sup>304</sup> <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

Hay un fenómeno que pudiera contribuir a explicar el mayor tamaño y complejidad del Estado chileno, y que consiste en el incremento en el número de instituciones y servicios públicos dedicados a sectores que no habían estado presentes antes de 1990: mujer, pueblos originarios, derechos humanos, medio ambiente, desarrollo digital, transparencia, concesiones de infraestructura, investigación aplicada, justicia penal, entre otros. En casi todos los países de la OCDE, incluyendo Chile, la ciudadanía ha planteado exigencias cada vez mayores, que han obligado a un aumento paulatino de los tributos y el gasto. El caso de Francia es el extremo: más de la mitad del PIB se va al gasto público, y cualquier amenaza de reducción del mismo genera de inmediato fuertes protestas ciudadanas.

Otra explicación es que, al crecer significativamente el PIB y el PIB per cápita, la recaudación fiscal aumentó *pari passu*, aun sin reformas tributarias, y más aun con ellas. Por ende, hubo amplia disponibilidad de recursos para financiar la complejidad y la creación de nuevos Servicios públicos.

El Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), han sido instituciones claves en la transformación del Estado de Chile, asunto validado en el análisis agregado de los Estudios de Caso y en la encuesta de percepción, dado que, en última instancia son los grandes decisores respecto a dónde y cómo se gasta el dinero público. En ocasiones se ha observado una falta de comprensión técnica acerca de los verdaderos recursos necesarios para el desarrollo de algunas políticas públicas, lo cual se ve reflejado en Informes Financieros de proyectos de ley - o asignaciones presupuestales - que subestiman de forma importante los recursos necesarios para su implementación, o a través de recortes presupuestarios que cometen un error en el análisis, esto es, que las reducciones proporcionales de recursos pueden aplicarse en forma directa al desarrollo técnico de los proyectos, lo cual en muchas iniciativas no es posible.

Como ejemplos relevantes, mas no únicos: el sistema de misión crítica de identidad digital, es decir la plataforma Clave Única, una de las plataformas con el mayor volumen de transacciones del país, tiene al menos diez veces menor número de profesionales que algunas redes transaccionales privadas de inferior envergadura<sup>305</sup>; el inicio de las Concesiones se vio muy estrangulado por recursos humanos y salariales, lo que condujo a la grave crisis MOP – Gate; en las etapas iniciales de la ADP, durante una década, muchos cargos de primer nivel quedaban tan subdimensionados en su remuneración por decisión de DIPRES - contraviniendo las recomendaciones del Consejo - que resultó muy difícil conseguir buenos candidatos, especialmente en regiones extremas; los recursos humanos de SERNAGEOMIN para inspeccionar cientos de instalaciones mineras son bajos, lo mismo que ocurre en la Superintendencia del Medio Ambiente, y en muchos procesos de otorgamiento de permisos de inversión existe una falta de recursos humanos.

Desde otra dimensión, un informe del Consejo Fiscal Autónomo<sup>306</sup> de 2020 señaló que:

*“diversos estudios indican que el proceso presupuestario es principalmente incrementalista, es decir, la asignación para el año siguiente corresponde a la del ejercicio anterior más un pequeño cambio (aumento) en las distintas líneas de gasto. La literatura es muy crítica respecto al incrementalismo y se proponen distintas alternativas”.*

---

<sup>305</sup> <https://www.alejandrobarrros.com/clave-unica-entendemos-realmente-su-criticidad/>

<sup>306</sup> “Revisiones del gasto público: experiencias y consideraciones de eficiencia”, Informe Técnico No1, CFA, 2020

Asimismo, es frecuente escuchar quejas respecto a la rigidez o lentitud de DIPRES para aceptar cambios de partidas presupuestarias, lo que afecta la operación de muchos Servicios. Por último, hasta recientemente, el valor agregado por el sistema PMG a la eficiencia de la gestión pública ha sido cuestionable<sup>307</sup>.

En otros ámbitos de “asignaturas pendientes” en la estructura y funcionamiento del Estado, se destaca la falta de articulación de la oferta programática en el nivel territorial. Los programas son diseñados en Ministerios o Servicios, y bajan como estancos verticales sin un aterrizaje a las realidades de los territorios. Ello genera intervenciones múltiples a la misma población objetivo, sin una articulación programática, en una verdadera estructura de silos.

Persiste asimismo una extrema centralización de todo tipo de decisiones en el Ejecutivo. Incluso servicios desconcentrados en el territorio como Salud, o Vivienda, y por cierto los Gobiernos Regionales, tienen sus manos muy atadas por el gobierno central. Hace falta un abordaje muy serio y un consenso político mayor para lograr una verdadera descentralización administrativa, fiscal y financiera en el país, con una verdadera transferencia de competencias - y de sus recursos humanos - desde las entidades centrales a los gobiernos regionales.

Por último, una evaluación del Estado chileno de 1990 a 2023 debe mencionar ineludiblemente el tema de sus recursos humanos. Por un lado, están las notables mejoras al régimen de sus directivos dadas por la ADP, aun cuando todavía se carece de una verdadera carrera directiva sólida y estable, especialmente en salud y educación que constituyen un elevado porcentaje de los cargos seleccionados por dicho sistema, y cuyos perfiles de cargo son siempre similares.

Por contraste, persisten problemas de larga data de los funcionarios del sector público con a) un aumento muy grande en su número desde 2019 en adelante, superior a las tasas de crecimiento más orgánicas que mostró en décadas previas en relación al aumento de reformas, funciones y atribuciones; b) el exceso de personal a contrata y honorarios, con su correspondiente precariedad laboral; c) las rigideces laborales y conflictividad al interior de muchos servicios públicos; d) evaluaciones de desempeño inconducentes; e) la creciente judicialización de los problemas; y e) en general, la obsolescencia del Estatuto Administrativo.

En definitiva, persistiendo problemas estructurales de larga data, el balance de la transformación del Estado entre 1990 y 2023 resulta ampliamente positivo, con un incremento en su complejidad para abordar los desafíos del Siglo XXI, y destacando en el concierto internacional y latinoamericano tanto por la disciplina fiscal como por indicadores concretos de eficiencia del gasto público, el cual se tradujo a la postre en excelentes indicadores generales de desarrollo económico y social del país.

## 7.5. AVANCE GENERAL Y BRECHAS PENDIENTES DE LAS REFORMAS

---

Como se mencionó anteriormente, la cantidad de reformas y modernizaciones del Estado ha sido enorme, a pesar de que todos los gobiernos de este período han debido enfrentar sucesivas crisis tanto políticas, como económicas, de probidad y de catástrofes. Es por ello por lo que muchas reformas sufrieron grandes atrasos, suspensiones y pérdidas de continuidad. Como consecuencia, el proceso de reformas del Estado no ha obedecido a una planificación, sino más bien ha sido reactivo a las sucesivas crisis hasta 2018, cuando por

---

<sup>307</sup> “Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público”. Centro de Sistemas Públicos, 2016.

primera vez se crea una figura de gobernanza estable para la modernización del Estado. El cumplimiento promedio de las medidas planteadas en los programas de gobierno en estos ámbitos desde 1990 a 2023 fue de 40%, lo cual fue compensado por cerca de un 20% adicional de reformas no previstas en los programas.

Según las percepciones relevadas en la encuesta de este estudio, los ámbitos que más progresaron, presentados en la categoría “Avanzó”, de 1990 a 2023, fueron: Relaciones Exteriores, Superación de la Pobreza, Gestión de Finanzas Públicas, Gestión de Compras Públicas, Directivos Públicos, las políticas de igualdad de género en el Estado, la adopción y uso de las TICs en el Estado, el acceso a la información pública, la planificación, control y evaluación del gasto público, la eficacia del Registro Civil e Identificación y la normativa del sistema regulatorio. En cambio, los que menos progresaron durante el periodo estudiado, presentándose en la categoría “Se mantuvo”, fueron: el proceso de descentralización (incluyendo la eficacia de la gestión municipal y de GORES), la eficacia del Poder Legislativo, las normas y prácticas laborales de funcionarios/as públicos, la eficacia de los servicios públicos dirigidos al sector privado, la eficacia de la Contraloría General de la República, del Poder Judicial, la fiscalización del cumplimiento normativo, la innovación en el sector público, la gestión de las empresas públicas, la promoción de la participación ciudadana, y por último, la eficacia de los servicios públicos dirigidos a la ciudadanía.

Hay seis reformas del Estado que, a juicio de los autores de este estudio, basados en el estudio longitudinal, la encuesta y los estudios de caso, son las grandes brechas pendientes hasta la fecha:

- Modernización del Estatuto Administrativo del Empleo Público;
- Creación de la Agencia de la Calidad de las Políticas Públicas<sup>308</sup>;
- Profundización de la descentralización fiscal y administrativa del país, siendo que la descentralización política ya está materializada;
- Revisión y optimización de los procesos de cientos de permisos de toda índole para el sector productivo y las personas, con la consiguiente reducción significativa de los tiempos de otorgamiento de los mismos, lo que se ha ido convirtiendo en la principal traba para el desarrollo económico del país;
- Ampliación de la ADP a gobiernos regionales, municipales, y otros cargos clave de las instituciones públicas del gobierno central, de carácter más técnico que político, o de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas;
- Consolidación de la gobernanza de reformas del Estado.

## 7.6. REFORMAS ESPECÍFICAS PARTICULARMENTE RELEVANTES

---

Especialmente en el periodo 1990-2005, hubo cinco reformas que se transformaron en ejemplo ya sea a nivel mundial o latinoamericano: i) la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB); ii) el Servicio de Registro Civil e Identificación; iii) el Servicio de Impuestos Internos; la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP); y la Dirección de Compras y Contratación Pública, ChileCompra. Sin embargo,

---

<sup>308</sup> Esta Agencia tuvo un importante antecedente concreto en la creación del Comisión Nacional de Productividad en el año 2015 y su posterior modificación incorporando su rol de Evaluación. Hoy está en trámite en el Congreso un proyecto que crea la Agencia con rango de ley, como parte del Pacto Fiscal.

las dos primeras, a lo largo de estos años, perdieron el impulso al no estar suficientemente “blindadas” en sus Ministerios. En cambio, las siguientes, han podido sostenerse y ampliarse en su alcance.

A partir de la escasez de recursos del fisco, en el gobierno de Patricio Aylwin se diseñó una política de concesiones de infraestructura, que se fue modificando a lo largo de casi todos los periodos presidenciales. El sector privado ha invertido a través de esta modalidad más de 28 mil millones de dólares en infraestructura de servicios públicos de diferente naturaleza, tales como autopistas urbanas, carreteras interurbanas, aeropuertos, puertos, hospitales y cárceles, que cambiaron totalmente la fisonomía del país. Los gobiernos de Bachelet II y Boric, si bien comenzaron inicialmente opuestos a esta iniciativa por considerarla *privatizadora*, terminaron igualmente convencidos de que esta es una modalidad relevante dado que a la larga todas estas inversiones quedan en manos del Estado, y por ende retomaron su impulso.

Destacan también las reformas asociadas a la regulación y control del medio ambiente, partiendo con la CONAMA y culminando con la creación de la Superintendencia y el Ministerio de Medio Ambiente, aunque siempre en medio de una continua y en cierto modo natural conflictividad entre el sector productivo, la ciudadanía y el gobierno, y como se dijo anteriormente, con muchos problemas en cuanto a la percepción de tardanza de los permisos ambientales, lo cual constituye una importante deuda pendiente de este sistema, que ha llevado al Ministerio de Economía y al Ministerio de Medio Ambiente desarrollar propuestas específicas, legales y operacionales, para rediseñar el proceso de permisos y autorizaciones.

La reforma procesal penal transformó radicalmente el sistema procesal de Chile, con alto consenso político y con un enfoque de implementación por fases, siendo una de las modernizaciones más exitosas del país, a diferencia, por ejemplo, del Transantiago, cuya aplicación careció de gradualidad y se constituyó en una grave crisis política, ciudadana y financiera que se extiende hasta la fecha. Esta reforma fue implementada gradualmente en el país, iniciándose en el año 2000 en las regiones de Coquimbo y La Araucanía, para finalmente terminar en el año 2005 en la región Metropolitana de Santiago, que era el territorio con mayor complejidad. Cabe mencionar que, este ámbito, queda como deuda una reforma equivalente a la justicia civil.

El Sistema de Alta Dirección Pública constituyó la reforma del Estado más importante de 1990 a 2023. Su constante crecimiento en el número de cargos y el número de instituciones incorporadas al sistema, así lo demuestra. Muchas instituciones se han adscrito al sistema, incluso sin estar legalmente mandatadas. Surgió a partir de la crisis MOP GATE. Otro cambio radical en Chile, lo constituyó la transparencia y el combate a la corrupción. Como resultado de las sucesivas comisiones Ferreiro, Engel y Jaraquemada, ha habido una continua lista de reformas, de las cuales las más fundamentales son Ley de Lobby, Ley de Acceso a la Información Pública, la arriba mencionada ADP, y la creación del Consejo para la Transparencia, cuya autonomía institucional constituye un modelo muy destacable. En este mismo impulso de transparencia, y también como resultado de la crisis MOP GATE, se creó en 2003 el sistema de Compras Públicas, sustentado en un nuevo marco legal y un conjunto de plataformas tecnológicas que se transformaron en un ejemplo a nivel mundial en pocos años. Hoy en día se transan más de 16 mil millones de dólares por año de dicha plataforma.

En materia de Desarrollo Digital del Estado, de 1990 a 2023 se produjo un avance sostenido en la adopción y uso de tecnologías de información (TICs) por parte del Estado, liderando la región desde los años 90 hasta comienzos de los 2000. En este ámbito, se han desarrollado experiencias que han sido consideradas ejemplos de nivel mundial (SII, ChileCompra). Sin embargo, a partir de finales de los años 2000, este proceso se ha

ralentizado y ha estado marcado por falta de continuidad desde el punto de vista institucional, acompañado de una alta rotación de directivos, migraciones institucionales diversas y escasez de recursos. Si se compara Uruguay con Chile desde 2007 a la fecha, en el primero ha existido una institucionalidad única<sup>309</sup>, y tres directivos, uno de los cuales duró diez años. En Chile, han sido cuatro figuras institucionales diferentes, y doce directivos hasta hoy, casi uno por año en promedio<sup>310</sup>.

El Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES) de 2004 es una de las transformaciones más significativas del sistema de salud chileno. Es una reforma que ha intentado enfrentar los desafíos de acceso, equidad y calidad en los subsistemas de salud públicos y privados. La fragmentación del sistema, la disparidad en la disponibilidad y calidad de los servicios entre diferentes regiones y estratos socioeconómicos, así como la carga financiera sobre las familias, fueron factores clave que impulsaron la necesidad de esta reforma. En 2022 hubo más de tres millones de nuevos casos, aunque siempre con dificultades por las listas de espera.

La descentralización política ha sido significativa, partiendo con la creación de los CORES en los años 90, hasta la reciente elección de los gobernadores regionales (GORES) mediante la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización. Es probable que ésta altere de forma significativa en el futuro la situación política del país, al surgir fuerzas y personalidades locales que desafíen crecientemente a los poderes y ministerios centrales. En cambio, la descentralización fiscal y administrativa, prometida por prácticamente todos los gobiernos, en la práctica no se ha materializado de manera significativa, si bien hoy existe un proyecto de ley en trámite que busca potenciar dicha descentralización<sup>311</sup>. En Chile el gasto público subnacional representa tan solo 14,9% del gasto fiscal total. Esto implica una brecha de 14 puntos porcentuales con respecto al promedio de los países unitarios de la OCDE<sup>312</sup>, y este gasto está además mayoritariamente amarrado a decisiones del gobierno central.

En materia de educación, de 1990 hasta hoy hubo avances radicales en la cobertura de la educación inicial, escolar y superior. Esta última tiene una cobertura superior al promedio OCDE, aunque con niveles severos de deserción. En materia de educación escolar, hubo grandes reformas, por ejemplo, las leyes de Inclusión, de Educación Pública<sup>313</sup> y de Carrera Docente. Sin embargo, persisten graves carencias en materia de la calidad de la educación, y como ejemplo, los resultados de la medición PISA se hallan muy por debajo del promedio OCDE, y según la prueba PIIAC<sup>314</sup> un 40% de los adultos en Chile pueden calificarse como “analfabetos funcionales”, lo cual es una grave amenaza a la productividad y desarrollo económico del país. Salvo la Ley de Carrera Docente, las reformas del Estado no han estado hasta hoy focalizadas en el ámbito de la calidad, y la situación se ha empeorado seriamente a partir de la pandemia.

---

<sup>309</sup> Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento – AGESIC.

<sup>310</sup> Es relevante señalar, que al término del periodo en estudio, se encontraba en trámite en el Congreso Nacional el proyecto de ley que crea la Secretaría de Gobierno Digital (SGD) en el Ministerio de Hacienda, en aras de fortalecer la gobernanza en este ámbito.

<sup>311</sup> Proyecto de Ley (Boletín N.º 15.921-05): <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/presentaciones/presentacion-ministro-mario-marcel-sobre-proyecto-de-ley-de-financiamiento-568488>

<sup>312</sup> Mario Marcel, ministro de Hacienda, 13 de julio de 2023, “Oportunidades y desafíos de la descentralización fiscal en Chile”, Clapes UC.

<sup>313</sup> Ver estudio de caso: De la municipalización a la Nueva Educación Pública, 1990-2023.

<sup>314</sup> <https://centroestudios.mineduc.cl/piaac/>

## 7.7. ONCE FACTORES CLAVE DE LAS REFORMAS AL ESTADO

---

Paradójicamente, las crisis de probidad fueron un detonante importante de reformas. Los otros factores clave que incidieron más positivamente, según las percepciones de la encuesta, fueron el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, organismos y bancos multilaterales (en especial OCDE y BID), directivos/as del sector público, centros de pensamiento, la SEGPRES, y el incremento en la disponibilidad de tecnologías de la información en el Estado. Esta influencia, según las mismas percepciones, se aminoró levemente en la tercera etapa de 2018 a 2023. Respecto a los factores clave que ralentizaron o no aportaron a las reformas, según estas mismas percepciones, se evidenció que las asociaciones de funcionarios(as) públicos presentaron una incidencia ligeramente negativa. Por último, y aun cuando sus calificaciones promedio se clasificaron con una incidencia neutra, se evidenciaron bajas calificaciones promedio para los partidos políticos y el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, con relación al análisis agregado de los estudios de caso de reforma de modernización del Estado, tomando en consideración las tablas de factores claves que fueron calificadas, se pudo complementar los hallazgos de las percepciones de las personas encuestadas. En este sentido, de acuerdo con las percepciones de los especialistas, los factores clave que recibieron calificaciones en más del 80% de los casos (10 estudios de casos o más), correspondieron al Ministerio de Hacienda, los partidos políticos, la disponibilidad de recursos para las reformas, las demandas ciudadanas, las crisis políticas e institucionales, el Congreso Nacional, la situación económica del país, las universidades, los organismos y bancos multilaterales, la DIPRES, los gremios empresariales y por último, los directivos(as) del sector público.

En este sentido, aun cuando se trate de una muestra acotada de casos, el hecho de que estos factores clave estuvieron presentes en la mayoría de los estudios de casos analizados ya sea influyendo positiva o negativamente, sugiere una percepción de que estos roles pueden ser mayormente determinantes y/o influyentes en el avance o retroceso de las diversas reformas de modernización del Estado, denotando factores prevalentes en los procesos.

Se destaca además que, en todos los casos, se observa una evolución desde reformas iniciales más básicas hacia ajustes más complejos y especializados a medida que los sistemas van madurando, así como también una constante adaptación a nuevos desafíos y demandas sociales.

Una conclusión que se puede extraer de estos doce Casos, todos exitosos total o parcialmente, es que tuvieron que realizarse por medio de una cadena de "reformas a las reformas", que incluso trascendieron a varios períodos de gobierno. Al parecer, no hay "balas de plata" en las reformas del Estado, y ellas deben ir perfeccionándose trabajosamente a lo largo del tiempo. Es importante para el sistema político armarse de paciencia y persistencia en esta materia.

Aun así, todos los Casos dejaron pendientes una serie de recomendaciones futuras muy importantes y concretas, que en total ascienden a nada menos que 97. Ellas constituyen por sí mismas una cartera de modernizaciones del Estado, pendientes para afianzar tan solo estos doce ámbitos, y que a juicio de los autores de este estudio debieran formar parte indispensable de una futura Hoja de Ruta de la reforma del Estado. Estas recomendaciones buscan capitalizar las lecciones aprendidas de los procesos de modernización analizados, promoviendo reformas más efectivas, sostenibles y adaptadas al contexto chileno.

Por tanto, de la encuesta, pero también a partir de varios de los estudios de caso en profundidad, es posible deducir que hay once elementos esenciales para el éxito de reformas sustanciales de gran envergadura, que pueden ser muy útiles para el diseño de futuros casos. Esta es una de las conclusiones más importantes del estudio:

1. Decisión y apoyo presidencial en todas las etapas (en un país con un sistema presidencialista muy pronunciado).
2. Adecuada socialización del problema a solucionar, entre la ciudadanía, el Ejecutivo, el Legislativo, los partidos políticos, los centros de pensamiento, así como los gremios públicos y privados.
3. Construcción previa de una visión estratégica común para el futuro de la reforma entre todos los actores clave o *stakeholders*.
4. Contraste con experiencias internacionales, así como la recomendación de centros de pensamiento de prestigio.
5. Disponibilidad previa de estudios técnicos, datos, y construcción de un sistema de información, integrados en un completo estudio de prefactibilidad.
6. El Ministerio de Hacienda para dotar de condiciones habilitantes y la Dirección de Presupuestos prestando su respaldo, como organismos relevantes para decidir y apoyar las dimensiones financieras de la reforma, y así permitir una adecuada disponibilidad de recursos humanos y financieros durante el diseño y sobre todo en la implementación, deseablemente en perspectiva plurianual.
7. Adecuada relación de SEGPRES y del ministerio sectorial pertinente con el Congreso Nacional durante la legislación, asunto crecientemente complejo.
8. Adecuada coordinación interinstitucional entre todos los Servicios involucrados.
9. En los casos de prestación masiva de servicios, adecuado diseño previo de la arquitectura de procesos, del soporte tecnológico, de las entidades responsables, así como la eventual diversificación de canales.
10. Adecuada capacidad de conducción, liderazgo, gestión y control de riesgos durante el diseño y durante la implementación.
11. En los casos pertinentes, gradualidad regional o de pruebas piloto, y en todos los casos, adecuada evaluación, retroalimentación, y eventual mejora continua.

## 8. UN ESTADO PARA EL SIGLO XXI: RECOMENDACIONES DESDE UNA VISIÓN ESTRATÉGICA

### 8.1. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS PARA EL ESTADO DE CHILE HACIA 2050

De manera previa al diseño de las Recomendaciones finales de este trabajo, específicamente respecto a las reformas y modernizaciones transversales del Estado, es necesario proveer una visión de futuro respecto de éste, que permita orientar y dar una dirección a las propuestas.

Aquí se planteará un escenario para mediados de siglo, es decir, la visión del Estado de Chile hacia el año 2050. No pretende ser un escenario prospectivo para el país, cuestión que excede con creces el alcance del presente trabajo, y en ese sentido, sólo se limita a definir como escenario deseable el de un país que ha alcanzado los niveles e indicadores de desarrollo del promedio de la OCDE, tanto en su situación económica y fiscal, como de desarrollo humano, distribución del ingreso, bienestar social, calidad ambiental, e incluso de felicidad.

A partir de los conceptos y realidades anteriormente descritas, se postulan aquí dieciséis visiones estratégicas para el Estado de Chile al año 2050. Habiéndose ya cumplido prácticamente un cuarto del siglo XXI en estos momentos se hace necesario configurar los siguientes 25 años que el país tiene por delante. Básicamente, se trata de dotar de dirección al proceso de modernización del Estado, de establecer propósitos de largo plazo y de convocar sustantivamente a un consenso de todo el país y su Estado en este esfuerzo. Así, este será un Estado:

#### 8.1.1. Con nueve logros institucionales como prioridades de largo plazo

1. Visionario, capaz de planificar a mediano y largo plazo. Paradojalmente, esta fue una capacidad que alguna vez estuvo presente en ODEPLAN, pero que se desdibujó en el tiempo.
2. Que logra mantener sus elevados niveles de eficiencia en el gasto público, pero a la vez aumenta su eficacia y logros sociales, por medio de un gasto que se irá acercando paulatinamente (y casi inevitablemente) al promedio de la OCDE. Esto significa la capacidad para recaudar aproximadamente el doble que hoy, para utilizar esos recursos eficientemente, y para mantener las normas de responsabilidad fiscal que a mediados de 2024 están terminando su trámite legislativo. Esto requerirá asimismo de un nuevo Pacto Fiscal de Largo Plazo, con visión 2026-2050, asunto que se debiera abordar en el siguiente periodo presidencial.
3. Cuyo proceso de modernización se sustenta en aumentar el valor público de las instituciones y sus servicios, incorporando siempre en ellos las dimensiones de impacto social, confianza, legitimidad y satisfacción de sus usuarios.
4. Cuyos servicios a la ciudadanía se basan en diseños e implementaciones ciudadano-céntricas, constantemente evaluados en estas dimensiones, con medición de su línea base y metas acordes al desarrollo del país.
5. Que desarrolla un elevado grado de flexibilidad institucional, para actuar como “Estado en red” al momento de enfrentar sus más graves problemas, y para facilitar el cumplimiento de los sucesivos planes de gobierno.

6. Que tiene y mantiene activamente una Carrera de Directivos Públicos, los de mejores resultados y especialmente seleccionados por sus habilidades y competencias, que es esencial para tener instituciones de excelencia y adecuadamente coordinadas entre sí, y para aumentar la confianza y legitimidad del Estado y sus instituciones frente a sus ciudadanos.
7. Que tiene funcionarios públicos en diversas modalidades de contratación, *ad hoc* para los requerimientos específicos de cada institución, bien seleccionados, remunerados, incentivados y evaluados, y adecuadamente repartidos según los requerimientos de los distintos servicios, ministerios y programas del Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, así como en regiones y municipios.
8. Cuyo desarrollo de infraestructura digital, de nivel internacional, es intensiva en el uso de la inteligencia artificial, sirve de soporte habilitante para todas sus instituciones y está al servicio de sus ciudadanos y empresas; y con un uso intensivo de los datos que son capturados, procesados y resguardados con los más altos estándares internacionales, para un mejor diseño, implementación y evaluación de políticas públicas basadas en evidencia.
9. Que mantendrá su carácter de Unitario, aunque adecuada y profundamente descentralizado en su dimensión política, fiscal, administrativa, educativa y cultural, al punto que los ciudadanos y empresas considerarán atractivo y deseable radicarse y residir en regiones y ciudades más allá del Gran Santiago, Concepción y Valparaíso-Viña. De este modo las tres grandes conurbaciones disminuyen la participación relativa de su población y PIB desde la mitad a un tercio del total del país.

#### 8.1.2. Con siete logros sociales, económicos y productivos como prioridades de largo plazo

10. Que tiene instituciones y procedimientos de clase mundial, así como los recursos humanos y la cooperación internacional necesarios para el control y reducción del crimen organizado, la delincuencia, la migración ilegal y el tráfico de drogas, que constituyen las principales amenazas que se ciernen sobre el país.
11. Capaz de controlar e incluso revertir la degradación ambiental y la desertificación del país, convirtiéndose en un ejemplo internacional en su manejo del recurso hídrico.
12. Que cuida y protege a su niñez y a sus adultos mayores como primera prioridad, y aspira a ser un ejemplo internacional en la materia.
13. Que promueve, atrae y facilita la inversión privada, el emprendimiento, la innovación y las exportaciones, en una cooperación activa y constructiva entre el Estado y el mercado.
14. Que proporciona la infraestructura necesaria y promueve la exportación de sus recursos naturales de alta ventaja comparativa, tales como hidrógeno verde, litio, cobre, celulosa, agroindustria, acuicultura, pesca, así como de servicios financieros e informáticos de alto valor agregado.
15. Que trabaja activamente y desarrolla políticas públicas para continuar disminuyendo la desigualdad expresada por el Índice de Gini, desde el valor actual de 0.43, al promedio OCDE de 0.32.
16. Cuyos resultados de calidad y equidad educativa en la medición de PISA serán similares a los del promedio OCDE.

Si se acepta, por medio de una amplia y extensa discusión con alto grado de consenso político y ciudadano, que estos son los elementos estratégicos que configuran el Estado de Chile de aquí al 2050, lo que correspondería es generar un plan de corto, mediano y largo plazo, una auténtica Hoja de Ruta, con una dimensión financiera y tributaria coherente, para lograr estos objetivos.

Cabe hacer notar que en diversas partes de este Estudio se hace referencia a políticas, prácticas o indicadores de los países de la OCDE, como deseables para emular. Un telón de fondo conceptual de muchas de estas propuestas consiste en converger al promedio de los países avanzados miembros de la OCDE como visión de largo plazo.

En la próxima sección se plantean las recomendaciones para el corto plazo (2024 y 2025), y aquellas de mediano y largo plazo de 2026 en adelante, aunque únicamente en la dimensión de mejoras a la gobernanza de la modernización del Estado, incluyendo algunas reformas institucionales y transversales - sin incluir las sectoriales - correspondiendo a los términos de referencia de este estudio.

## 8.2. RECOMENDACIONES ORIENTADAS A PROFUNDIZAR Y DOTAR DE SOSTENIBILIDAD AL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

---

Existen en cada sector decenas de reformas pendientes, varias de ellas mencionadas en los Estudios de Caso. En este capítulo sólo se tratan aquellas que abordan problemas mencionados en el diagnóstico del capítulo anterior y aquellas que por su envergadura o impacto debieran tener prioridad desde la óptica general de la modernización del Estado chileno, apuntando a una visión más ambiciosa y de largo plazo del Estado para el año 2050.

Varias de estas recomendaciones implican, inevitablemente, crear o reforzar nuevas estructuras en el Poder Ejecutivo, lo cual pudiera criticarse como un aumento adicional de recursos de personal, procesos, tecnología, institucionalidad y financieros, tema sensible en la discusión pública y parlamentaria. Sin embargo, aun sin un diseño detallado, es evidente que las nuevas o reforzadas estructuras aquí propuestas representan un número muy reducido de funcionarios de alto nivel y, por ende, un gasto decididamente minúsculo dentro del presupuesto fiscal. Esto debe compararse con un inconmensurable beneficio para el país en materia de mejores servicios a la ciudadanía, una profundización de la descentralización, y, en definitiva, un Estado más acorde con el Siglo XXI.

Cabe destacar que nada menos que nueve de las iniciativas aquí mencionadas, se recomiendan y/o coinciden - total o parcialmente- con aquellas propuestas en su momento por el Consejo Asesor Permanente tanto en su anterior composición como en la actual, lo cual es especificado en la respectiva recomendación. Las restantes siendo nuevas, son derivadas de este trabajo.

Se destaca además que cinco de las recomendaciones aquí propuestas pueden ser de implementación gradual a nivel regional y/o mediante un plan piloto, modalidad que se recomienda enfáticamente, que está acorde con las mejores prácticas internacionales<sup>315</sup>, y que cuenta ya con experiencias en Chile, como ser la reforma penal y la de educación pública.

---

<sup>315</sup> Hayes, Michael T. (1992). *“Incrementalism and Public Policy”*. Longman. [ISBN 978-0-8013-0576-4](https://doi.org/10.1007/978-0-8013-0576-4). Ver además: *“Trying It Out. The Role of ‘Pilots’ in Policymaking”* Report of a Review of Government Pilots, Cabinet Office, UK (2003).

### 8.2.1. Propuestas para el corto plazo, 2024-2025

1. **Avanzar decididamente en Reingeniería de Procesos para las Empresas**<sup>316</sup>. Se propone crear una pequeña unidad especializada en el Ministerio de Economía para avanzar sistemáticamente en todos los procesos y tecnologías relacionadas a la eficacia y oportunidad de los servicios al sector productivo, comenzando por la eliminación o fusión de permisos cuando proceda, la reingeniería radical de los procesos, una plataforma tecnológica unificada para todos los permisos, asignación adecuada de recursos, estructura organizacional e instancias de aprobación y permisos para los usuarios, incluyendo por cierto los permisos ambientales<sup>317</sup>.

En esta reforma está en juego buena parte del crecimiento, el empleo, la reforma del Estado y la competitividad del país. De implementación gradual, no por regiones, sino por procesos, en todos los casos se deben aplicar las técnicas convencionales de rediseño de procesos<sup>318</sup>, por parte de personal especializado, con la eventual ayuda de firmas consultoras. Una alternativa a la creación de esta unidad en el Ministerio de Economía podría ser el Laboratorio de Gobierno, o una unidad conjunta entre ambos. Las reingenierías son esencialmente innovaciones de proceso, y el Laboratorio puede jugar un rol muy relevante. Se destaca que en la Agenda de Modernización del Estado 2022-2026, se prioriza la “simplificación de la Tramitación de Proyectos de Inversión (...)”.

2. **Afianzar el Desarrollo Digital del Estado**. Se propone evaluar a la brevedad y sincerar los plazos y recursos requeridos para la implementación de la Ley de Transformación Digital (N° 21.180), los cuales en función de los avances a la fecha son insuficientes en especial en ciertos sectores como el de gobiernos locales, aprovechando recursos no ejecutados en otros ámbitos del Presupuesto 2024 y comprometiendo el presupuesto plurianual requerido para la implementación de dicha ley.

Un elemento central de este proceso es el reforzamiento de capacidades y recursos de la institucionalidad de desarrollo digital para operar las plataformas transversales, tanto las actuales como las que vienen (clave única, gestor documental, firma electrónica, entre otras), esto en función que estas plataformas a corto andar se transformarán en servicios de misión crítica para la operación del Estado. En este proceso se debe afianzar el apoyo al diseño e implementación de grandes proyectos tecnológicos en el Estado. Dado que el desarrollo digital es una pieza fundamental de todo proceso modernizador del Estado en el siglo XXI, se hace necesario en el mediano plazo implementar un mejor modelo institucional para el Desarrollo Digital del Estado, el que ya ha sido propuesto en diferentes estudios, avalados por la experiencia internacional<sup>319</sup>. Esto último es coincidente con el Informe de priorización de iniciativas de la Agenda de Modernización del Estado 2022-2026, que señala que “a futuro, se sugiere evaluar la creación de una Agencia (...) que asuma las funciones de rectoría digital del Estado”.

3. **Fortalecer la actual Secretaría de Modernización**. En cierto modo, haciendo un símil con otras experiencias, se propone un fortalecimiento significativo de sus recursos humanos, para ampliar sus servicios actuales

---

<sup>316</sup> A la fecha de este estudio hay varias reformas en trámite en el Congreso orientadas en esta dirección, y que forman parte del *fast track* legislativo del Pacto Fiscal.

<sup>317</sup> Ver Estudio de Caso sobre la Gestión Ambiental del Estado.

<sup>318</sup> “Introducción a la Gestión Pública”, M. Waissbluth *et al*, Random, 2021.

<sup>319</sup> Ver Estudio de Caso de Desarrollo Digital.

con un “*Delivery Unit*”<sup>320</sup> o Unidad de Cumplimiento, de la cual ya hay una experiencia paralela en Chile. Correspondería a la Secretaría de Modernización actual, fortalecida significativamente, actuar además como la oficina de gestión de proyectos (*PMO - Project Management Office*) de la cartera de reformas del Estado, permitiendo al Subsecretario(a) y Ministro(a)<sup>321</sup> ser los responsables ante el Poder Ejecutivo por el seguimiento y control de riesgos de todas las reformas y modernizaciones del Estado en sus etapas de diseño (en conjunto con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia), y de implementación. Esta cartera de proyectos debe constituir la que hoy ya constituye la Agenda de Modernización u Hoja de Ruta de la Modernización del Estado, planificada a cuatro años plazo y actualizada anualmente, con su respectivo marco presupuestal en el mismo horizonte de tiempo, revisado por la Dirección de Presupuestos.

4. **Crear la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas.** Coincidiendo en los asuntos priorizados en la Agenda de Modernización del Estado 2022-2026, que propone “seguir fortaleciendo la función de evaluación de las políticas y programas públicos (...) sea en la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, o bien una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas”, se refuerza la recomendación de crear por ley esta entidad, que a la fecha se encuentra en trámite legislativo<sup>322</sup>. Sin embargo, se destaca que, *entre otras consideraciones aun no mencionadas en el proyecto de ley*, se propone que esta Agencia tenga la potestad de emitir, a juicio de su Consejo, un Informe de Factibilidad de Implementación para algunos de los proyectos de ley de mayor envergadura, relacionados con reformas transversales del Estado, paralelo al Informe Financiero de la Dirección de Presupuestos. Esto permitirá prever los riesgos y gestionar todas las dimensiones políticas, organizacionales y de gestión asociadas a la implementación de esos proyectos críticos. Son ya numerosos los casos en Chile y el mundo en que, después de las legislaciones, la implementación ha fallado notoriamente<sup>323,324</sup>. Se propone además que esta Agencia tenga un grado de autonomía equivalente al que hoy tiene el Consejo para la Transparencia, con perfiles de cargos muy claros, seleccionados por ADP, para su propio Consejo y sus directivos, y con su presidente electo de entre los propios consejeros.
5. **Establecer una Cadena de Valor de la Gobernanza de la Modernización del Estado.** Se presenta a continuación una propuesta integral del proceso y cadena de valor de la gobernanza de la modernización del Estado, con roles y funciones de cada uno de los componentes del sistema, incluyendo los arriba mencionados. En el diagrama se muestra cada una de las etapas del proceso de reformas, así como los actores involucrados en cada etapa de este.

---

<sup>320</sup> “*Metodología de gestión del cumplimiento: experiencia de la primera “Delivery Unit” en Chile*”, C. Ríos, Gobierno de Chile, (2012)

<sup>321</sup> Por ahora se trata de la Subsecretaria y el ministro de Hacienda, mientras no se resuelva un eventual traslado de las funciones a otro Ministerio, como se puede ver en las propuestas de largo plazo.

<sup>322</sup> Ingresado en abril de 2024 (Boletín N.º 16.799-05), correspondiente a proyecto de ley iniciado en mensaje presidencial que crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad.

<sup>323</sup> “*Implementation in the public sector*”, Encyclopaedia of Operations Research and Management Science, K. Chelst, 2001.

<sup>324</sup> Este es un problema de tal envergadura, que sería recomendable que el Servicio Civil organice eventos sobre el tema, trayendo deseablemente a renombrados expertos internacionales.

Ilustración 34: Cadena de Valor de la Gobernanza de la Modernización del Estado



Fuente: Elaboración propia.

Se detallan las funciones generales en el marco de la cadena de valor propuesta:

- **Proponer Hoja de Ruta:** El Consejo Asesor Presidencial, a partir de los insumos y recomendaciones del Comité y la Secretaría de Modernización, le propone una Hoja de Ruta al presidente, proceso debe ser parte de una cadena de valor de gestión de las reformas. La agenda debe contemplar las prioridades del Ejecutivo respecto de las reformas y modernizaciones que deben ser abordadas durante el periodo presidencial. Su construcción debe tomar como antecedentes las evaluaciones realizadas, el programa de gobierno y las demandas de la ciudadanía. La Hoja de Ruta debe ser revisada y ajustada anualmente, incorporando la retroalimentación del periodo y las prioridades que puedan emerger.
- **Diseñar Reforma:** Se procede a diseñar en forma detallada la reforma. En esta etapa, además de la Secretaría y el Comité, participan los actores sectoriales vinculados a la reforma, esto es, ministerios y servicios públicos involucrados. El diseño parte desde el sector, apoyado por los equipos de la Secretaría. Dicho diseño debe contemplar los aspectos normativos, operacionales, tecnológicos y presupuestarios para su implementación.
- **Evaluar prefactibilidad:** En esta etapa la Secretaría de Modernización en conjunto con los servicios respectivos realiza una evaluación que identifique de forma objetiva los riesgos y dificultades que va a enfrentar la reforma, desde diferentes dimensiones (política, económica, operacional e institucional). Esta evaluación debe ser conducida por un equipo diferente a quienes diseñaron la reforma, de forma de darle mayores niveles de objetividad. La evaluación es insumo indispensable para el proceso de toma de decisiones y para realizar las correcciones en caso de ser requeridas, en particular asegurando la implementación. En algunos casos, la Secretaría y los servicios podrían solicitar colaboración para

- esta tarea a la nueva Agencia de la Calidad de las Políticas Pública, en materias metodológicas a la Dirección de Presupuestos y en aspectos de ejecución al Ministerio de Desarrollo Social.
- **Recomendar Aprobación:** Con los antecedentes levantados, esto es, el informe de diseño (original), la evaluación de prefactibilidad y las correcciones dicho diseño, en caso de existir, el Comité de Modernización, como representante del Centro de Gobierno, evalúa y recomienda su implementación o reparos, los cuales serán planteados a la Secretaría para su revisión y ajustes. Asimismo, se pide la asesoría al Consejo Asesor Permanente y su pronunciamiento respecto a la recomendación de la aprobación de la reforma en discusión.
  - **Implementar Reforma:** Este es la etapa más larga del proceso, donde se realizan todas las labores de implementación. La Secretaría de Modernización es fundamental asumiendo el rol de Oficina de Gestión de Proyectos de la Reforma (PMO) en base a las buenas prácticas de esta función, llevando el control de avance y apoyo al ministerio y servicio que la está implementando, dada su experiencia en este tipo de procesos para mitigar los riesgos asociados. Esta etapa incorpora la tramitación legislativa en caso de que aplique. La Secretaría emite informe de avance del proceso en forma periódica y en base a indicadores y métricas preestablecidos, utilizando las mejores prácticas en la materia. Estos reportes deben entregarse a las autoridades políticas para su evaluación.
  - **Evaluar Desempeño:** Una vez implementada la reforma y transcurrido un tiempo razonable de operación (predefinido en el informe de diseño), la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas procede a evaluar en base a los marcos metodológicos que ésta se haya dado. Al final de su evaluación entrega su propuesta y recomendación al Consejo Asesor Presidencial y a la Secretaría de Modernización. Esta cadena de valor es de características cíclicas, ya que una vez realizada la evaluación y en función del resultado las reformas podrían requerir de modificaciones en su diseño original.
6. **Dotar de Flexibilización Institucional del Poder Ejecutivo.** Se propone seguir la recomendación del primer Consejo Asesor Presidencial respecto a la urgente necesidad de Flexibilización Institucional<sup>325</sup>, que facilite la racionalización orgánica del Estado. Requiere un Proyecto de Ley de rango constitucional. Como dice el texto correspondiente: *“es fundamental que ante cada nuevo Gobierno, se conceda al Presidente de la República la potestad de adecuar la institucionalidad orgánica, con reglas flexibles, pero sobre una base constante que permita la continuidad de las políticas de Estado que se considere indispensable mantener”* (...) *“La estructura organizacional en silos ha sido funcional para desarrollar políticas públicas y entregar servicios de forma sectorial, pero presenta complejidades de orden administrativo para la resolución de problemas complejos, multidimensionales y, por ende, que requieren la intervención y coordinación de diferentes ministerios y servicios”*. Es altamente recomendable tramitar este Proyecto de Ley antes del fin del gobierno, de manera de facilitar la puesta en marcha del siguiente. Cabe destacar que la flexibilización no puede implicar la eliminación de las funciones *per se*, asunto que debiera legislarse caso a caso si corresponde. Eliminar o morigerar “silos” gubernamentales es crucial para cumplir cualquier programa de gobierno, para racionalizar los múltiples permisos mencionados anteriormente, y para materializar reformas que trascienden a un sector o servicio único.
7. **Ampliar la cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública y mitigar las rotaciones de cargos.** Se propone tramitar un Proyecto de Ley durante este período de gobierno, para ampliar significativamente durante el

---

<sup>325</sup> <https://consejomodernizacion.cl/documentos-del-consejo/flexibilidad-institucional>

próximo la cobertura de la Alta Dirección Pública, en cuanto al número de instituciones y servicios, así como nuevos cargos clave de primer, segundo y en algunos casos críticos también de tercer nivel en algunos Ministerios, Servicios y Gobiernos Regionales. La ampliación en el número de cargos puede ser gradual, tanto vertical como horizontal y regionalmente. Asimismo, es necesario mitigar aún más la elevada rotación de los cargos de ADP – cuestión que se ha legislado, pero con éxito relativo hasta ahora<sup>326</sup> - poniendo mayores barreras al despido arbitrario de directivos.

También se propone fortalecer al Consejo, según la propuesta descrita en el Caso del Sistema de Alta Dirección Pública de este mismo estudio. Por último, es necesario establecer una verdadera Carrera Directiva, de modo que aquellos de desempeño excelente puedan constituir un *pool* disponible en forma más permanente. Los casos obvios son los directivos de salud, los de educación y los de vivienda, cuyos perfiles de cargo son prácticamente los mismos en todos los concursos. Pero más en general, es necesario definir una carrera de directivos de excelencia, con rigurosas evaluaciones que tomen en cuenta, pero vayan más allá de sus convenios de desempeño, para que estén disponibles en cualquier momento.

- 8. Fortalecer la Gestión Regional y Municipal.** Se propone dar gran énfasis legislativo y presupuestal al avance de la descentralización en general, y en particular en el capital humano y la capacidad de gestión municipal y de los Gobiernos Regionales (GOREs), incluyendo sus plataformas tecnológicas. No será posible ni pertinente traspasar recursos financieros adicionales a dichos entes para su decisión autónoma, mientras no haya un refuerzo considerable de corte profesional a sus plantas<sup>327</sup>. Esta también puede ser una reforma de implementación gradual en base a regiones piloto.

Se propone seleccionar a la brevedad dos regiones, cuyas nuevas autoridades estén alineadas con este proceso, e implementar en ellas un plan de fortalecimiento de los RRHH de sus gobiernos regionales y municipales, con post evaluación de ambos casos. Asimismo, se propone “forzar” legislativamente la transferencia de competencias centrales (con sus recursos humanos) a los Gobiernos Regionales, poniendo metas exigentes de traspaso a cada Ministerio para cada período presidencial.

Cabe destacar que este es uno de los ejes centrales priorizados por la Agenda de Modernización del Estado 2022-2026, donde se señalan los siguientes elementos que se suscriben: *“avanzar en la transferencia asimétrica de competencias, a requerimiento de cada región; (...) ordenar el traspaso permanente de funcionarios/as desde servicios públicos a gobiernos regionales; (...) incrementar las asignaciones críticas requeridas por los GOREs (...); contar con el diseño de una arquitectura en común de software para el mundo municipal (...) Este diseño requerirá de la implementación de servicios digitales transversales y de nodos de interoperabilidad.”*

- 9. Evaluar la eficiencia y eficacia de la Dirección de Presupuestos.** Se propone realizar una evaluación externa independiente de este servicio clave del Poder Ejecutivo, incluyendo una consulta a sus usuarios en el gobierno central, Poder Ejecutivo y Legislativo, gobiernos locales, y considerando los resultados de su Medición de Satisfacción Usuaría. Cabe destacar la reciente publicación por parte de la OCDE de una guía

---

<sup>326</sup> Un 53% de los cargos de primer nivel jerárquico fueron desvinculados en los primeros 8 meses del presente gobierno, cifra similar a la de gobiernos anteriores.

<sup>327</sup> Ver Caso de Análisis de la Reforma de Fortalecimiento de la Regionalización.

para mejorar las Oficinas de Presupuesto<sup>328</sup>, cuyas recomendaciones debieran sin duda formar parte de esta evaluación y sus eventuales recomendaciones.

### 8.2.2. Propuestas para el mediano plazo, de 2026 en adelante

10. **Dotar de institucionalidad permanente a través de una Subsecretaría para la Modernización del Estado.** Esta nueva subsecretaría – coincidente con el actual Consejo Asesor Permanente que ha propuesto evaluar la conveniencia de crear una “Subsecretaría de Gestión Pública”<sup>329</sup> - debería ser el ente coordinador de las labores del Consejo Asesor Presidencial, el Comité de Modernización, la actual Coordinación y Secretaría de Modernización, y Servicios tales como Gobierno Digital, Laboratorio de Gobierno, la Dirección Nacional del Servicio Civil, y la eventual Agencia de Calidad de las Políticas Públicas. Su misión esencial sería coordinar y hacer avanzar todos los proyectos de reforma del Estado, tanto en su etapa de diseño y legislación (los que la requieran) como en el proceso de implementación de esta. Manejar esta cartera de reformas requiere una elevación del nivel político y una dedicación permanente de sus responsables, hoy radicados en la actual Subsecretaría de Hacienda.
11. **Dotar de Soporte Político a la Reforma del Estado:** Sería deseable que el Consejo Asesor Presidencial aborde esta dificultad y pueda dotar al nuevo modelo institucional con *un adecuado poder político de estas materias, en su relación con los restantes Ministerios y el Poder Legislativo*, para que las reformas y modernizaciones se planifiquen a largo plazo, se legislen, fluyan sin grandes obstáculos, se ejecuten expeditamente y con recursos adecuados, en conjunto con Ministerios sectoriales de ser el caso.

Existen pros y contras respecto a la radicación de esta función en: a) el Ministerio de Hacienda, b) el nuevo Ministerio del Interior una vez libre de las funciones de seguridad pública, c) el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y d) como un Ministerio *per se* y separado de los demás. La Subsecretaría para la Modernización del Estado propuesta en el punto anterior, debiera depender de la institucionalidad ministerial que se defina. Esta no es una decisión meramente técnica, y escapa al alcance de este estudio generar un consenso político sobre su mejor ubicación, aunque, de todos modos, debiera ser en una secretaría de Estado perteneciente al Centro de Gobierno. Uno de los elementos que se han identificado - tanto en el estudio longitudinal como en los estudios de casos - como los principales factores de éxito, es el peso político que tiene quien conduce el proceso de reforma. La institucionalidad propuesta para llevar adelante las reformas y modernizaciones del Estado debe contar con un adecuado peso político frente a los ministerios y servicios.

12. **Fortalecer la Función de Planificación Nacional.** La modernización del Estado debe estar alineada con la planificación en general del largo plazo del Estado, en relación con una estrategia país. Hoy esa función está bastante disminuida y no se cuenta con una hoja de ruta, esto es, identificar el país que se busca en el largo plazo y en función de ello establecer el proceso de modernización. Ya existe extensa literatura y experiencia internacional reciente sobre los procedimientos y procesos de elaboración de planes de esta

---

<sup>328</sup> “OECD Spending Better Framework”, 42nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, Oslo, 2-3 June 2022.

<sup>329</sup> Informe de priorización de iniciativas de la Agenda de Modernización del Estado 2022-2026.

naturaleza<sup>330</sup>, con unidades de planificación nacional presentes en nada menos que el 76% de los países de la OCDE<sup>331</sup> y por ello no es exagerado decir que Chile ya está llegando tarde a esta reforma del Estado.

Esta función debiera radicar en una Subsecretaría dedicada únicamente a este tema, y corresponde al Consejo Asesor Presidencial proponer su ubicación óptima en algún Ministerio, pudiendo ojalá estar radicada en la misma cartera en que se decida ubicar la Subsecretaría para la Modernización del Estado anteriormente propuesta.

- 13. Establecer una Dirección de Servicios Compartidos Transaccionales del Estado.** Cuya función sea operar las plataformas tecnológicas transversales que suponen alta transaccionalidad, esto es, separar las funciones de rectoría de las de operación, las cuales tienen características muy disímiles. Hoy, ambas funciones, son habitualmente operadas por la misma institucionalidad que define la política pública. Ejemplos de ello son las plataformas transversales que residen en la Secretaría de Gobierno Digital (Clave Única, Gestión Documental, Firmador de Documentos, entre otras), la plataforma de Mercado Público (y sus plataformas anexas) operada por ChileCompra y el Sistema para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), que opera la Dirección de Presupuestos. Esta recomendación es compartida por la Agenda de Modernización del Estado 2022-2026 que priorizó el desarrollo de un ecosistema de servicios compartidos.

Este sería un servicio público dedicado a las operaciones de modo específico, con personal permanente y directivos elegidos por Alta Dirección Pública. Este modelo tiene la ventaja de que se separan las funciones de rectoría y política pública, de las de carácter operacional, las cuales requieren de competencias y recursos muy diferentes. Esto permitiría además tener un régimen contractual moderno y acorde a los perfiles necesarios para estas labores, cuya competitividad en el mercado es superior a lo que el Estado hoy puede ofrecer dadas sus limitaciones. Esta Dirección o Agencia de Servicios Compartidos del Estado debiera depender de la anteriormente propuesta Subsecretaría para la Modernización del Estado.

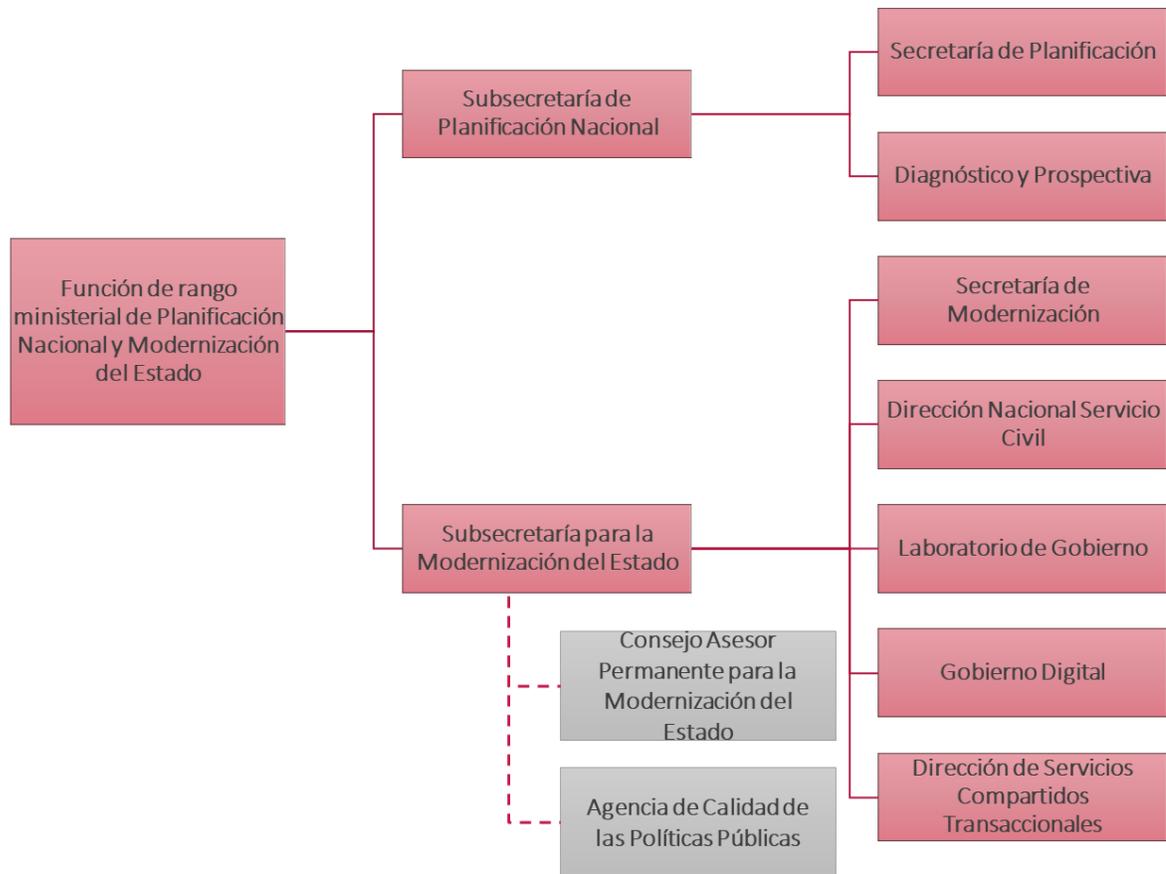
Se presenta a continuación una figura exploratoria para visualizar la gobernanza y estructura de las reformas del Estado, tomando como supuesto el avance en las propuestas 10, 11, 12 y 13.

---

<sup>330</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2>

<sup>331</sup> "National long-term planning or strategic foresight unit at the centre of government: Percentage of countries having a national long-term planning or strategic foresight unit at the centre of government", in *OECD Regional Outlook 2019*:

Ilustración 35: Propuesta agregada de organización y estructura de las recomendaciones que dotan de soporte institucional y político al proceso de modernización del Estado y la planificación nacional en el largo plazo.



Fuente: Elaboración propia.

14. **Crear Subsecretarías de Gestión en algunos Ministerios Transaccionales.** Se propone crear, en algunos Ministerios con importantes Servicios transaccionales a su cargo, la figura de dos Subsecretarios(as): uno(a) seleccionado(a) vía ADP con el carácter de Jefe de Servicio, para la gestión interna del Ministerio y la supervisión de los Servicios asociados<sup>332,333</sup>, y el otro de carácter netamente político, como lo son en realidad las actuales Subsecretarías, a pesar de que tienen la categoría de Jefe de Servicio, pocas veces ejercida. Esta fórmula ha sido propuesta anteriormente, comenzando con el Consorcio para la Reforma del Estado en el año 2009, y constituye un aspecto sustancial para la adecuada gestión de los Servicios Públicos, incluyendo la definición y control de los convenios de desempeño y metas de cada uno, en los cuales debe reflejarse la política pública del gobierno de turno. Esta debe ser por esencia una reforma de implementación gradual, de a un ministerio por vez, con post evaluación de la medida. Cabe destacar

<sup>332</sup> Ejemplo de cuatro ministerios con muchos servicios a su cargo de elevado nivel transaccional que a la vez juegan de modo permanente un rol político ineludible, son los de Hacienda, Educación, Obras Públicas, así como Vivienda y Urbanismo. En caso de que ya exista más de una subsecretaría en el ministerio, la propuesta sería solo agregar una subsecretaría adicional.

<sup>333</sup> Se ha propuesto como alternativa crear un cargo de Gerente/a debajo del actual Subsecretario para cumplir estas funciones. El presente estudio no lo recomienda, pues casi inevitablemente quedará supeditado a las prioridades y orientaciones políticas del Subsecretario actual, y carecerá del peso político necesario para influir en los Servicios.

asimismo que su costo es esencialmente reducido, en comparación con los presupuestos de dichas carteras ministeriales. Finalmente, esta propuesta es coincidente con las recomendaciones específicas del estudio de caso que revisó la reforma del Sistema de Alta Dirección Pública, que sugieren agregar al sistema aquellas labores de las subsecretarías que no cumplen un rol político estratégico.

15. **Establecer Presupuestos Plurianuales para las reformas del Estado.** Un aspecto esencial del financiamiento de las reformas consiste en que estas no dependan de un presupuesto anual, lo cual ha sido una fuente permanente de incertidumbres y dificultades en muchas de ellas. Se propone incluir en la Ley de Presupuestos una cláusula que permita que la cartera de reformas del Estado dependa de un presupuesto plurianual de cuatro años, única forma de darle continuidad a los procesos y que no exista la habitual incertidumbre en cada discusión presupuestaria por la disponibilidad de los necesarios recursos para su continuidad. Los montos asociados a las reformas del Estado son por lo general dos órdenes de magnitud menores que los gastos en pensiones, salud, vivienda o educación, por lo que no habría un riesgo de desestabilización de la caja fiscal con estos presupuestos plurianuales<sup>334</sup>.
16. **Acelerar la Modernización de la Contraloría General de la República.** Se propone seguir la recomendación del primer Consejo Asesor Presidencial respecto a la modernización de la Contraloría General de la República, en lo referente a pasar de la figura de un Contralor individual a un Consejo plural en sus competencias y orientaciones profesionales. Según dicho texto<sup>335</sup>: *“Dada su actual estructura orgánica jerárquica, liderada por una persona con una exigencia profesional determinada: de abogado, la CGR ha asumido a lo largo de su historia un perfil más bien jurídico y en gran parte, formalista. Creemos que la gestión de la denominada “toma de razón” es un reflejo de lo anterior. Otra consecuencia del foco excesivamente jurídico de la CGR ha sido la creciente necesidad de fortalecer la capacidad técnica en materia de auditorías financieras, herramienta esencial para vigilar la probidad del sector público.”* La debilidad de la Contraloría General de la República (CGR) es notable en este aspecto, y los problemas de las tomas de razón, a menudo criticados y las demoras asociadas, son igualmente evidentes, aunque se han observado mejoras recientes<sup>336</sup>. Esto, por tanto, requiere una modificación en la ley orgánica constitucional.
17. **Modificar las Normas Laborales del Sector Público.** Se propone crear el consenso necesario – deseablemente antes de asumir el próximo gobierno – con los gremios que representan a los trabajadores del sector público y con los partidos políticos, para abordar con energía esta propuesta que ya existe por largo tiempo, y para la cual hay estudios ampliamente discutidos, incluyendo desde diciembre de 2019 aquella denominada: *“Propuesta del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado a S.E. para reformar el Empleo Público.”* Esta es posiblemente la “asignatura pendiente” de más larga data al interior de la comunidad de especialistas en el tema, y también constituye un reclamo tanto ciudadano como de los propios funcionarios. Crear ahora este consenso para reformar el Estatuto Administrativo y otras normas laborales anexas que son relevantes para la gestión de personas en el Estado, permitiría al

---

<sup>334</sup> Como simple referencia, el presupuesto total anual de la Dirección del Servicio Civil, incluyendo sus concursos directivos, es de US\$ 14 millones anuales, una proporción ínfima del gasto público.

<sup>335</sup> <https://consejomodernizacion.cl/documentos>

<sup>336</sup> Un análisis detallado de la problemática de la CGR, publicado en 2018, puede también encontrarse en <https://www.sistemaspublicos.cl/publicacion/contraloria/>

próximo gobierno iniciar el complejo y probablemente largo trámite legislativo de esta reforma. El escenario ideal es que cada Ministerio y Servicio cuente con una dotación bajo diferentes figuras contractuales, tales como planta, contrata de corto, mediano y largo plazo, y honorarios para actividades puntuales, y siempre respetando los derechos laborales de los funcionarios. Por cierto, la reciente creación de la Comisión del Mercado Financiero constituye un ejemplo modélico de las nuevas estructuras de contratación.

- 18. Dar estabilidad de largo plazo y estructura a la gobernanza de la Reforma del Estado a través de una Ley Marco.** Finalmente, se propone legislar una ley marco de rango constitucional, que contemple muchas de las reformas arriba mencionadas, para darle estabilidad en particular al Consejo Asesor Presidencial<sup>337</sup> y la Agencia de la Calidad, y en general a todas las estructuras de gobernanza de la reforma aquí propuestas. Hacer todos estos cambios en legislaciones separadas puede tardar mucho tiempo y desvirtuar muchas de ellas. Esta Ley, entre otros temas, debe consagrar la elaboración del Plan Nacional, y la Hoja de Ruta de las modernizaciones del Estado. Puede ser además la ocasión para delimitar la autonomía de la Agencia de la Calidad de Políticas Públicas y la del Consejo Asesor Permanente, y para establecer la eventual figura política mencionada en la propuesta #11. Sería recomendable que esta Ley Marco estableciera los criterios básicos para la definición de perfiles de los Consejos Consultivos de muchos entes del Estado (por ejemplo, CADP, Agencia, CPLT, SEP, BancoEstado entre otros) para evitar o al menos morigerar el tradicional reparto político de estos cargos, con consejeros que a veces carecen de las competencias necesarias.

Una reflexión final tiene que ver con la necesidad de priorizar, dentro de esta cartera de propuestas, cuatro reformas, sean estas de corto o mediano plazo. Ellas son las que pueden considerarse como “reformas habilitantes”, es decir, que constituyen un piso transversal y una plataforma para cualquier agenda de otras reformas y modernizaciones. Todas, del carácter que sean, requieren inevitablemente de:

- muy buenos directivos,
- muy buenos funcionarios,
- capacidades tecnológicas de excelencia, y
- flexibilidad institucional para su abordaje.

En ese sentido, cualquier sea la Agenda u Hoja de Ruta, en cualquier gobierno, se propone incluir como primera prioridad las reformas aquí propuestas en esas cuatro materias, los elementos habilitantes para cualquier otra reforma, sea esta transversal o sectorial, del Estado de Chile.

Tabla 69: Tabla síntesis de las recomendaciones

2024 – 2025
1) Avanzar decididamente en Reingeniería de Procesos para las Empresas. 2) Afianzar el Desarrollo Digital del Estado. 3) Fortalecer la actual Secretaría de Modernización. 4) Crear la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas. 5) Establecer una Cadena de Valor de la Gobernanza de la Modernización del Estado. 6) Dotar de Flexibilización Institucional del Poder Ejecutivo. 7) Ampliar la cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública y mitigar las rotaciones de cargos.

<sup>337</sup> Este Consejo existe hoy por Decreto, que cualquier gobierno puede eliminar sin siquiera discutir en el Congreso.

- 8) Fortalecer la Gestión Regional y Municipal.
- 9) Evaluar la eficiencia y eficacia de la Dirección de Presupuestos.

**2026 en adelante**

- 10) Dotar de institucionalidad permanente a través de una Subsecretaría para la Modernización del Estado.
- 11) Dotar de Soporte Político a la Reforma del Estado.
- 12) Fortalecer la Función de Planificación Nacional.
- 13) Establecer una Dirección de Servicios Compartidos Transaccionales del Estado.
- 14) Crear Subsecretarías de Gestión en algunos Ministerios Transaccionales.
- 15) Establecer Presupuestos Plurianuales para las reformas del Estado.
- 16) Acelerar la Modernización de la Contraloría General de la República.
- 17) Modificar las Normas Laborales del Sector Público.
- 18) Dar estabilidad de largo plazo y estructura a la gobernanza de la Reforma del Estado a través de una Ley Marco.

Fuente: Elaboración propia.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Chile en Cifras: Contexto general del periodo 1990-2023

- Dirección de Presupuestos. (2023). *Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público. Junio 2023*. [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-316272\\_version\\_PDF.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-316272_version_PDF.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2024). *Anuario de Estadísticas Vitales. Periodo de información: 2021*. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/nacimientos-matrimonios-y-defunciones/publicaciones-y-anuarios/anuarios-de-estad%C3%ADsticas-vitales/anuario-de-estad%C3%ADsticas-vitales-2021.pdf?sfvrsn=2b427360\\_4](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/nacimientos-matrimonios-y-defunciones/publicaciones-y-anuarios/anuarios-de-estad%C3%ADsticas-vitales/anuario-de-estad%C3%ADsticas-vitales-2021.pdf?sfvrsn=2b427360_4)
- Ministerio de Educación. (2016). Competencias de la población adulta en Chile: Resultados PIAAC. *Serie Evidencias*, 33. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/18773/E16-0009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (08 de octubre de 2022). Índice de Desarrollo Humano 2022: Chile mantiene primer lugar en la región, con desafíos persistentes en reducción de desigualdades. <https://www.undp.org/es/chile/noticias/indice-de-desarrollo-humano-2022-chile-mantiene-primer-lugar-en-la-region-con-desafios-persistentes-en-reduccion-de-desigualdades>
- Waissbluth, M. e Inostroza, J. (2021). *Eficacia comparada del gasto público chileno*. Centro de Sistemas Públicos.

### Estudio Longitudinal

#### 1. Periodo Patricio Aylwin Azócar, 1990-1994

- Bula, J. I. (1994). John Rawls y la teoría de la modernización. Una retrospectiva analítica. *Cuadernos de economía*, 14(21), 67-83.
- Díaz, J.; Lüders. R. y Wagner, G. (2016) "Chile 1810 – 2010. La República en cifras. Historical statistics." Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Duce, M. (2008). La Reforma Procesal Penal en Chile: logros y desafíos. Periodo 2000–2007. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (3), 67-84.
- Garretón, M.A. (1991). La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución. *Estudios Públicos*, (42).
- Huneus, C. (2014). *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Taurus.
- Lima, Marcos (1997), "Sobre la naturaleza de los cambios en el management público", en *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público*, Santiago, Chile: Dolmen Ediciones, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Martínez, C. (2002). Análisis de impacto de las tecnologías de información en la atención al contribuyente en el servicio de impuestos internos de Chile. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial.
- Nur, L. (2011). *Caso INP: Una experiencia de liderazgo*. FLACSO.
- Ramírez, A. (2001). *Modernización de la gestión pública: el caso chileno (1994-2000)*. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial.

- Figueroa-Huencho, V., Olavarría-Gambi, M., & Navarrete-Yáñez, B. (2011). Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. *Convergencia*, 18(57), 61-99.
- Olavarría, M. (2010). Efectividad en la gestión pública chilena. *Convergencia*, 17(52), 11-37.
- Olivares, E. M. (2022). Croquis paradigmático de la Teoría de la Modernización. Una perspectiva desde la economía del desarrollo. *Ad-gnosis*, 11(11), 1-27.
- Ruiz, C., & Boccoardo, G. (2014). Los chilenos bajo el neoliberalismo: clases y conflicto social. Fundación Nodo XXI.
- Waissbluth, M., & Inostroza, J. (2006). La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

## 2. Periodo Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

- Aravena, F. R. (1997). Chile: cambio político e inserción internacional 1964-1997. *Estudios Internacionales*, 376-406.
- Armijo, M. (2000). Modernización de la Gestión Pública en Chile: 1994-2000, Proyecto de Reforma del Estado: Experiencias y Desafíos en América Latina. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile. Banco Interamericano de Desarrollo. Estudio de Caso N°5.
- Bidegain, G. (2015). Autonomización de los movimientos sociales e intensificación de la protesta: estudiantes y mapuches en Chile (1990-2013). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cox, C. (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile, 19-113.
- Duce, M. (2008). La Reforma Procesal Penal en Chile: logros y desafíos. Periodo 2000–2007. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (3), 67-84.
- Figueroa-Huencho, V. (2016). Pueblos indígenas y políticas públicas. El proceso de formulación de la política indígena en Chile en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000. *Gestión y política pública*, 25(2), 447-482.
- Figueroa-Huencho, V., Olavarría-Gambi, M., & Navarrete-Yáñez, B. (2011). Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. *Convergencia*, 18(57), 61-99.
- Huneus, C. (2014). La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet. Taurus.
- Moulian, T. (2023). Chile actual: anatomía de un mito. Lom ediciones.
- Ramírez, A. (2001). Modernización de la gestión pública: el caso chileno (1994-2000). Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial.
- Tello, F. (2011). La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile: Actores y procesos. *Universum (Talca)*, 26(2), 245-265. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762011000200012>
- Waissbluth, M., & Inostroza, J. (2006). La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso. línea] [http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma\\_estado\\_chile\\_1990\\_2005.Pdf](http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.Pdf), [Consulta: 29-1-2010].
- Zaviezo et al, L. (2016a). Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del sector público. Licitación pública N° 851556-4-LP15, Ministerio de Hacienda.
- Zaviezo et al, L. (2016b). Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales de los Servicios de Salud. Licitación pública N° 4127-1-LP16, Subsecretaría de Redes Asistenciales.

### 3. Periodo Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006

- Araya, E., & Cerpa, A. (2009). La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. *Tékhne-Revista de Estudios Politécnicos*, 11, 19-47.
- Dascal, G., Córdoba, J., Porras, J.I. (2007). Informe final de evaluación Programa de Reforma y Modernización del Estado. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Donoso, J. (2013). Violencia política en Chile entre el pueblo mapuche y el gobierno del presidente Ricardo Lagos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(2), 63-93.
- Duce, M. (2008). La Reforma Procesal Penal en Chile: logros y desafíos. Periodo 2000–2007. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (3), 67-84.
- Figueroa-Huencho, V., Olavarría-Gambi, M., & Navarrete-Yáñez, B. (2011). Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. *Convergencia*, 18(57), 61-99.
- Larrañaga, O., Contreras, D., & Cabezas, G. (2015). Políticas contra la pobreza: De Chile solidario al ingreso ético familiar. PNUD.
- Marcel, M. (2006). Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-7.
- Páez, A., Kremerman, M., & Sáez, B. (2016). Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE. Fundación Sol. Recuperado de [https://fundacionsol.cl/cl\\_luzit\\_herramientas/static/wp-content/uploads/2016/08/Estudio-CAE-20163-1.pdf](https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2016/08/Estudio-CAE-20163-1.pdf)
- Tello, F. (2011). La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile: Actores y procesos. *Universum (Talca)*, 26(2), 245-265. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762011000200012>
- Yáñez, B. & Amigo, G. (2010). “Reforma administrativa como reacción a una crisis política: el gobierno de Ricardo Lagos”. En Olavarría, M. (2010). *Cómo se formulan las políticas públicas en Chile: Tomo 1*. Editorial Universitaria.
- Waissbluth, M., & Inostroza, J. (2006). La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso. [http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma\\_estado\\_chile\\_1990\\_2005.pdf](http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf)

### 4. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010

- Araya, E., & Cerpa, A. (2009). La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. *Tékhne-Revista de Estudios Politécnicos*, 11, 19-47.
- Bedregal, P., Torres, A., & Carvallo, C. (2014). Chile Crece Contigo: el desafío de la protección social a la infancia. Documento de Trabajo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Carrasco-Bahamonde J. A. (2021). A 15 Años de la Revolución Pingüina ¿En qué están las reformas estructurales en educación? *Revista Pensamiento y Acción Interdisciplinaria*, 7(2), 27-45.
- Checa, L., Lagos Lira, C., & Cabalin, C. (2011). El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet: Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia. *Argos*, 28(55), 13-47.
- Donoso, S., Frites, C. y Castro, M. (2014). Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011: propuestas y silencios. *Revista Pensamiento Educativo*, 51(2), 1-18.
- Huneus, C. (2008). Las cuatro singularidades del gobierno de Michelle Bachelet. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, (20), 71-87.
- Huneus, C. (2014). La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet. Taurus.

- Montecinos, E. (2018). Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (72), 137-162.
- Morales, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 417-438.
- Morales, M. (2020). Estallido social en Chile 2019: participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos. *Análisis político*, 33(98), 3-25.
- Peralta, G. (2010). Sistema Gestión de Calidad en Norma ISO 9001 Estudio de caso de la Subsecretaria de Relaciones Exteriores en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) estudio. DIPRES.
- Pliscoff, C. (2008). Modernización de la Gestión Pública en el Primer Tiempo: Avances y retrocesos. *Agenda pública*, 6(11), 10-22.
- Rivera, E. (2010). Política y equidad en el bicentenario: el caso de la política social bajo la Administración de Sebastián Piñera. *BPE una nueva forma de gobernar: la instalación*, 60-79.
- Riego, C., & Lillo, R. (2014). Las Unidades de Justicia Vecinal en Chile y sus modelos en la experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (43), 385-417.

#### 5. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014

- Avendaño, O. A. (2013). Las reformas políticas en el gobierno de Sebastián Piñera: Chile, 2010-2013. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(218), 167-191.
- Avendaño, O. (2014). Fracturas y representación política en el movimiento estudiantil. Chile 2011. *Última Década* (41), 41-68.
- Avendaño, O. & Osorio, N. (2021). Propuestas de cambio y debilidad institucional en Chile: De la revuelta social (2019) al inicio del funcionamiento de la Convención Constitucional (2021). *Revista de Ciencias Sociales Ambos Mundos*, (2), 7-18.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN]. (s.f.). Reseña biográfica Sebastián Piñera Echenique. Recuperado el 02 de mayo, 2024, de [https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_biograficas/wiki/Sebastián\\_Piñera\\_Echenique](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_biograficas/wiki/Sebastián_Piñera_Echenique)
- Donoso, S. (2017). “Outsider” and “Insider” Strategies: Chile’s Student Movement, 1990-2014. En S. Donoso y M. von Bülow (Eds.). *Social Movements in Chile. Organization, Trajectories & Political Consequences* (pp. 65-97). Palgrave.
- Huneeus, C. (2014). *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Taurus.
- Piñera, S. (2015). *Un Chile libre, grande y justo: se puede*. Programa de Gobierno 2006-2010. Instituto Libertad, Renovación Nacional, Consejo Ciudadano. Recuperado de <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/17665/1/programa-pinera-2006-2010.pdf>
- Varas, A. (2013). *El gobierno de Piñera (2010-2014). La fronda aristocrática revivida*. Catalonia.

#### 6. Periodo Michelle Bachelet Jeria, 2014-2018

- Avendaño, O. (2017). Entre diagnóstico crítico y propuestas de cambio. En M. A. Vera (Ed.). *Malestar social y desigualdades en Chile* (pp. 19-53). Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

- Avendaño, O. & Osorio, N. (2021). Propuestas de cambio y debilidad institucional en Chile: De la revuelta social (2019) al inicio del funcionamiento de la Convención Constitucional (2021). *Revista de Ciencias Sociales Ambos Mundos*, (2), 7-18.
- Berner, H., & Díaz, L. (2019). El Registro Social de Hogares: Una innovación al servicio de la protección social. *Apurando el paso: 10 experiencias de reforma y modernización del estado en Chile*, 59-88. FLACSO-Editorial Universitaria.
- Betancor, A. & Orellana, P. (2019). La apuesta del Estado por la equidad de género. *Apurando el paso: 10 experiencias de reforma y modernización del estado en Chile*, 25-58. FLACSO-Editorial Universitaria.
- Escudero, M. C., Márquez, R. e Irarrázaval, I. (2020). Etapa participativa del proceso constituyente chileno 2016. La experiencia del Comité de Sistematización. En R. Araya (Ed.). *Doscientas mil voces. Ecos y aprendizajes del proceso constituyente del gobierno de Michelle Bachelet* (pp. 195-210). Ediciones Abierta.
- Faure, A., & Mailliet, A. (2018). Un segundo mandato a medias tintas: balance del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). *Les Études du CERI*, (233-234), 34-38.
- García, W. & Lübbert, V. (2019). Probidad y prevención de conflictos de intereses: pilares de un mejor Estado. *Apurando el paso: 10 experiencias de reforma y modernización del estado en Chile*, 89-120. FLACSO-Editorial Universitaria.
- Gerber, E. (2021). Comunicación de políticas públicas: luces y sombras del proceso constituyente abierto a la ciudadanía en el Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Tesis de Doctorado. FLACSO. Argentina.
- González, L. E., & Espinoza, O. (2017). Educación superior bajo el segundo gobierno de Michelle Bachelet: una mirada evaluativa. *Barómetro de Política y Equidad* (Ed.), *Bachelet II: el difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos*, 167-184.

## 7. Periodo Sebastián Piñera Echenique, 2018-2022

- Antognini, A. F., & Trebilcock, M. P. (2021). Pandemia, inequidad y protección social neoliberal. Chile, un caso paradigmático. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 20(40), 189-209.
- Avendaño, O. & Osorio, N. (2021). Propuestas de cambio y debilidad institucional en Chile: De la revuelta social (2019) al inicio del funcionamiento de la Convención Constitucional (2021). *Revista de Ciencias Sociales Ambos Mundos*, (2), 7-18.
- Castiglioni, R. (2020). La política chilena en tiempos de pandemia. Entre la (des) movilización social y la crisis sanitaria. *Nueva Sociedad*, (287), 68-79.
- Duce, M. (2019). La hora de una reforma profunda. *Mensaje*, 68(676), 8-12.
- Heiss, C. (2019). El estado de emergencia que no logró controlar el estallido en Chile. *Agenda Pública*, 5. <https://agendapublica.es/noticia/13934/estado-emergencia-no-logro-controlar-estallido-chile>
- León, C. & Vergara, C. (07 de febrero de 2024). Los hitos del segundo mandato de Piñera (2018-2022): el estallido social, las vacunas que llegaron a contener la pandemia del Covid-19 y la PGU. *Diario Financiero*. <https://www.df.cl/economia-y-politica/politica/pinera-ii-2018-2022-el-estallido-social-las-vacunas-que-llegaron-a>
- Morales, M. (2020). Estallido social en Chile 2019: participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos. *Análisis político*, 33(98), 3-25.

## 8. Periodo Gabriel Boric Font, 2022-al presente

- Bellolio, C. (2023). Gabriel Boric o las peripecias de los hijos de la transición chilena. Nueva Sociedad, (305), 64-73.
- Escobar, C., & Millar, C. (2023). Blockchain y transparencia: Un nuevo horizonte para el sector público chileno. Observatorio Económico, 1(181), 7–10.
- Guerrero, R., Atria, J., Jorratt, M., & Ramírez, I. (2024). Análisis del sistema tributario chileno. PNUD.
- Gobierno de Chile. (11 de agosto de 2023). Gobierno presenta Agenda de Probidad y Modernización del Estado. <https://www.gob.cl/noticias/gobierno-presenta-agenda-de-probidad-y-modernizacion-del-estado/>
- Luna, J. P. (2022). Una promesa llamada Gabriel Boric. Nueva sociedad, (299), 44-56.
- Ruiz, C. (2023). El ajuste de las expectativas del gobierno de Boric: hacia una agenda verde capaz de relanzar el crecimiento. Análisis Carolina, (9), 1.
- Somma, N. M., & Donoso, S. (2022). Renovando la arena política: Estallido social, cambio constitucional y nuevo Gobierno en Chile. Revista Mexicana de Política Exterior, (122), 147-161.

## Estudios de casos transversales

### 1. Desarrollo Digital del Estado en Chile, 1990-2023

- Portal de Datos y Estadísticas de la ITU - <https://datahub.itu.int/>
- Caso Modernización del SII – MGPP - <https://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO66.pdf>
- Ley de delito informático N.º 19.223 - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30590>
- Modernizaciones durante el periodo de Patricio Aylwin - [https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v26n2/art\\_12.pdf](https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v26n2/art_12.pdf)
- Historia de la Ley de Firma Electrónica - <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/567/1/hdl-19799.pdf>
- Comité de Modernización del Estado - [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-23762011000200012](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762011000200012)
- Línea de tiempo Red Enlaces - <https://www.innovacion.mineduc.cl/acerca-del-cim/historia>
- Problema computacional del año 2000 - [https://es.wikipedia.org/wiki/Problema\\_del\\_a%C3%B1o\\_2000](https://es.wikipedia.org/wiki/Problema_del_a%C3%B1o_2000)
- Discurso a la nación Ricardo Lagos (2005) - <https://www.conicyt.cl/blog/2005/10/20/discurso-de-s-e-el-presidente-de-la-republica-don-ricardo-lagos-e/>
- Agenda Digital 2004-2006 - [https://www.economia.gob.cl/1540/articles-187092\\_recurso\\_1.pdf](https://www.economia.gob.cl/1540/articles-187092_recurso_1.pdf)
- Ventanilla Empresa - <https://periodismo.uchile.cl/themoroso/2002/5/Internet/alcia.html>
- ChileCompra sus inicios - <https://www.alejandrobarrros.com/chilecompra-tan-solo-15-anos/>
- Evaluación PRYME - [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141095\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141095_r_ejecutivo_institucional.pdf)
- Ley N.º 19.880 de Procedimiento Administrativo, artículo 17D.
- Instructivo Presidencial Estrategia Digital - <https://es.slideshare.net/labarrosc/instructivo-presidencial-desarrollo-digital-2007>
- Estrategia Digital 2007-2012 - [https://observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/estrategia\\_digital\\_2007-2012.pdf](https://observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/estrategia_digital_2007-2012.pdf)
- Principales Aspectos de la Estrategia Digital - <https://www.alejandrobarrros.com/estrategia-de-desarrollo-digital-2007-2012/>

- Ley de acceso a la información pública - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>
- Transferencia de la Estrategia Digital desde Ministerio de Economía al Ministerio Secretaría General de la Presidencia - <https://es.slideshare.net/slideshow/respuesta-fin-estrategia-digital/10038761>
- Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020 - [https://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2014/02/agenda\\_digital.pdf](https://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2014/02/agenda_digital.pdf)
- Start-Up Chile - <https://revistaemprende.cl/start-up-chile-a-10-anos-de-su-creacion-1-960-emprendimientos-apoyados-mas-de-14-mil-empleos-generados-y-us-12-mil-millones-en-ventas-acumuladas/>
- ChileAtiende: ¿Chileclíc 2.0? - <https://www.alejandrobarrros.com/chileatiende-chileclíc-2-0/>
- SICEX - <https://www.sicexchile.cl/que-es-sicex>
- Evolución del SICEX - <https://es.slideshare.net/labarrosc/presentacion-sicex-nov-2010>
- Instructivo Presidencial Gobierno Abierto 2012 - <https://digital.gob.cl/biblioteca/regulacion/instructivo-presidencial-no5-gobierno-abierto/>
- Instructivo presidencial Gobierno Abierto - <https://digital.gob.cl/biblioteca/regulacion/instructivo-presidencial-no5-gobierno-abierto/>
- Portal de Datos Abiertos - <https://datos.gob.cl/>
- Implementación de Transparencia Activa - <https://www.alejandrobarrros.com/transparencia-activa-buena-la-idea-pero-su-implementacion/>
- Agenda Digital 2020 - <https://www.economia.gob.cl/2015/11/27/presidenta-bachelet-lanza-agenda-digital-2020-para-avanzar-hacia-el-desarrollo-digital.htm>
- Documento Oficial de la Agenda Digital 2020 - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2021/05/Agenda-Digital-2020.zip>
- Discurso de lanzamiento de la Agenda Digital 2020 - [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/9/e/b/9eb4a5f11c0dcf65c5537c1f644b3c9329db209dc32ff969842618969b2d46cf/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_DIS\\_0865.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/9/e/b/9eb4a5f11c0dcf65c5537c1f644b3c9329db209dc32ff969842618969b2d46cf/_home_aristoteles_documentos_DIS_0865.pdf)
- Gobernanza Digital en Chile, estudio realizado para el Ministerio de hacienda, 2015 - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/07/Gobernanza-Digital-en-Chile.pdf>
- Fibra Óptica Austral - <https://fibraopticaaustral.cl/>
- Lanzamiento Escritorio Empresa - <https://www.gob.cl/noticias/mandataria-lanzo-escritorio-empresa-plataforma-web-que-facilita-el-emprendimiento/>
- Me conecto para Aprender - <https://escolar.mineduc.cl/tecnologias-para-el-aprendizaje/me-conecto-aprender/>
- Política Nacional de Ciberseguridad - [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26760/1/POLITICA\\_NACIONAL\\_DE\\_CIBER.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26760/1/POLITICA_NACIONAL_DE_CIBER.pdf)
- Instructivo de TD - <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=90877>
- Ley de Transformación Digital del Estado (Ley N.º 21.180) - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138479&idParte=10067375&idVersion=2222-02-02>
- Informe Financiero Mensaje N.º 063-366, DIPRES - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2018/09/Informe-Financiero-Transformaci%C3%B3n-Digital-098-2018.pdf>
- ChileAtiende - <https://www.chileatiende.gob.cl/>
- Clave Única - <https://claveunica.gob.cl/>

- Clave Única y su criticidad - <https://www.alejandrobarrros.com/clave-unica-entendemos-realmente-su-criticidad/>
- Comisaría Virtual - <https://www.comisariavirtual.cl/>
- Hospital Digital – <https://portalsaluddigital.minsal.cl/plataformas-salud-digital/>
- Evaluación del Programa Hospital Digital (DIPRES) - [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-285478\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-285478_informe_final.pdf)
- EvalTI - <https://digital.gob.cl/transformacion-digital/estandares-y-guias/?ordering=&tag=80>
- Zar de la Ciberseguridad, La Tercera - <https://www.latercera.com/pulso/noticia/jorge-atton-primer-zar-la-ciberseguridad-chile/269975/>
- Cambios en los plazos originales de la Ley de Transformación Digital - <https://www.alejandrobarrros.com/cambios-en-la-ley-de-transformacion-digital/>
- Informe Financieros de la Ley de Transformación Digital - [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-175251\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-175251_doc_pdf.pdf)
- Registro Nacional de Trámites (RNT) - <https://tramites.gob.cl/>
- Simple - <https://simple.gob.cl/>
- Plataforma de Firma Electrónica FirmaDoc - <https://firma.digital.gob.cl/>
- Plataforma de Servicios Electrónicos del Estado 2 - <https://portal.pisee.cl/>
- Gestión Documental - <https://doc.digital.gob.cl/login>
- Nuevo marco legal sobre delitos informáticos (Ley N.º 21.459) - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177743>
- Convenio de Budapest - [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26882/1/Convenio\\_de\\_Budapest\\_y\\_Ciberdelincuencia\\_en\\_Chile.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26882/1/Convenio_de_Budapest_y_Ciberdelincuencia_en_Chile.pdf)
- Ley Marco de Ciberseguridad - <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2024/04/08/43820/01/2475674.pdf>
- Índice de Conectividad Speedtest - <https://www.speedtest.net/global-index>
- Costos de Internet - <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/internet-cost-by-country>
- Comportamiento del índice de eGov de Naciones Unidas a lo largo de los años - <https://www.alejandrobarrros.com/algunas-reflexiones-con-nueva-version-del-egov-un/>

## 2. Sistema de Alta Dirección Pública, 1990-2023

- Boeninger, E. (2007). Políticas Públicas en Democracia. Editorial Uqbar
- Ramírez Aluja, A. (2001). Modernización de la Gestión Pública. El caso chileno (1994-2000).
- El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994-2000. (2000). Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. MINSEGPRES
- Acuerdos ANEF – Gobierno 2000 y 2001, disponible en <https://bit.ly/2G7iCbz>.
- Programa de Gobierno de Sebastián Piñera. 2010-2014
- Mensaje N°216-358 presentado el 1º de marzo de 2011; Boletín: 7485-05.
- Mensaje N°055-359 del 14 de julio de 2011; boletín: 7822-05.
- Discusión en general. “Proyecto de ley iniciado en mensaje que perfecciona del sistema de Alta Dirección Pública”. Boletín 7822-05.

- “Carta Abierta: Prioridad legislativa para la Alta Dirección Pública”. Cuerpo de Reportajes de El Mercurio, 22 de junio de 2014. <https://bit.ly/2x4zigh>
- Protocolo que acompaña el despacho de la ley de presupuestos para el año 2015 (2014). “Con el objetivo de perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública el Ministerio de Hacienda ingresará un proyecto de ley al Congreso Nacional, durante el primer trimestre de 2015.” <https://bit.ly/2Qjz3a5>
- Mensaje N°161-369. Boletín N°14.582-13

### 3. Análisis de la reforma de Fortalecimiento de la Regionalización (Ley N° 21.074)

- Finot, Iván (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica. CEPAL: Serie Gestión Pública N°12. Recuperado 20 de junio de 2024 de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8183e413-2eaf-4cdb-9068-95a95e05275a/content>
- Nogueira, Humberto (1998). Un modelo de Estado descentralizado administrativa y políticamente para Chile: Reflexiones prospectivas de los Gobiernos Regionales a mediano plazo. En Reflexión y Análisis Sobre el Proceso de Descentralización en Chile. Santiago: MIDEPLAN-SUBDERE-PNUD.
- Posada Arrubia, Adriana y Berrocal Mendoza, Ana (2015). Reconfiguración regional en el marco del ordenamiento territorial; Francia, un espejo para Colombia. Rev. U.D.C.A Act & Div. Cient. 18(1): 271-281, Enero-Junio, 2015.
- Programa de Gobierno Apruebo Dignidad. Recuperado el 22 de junio de 2024 de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>
- Proyecto de Ley de Financiamiento, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional (2023). Documento de trabajo del Consejo de Modernización del Estado, Ministerio de Hacienda – DIPRES.
- Soms, Esteban (2010). ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social. Ministerio de Planificación, Chile. Recuperado 22 de junio de 2024 de <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/odeplanmideplan.pdf>
- Vallès, Josep y Martí i Puig, Salvador (2016). Ciencia Política: Un Manual. Editorial Planeta, México.

### 4. Gobernanza de la Modernización del Estado, 1990-2023

- "Public Management Reform. A comparative analysis", C. Pollit, G. Bouckaert, Oxford University Press (2000)
- “La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos”, F. H. Tello, Universum, N.º 26, Vol. 2 (2011)
- “La Reforma del Estado en Chile 1990 – 2005”, Mario Waissbluth y José Inostroza, ESADE (2006)
- “Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública” (2008)
- “Public administration reform and political will in cases of political instability: Insights from the Israeli experience”, Public Policy and Administration, N. Cohen, (October 2023)
- “The Journey of New Public Management: An Analysis”, International Journal of Business, Economics and Law, Vol. 11, J. Ferdous (2016)
- “Evaluación PMG: Estudio de Incentivos Institucionales del Sector Público”. Centro de Sistemas Públicos. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile (2016)

- “Acuerdos Político - Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”, Minuta Ejecutiva. Programa de Reforma y Modernización del Estado. Dirección de Presupuestos (2007)
- “Comisión Nacional de Ética Pública”, Alejandro Ferreiro, (2006)
- “Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma”. Consorcio para la Reforma del Estado (2009)
- “Strengthening the Center of Government for Results in Chile: The Experience of the Ministry of the Presidency and its President's Delivery Unit (2010-13)”, IDB (2014)
- “Propuestas Prioritarias. Consejo Asesor Presidencial”, (2015).
- “Comisión Nacional de Evaluación y Productividad”, <https://cnep.cl/>
- “Agenda de Modernización del Estado 2018-2022”, Oficina de la Presidencia, (julio 2019)
- “Informe de Seguimiento de la Agenda de Modernización del Estado”, (enero 2022)
- “Comisión Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL) y el Estado”, SEGPRES, (2023)
- “La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos”, Felipe Tello, Universum (2011)
- “La reforma del Estado en Chile 1990 – 2005”, M. Waissbluth, J. Inostroza, ESADE (2006)
- “Proyecto de ley que crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad”, Ministerio de Hacienda (2024).
- “Déficit de Vitamina I: Las omisiones de implementación de las políticas públicas (o bien: la economía política de la ineficiencia pública)”, Centro de Sistemas Públicos, Mario Waissbluth (2010)
- “Comisiones Nacionales de Productividad: Lecciones de Chile, Australia y Nueva Zelanda”, E. Cerda, P. Meller, R.E. Sáez, Cieplan (2019)

##### 5. Sistema de Compras Públicas – ChileCompra (Le N° 19.886 y sus modificaciones posteriores)

- Does e-Procurement save the state money?, de Marcos Singer et al. 2009, Journal of Public Procurement - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2023/07/Does-e-Procurement-save-the-state-money.pdf>
- E-Procurement savings in Europe, de GateWit, 2012 - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2023/07/E-Procurement-savings-in-Europe.pdf>
- ChileCompra ya cumplió un ciclo, Alejandro Barros, 2020 - <https://www.alejandrobarrros.com/chilecompra-ya-cumplio-un-ciclo/>
- Caso ChileCompra 2000-2003 <https://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO77.pdf>
- La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos, Felipe Tello, 2011, U de Talca - [https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v26n2/art\\_12.pdf](https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v26n2/art_12.pdf)
- Informe de Evaluación de Programa ChileCompra, DIPRES, 2002 - <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2018/09/Informe-Programa-Chilecompra.pdf>
- ChileCompra, tan solo 15 años, Alejandro Barros, 2018 - <https://www.alejandrobarrros.com/chilecompra-tan-solo-15-anos/>
- Directiva de Contratación Pública N°13 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

- Compras públicas sustentables en Chile: estado de avance en la aplicación de criterios de sustentabilidad en licitaciones públicas. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/184341>
- Observatorio de la Compras Públicas - <https://www.chilecompra.cl/observatorio-de-compras-publicas/>
- Directiva de Contratación Pública N°20 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>
- Sello Empresa Mujer <https://www.chilecompra.cl/requisitos-para-obtener-el-sello-empresa-mujer/>
- Mal Uso de los Convenios Marco - <https://www.alejandrobarrros.com/el-abuso-de-un-buen-modelo-de-contratacion-publica-en-chilecompra/>
- Convenio Marco de Jardines Infantiles - <https://www.chilecompra.cl/2015/03/chilecompra-y-junji-llaman-a-participar-de-convenio-marco-de-servicios-de-construccion-de-salas-cuna-y-jardines-infantiles/>
- Consulta al Mercado (RFI) de Servicios de Construcción de Salas Cuna y Jardines Infantiles para la elaboración de convenio marco <https://www.chilecompra.cl/2014/09/chilecompra-inicia-consulta-al-mercado-rfi-de-servicios-de-construccion-de-salas-cuna-y-jardines-infantiles-para-la-elaboracion-de-convenio-marco/>
- Acta de revocación de licitación 2239-14-LP14 <https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=zWgxcYwrBiM2Wamp2zoeTw==>
- Directiva de Contratación Pública N°22 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>
- Directiva de Contratación Pública N°23 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>
- Portal de Datos Abiertos ChileCompra - <https://www.chilecompra.cl/datos-abiertos/>
- Instructivo Presidencial de Datos Abiertos - <https://digital.gob.cl/biblioteca/regulacion/instructivo-presidencial-no5-gobierno-abierto/>
- Directiva de Contratación Pública N°27 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>
- Directiva de Contratación Pública N°29 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>
- Directiva de Contratación Pública N°26 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>
- Directiva de Contratación Pública N°31 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>
- Directiva de Contratación Pública N°33 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>
- Portal de Datos Abiertos ChileCompra - <https://www.chilecompra.cl/datos-abiertos/>
- Directiva de Contratación Pública N°35 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>
- Directiva de Contratación Pública N°34 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>

- Directiva de Contratación Pública N°37 - Disponible en <https://www.chilecompra.cl/directivas-de-compra/>
- Ley de Compras Públicas (modificada) - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=213004>
- Lecciones de un apagón - <https://www.alejandrobarrros.com/chilecompra-algunas-lecciones-de-un-apagon/>
- Informe Financiero Proyecto de Ley que moderniza la ley de Compras Públicas IF N.º 030/ 15-3-2021, Dirección de Presupuestos - [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/64398/10/InformeFinanciero\\_AnexoBolet%C3%ADn.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/64398/10/InformeFinanciero_AnexoBolet%C3%ADn.pdf)

## 6. La evolución de la Ley de Royalty Minero, 1990-2023

- <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30574>.
- Base de datos del Centro de Minería, UC, Santiago, Chile.
- BNamericas, 24 de mayo de 1996.
- El Mercurio, 2 de septiembre de 1997.
- El Mercurio, 7 de septiembre de 1997.
- El Mercurio, 14 de septiembre de 1997.
- El Mercurio, 5 de septiembre de 1997.
- El Mercurio, 16 de septiembre de 1997.
- El Mercurio, 14 de septiembre de 1997.
- El Mercurio, 9 de septiembre de 1997.
- El Mercurio, 8 de septiembre de 1997.
- El Mercurio, 26 de septiembre de 1997.
- El Mercurio, 29 de septiembre de 1997.
- El Mercurio, 8 de septiembre de 1997.
- BNamericas, 16 de octubre de 1997.
- BNamericas, 28 de octubre de 1997.
- BNamericas, 25 de febrero de 1998.
- BNamericas, 29 de julio de 1998.
- BNamericas, 20 de agosto de 1998.
- BNamericas, 28 de septiembre de 1998.
- BNamericas, 26 de noviembre de 1998.
- BNamericas, 3 de diciembre de 1998.
- BNamericas, 11 de julio 2000.
- BNamericas, 29 de julio 2002, 14 de agosto 2002.
- BNamericas, 20 de agosto 2002.
- La Tercera, 3 de marzo, 2004.
- Caputo O. y Soto H., Revista Punto Final N.º 521, junio 2002).
- Iván Valenzuela, “Transnacionales en la minería chilena: el caso de la Disputada”, Mimeo, Cedral, octubre, 1983.

- Agosin M., Ffrench-Davis, R. “La inserción externa de Chile: experiencias recientes y desafíos”, en “Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo”, Editores René Cortázar y Joaquín Vial, Cieplan, Dolmen, 1998.
- Análisis de Políticas Públicas, Serie APP, N.º 14, diciembre 2002.
- Lagos G.E., Torrens G., “Análisis de las utilidades y tributación de las grandes empresas mineras de cobre en Chile”, Minería Chilena, p.p. 53-75, Julio, 2001.
- Historia de la Ley N.º 20.026, 16 de junio 2005, Biblioteca del Congreso de Chile.
- [http://www.leychile.cl/N?i=239219&f=2006-04-08&p=.](http://www.leychile.cl/N?i=239219&f=2006-04-08&p=)
- [http://www.leychile.cl/N?i=1015783&f=2013-01-01&p=.](http://www.leychile.cl/N?i=1015783&f=2013-01-01&p=)
- [http://www.leychile.cl/N?i=1018335&f=2010-10-21&p=.](http://www.leychile.cl/N?i=1018335&f=2010-10-21&p=)
- La Tercera, 16 de diciembre de 2010. “Golborne: royalty no sólo es para financiar la reconstrucción”. <http://diario.latercera.com/2010/12/16/01/contenido/negocios/10-53374-9-golborne-royalty-no-solo-es-para-financiar-la-reconstruccion.shtml>.

## Estudios de casos sectoriales

### 7. De la municipalización a la Nueva Educación Pública, 1990-2023

- Agencia de Calidad de la Educación. (2020). Análisis del Servicio Educacional provisto por los Servicios Locales de Educación durante la primera etapa de su proceso de instalación. Santiago de Chile.
- Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaino, M., Donoso, M. P., Martínez, J., De la Fuente, L., Del Pozo, F. Díaz, R. (2018). La nueva educación pública: contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización. LOM Ediciones.
- Carrasco, A., Bonilla, A y Rasse, A. (2019). Capital profesional del sector particular subvencionado en Chile: ¿una oferta diversa o desigual? En Carrasco, A. y Flores, L. (Eds.) De la reforma a la transformación. Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Carrasco-Bahamonde, J. A. & Quiero-Bastías, M. (2024). La política de gratuidad escolar en Chile (2015-2020): factores vinculados a la eliminación del copago en la provisión privada. *Práxis Educativa*, (19), 1–20. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.19.22833.039>
- Centro de Políticas Públicas UC. (2021). Estudio de planificación de la segunda etapa de implementación de la Ley N°21.040. <https://cutt.ly/ERLBHwV>
- Cliodinámica. (2021). Análisis y evaluación de la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública. <https://n9.cl/qovxg>
- Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública. (2023). Informe anual de seguimiento de la puesta en marcha del Sistema de Educación Pública Año 2022. <https://n9.cl/d939r>
- Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública. (2021a). Informe anual de seguimiento de la puesta en marcha del Sistema de Educación Pública Año 2020. <https://cutt.ly/jRFklkn>
- Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública. (2021b). Evaluación Intermedia. Implementación de la ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública. <https://cutt.ly/KRFk6pq>
- Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública. (2020). Informe anual de seguimiento de la puesta en marcha del Sistema de Educación Pública Año 2019. <https://cutt.ly/5cTPbjm>

- Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública. (2019). Informe anual de seguimiento de la puesta en marcha del Sistema de Educación Pública Año 2018. <https://cutt.ly/XRFksYmÇ>
- Cox, C. (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile, 19-113.
- Donoso-Díaz, S. (2021). Los nuevos servicios locales de Educación Pública de Chile: desafíos del proceso de implementación inicial. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação.*, 29 (111), 378-398.
- Donoso, S. (2016). When social movements become a democratizing force: the political impact of the student movement in Chile. In Davies, T., Ryan, H. E. & Peña, A. M. (Eds.) *Protest, Social Movements and Global Democracy since 2011: New Perspectives* (pp. 167-196). Emerald Group Publishing Limited.
- Larroulet, C. & Montt, P. (2010). Políticas Educativas de Largo Plazo y Acuerdo Amplio en Educación: El Caso Chileno. En Martinic, S. & Elacqua, G. (Eds.). *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: Unesco y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ley 21040 de 2017. Crea el Sistema de Educación Pública. 16 de noviembre de 2017. D. O. No. 1308351. <https://bcn.cl/2f72w>
- Ley 19247 de 1993. Introduce modificaciones a la ley sobre impuesto a la renta; modifica tasa de impuesto al valor agregado; establece beneficio a las donaciones con fines educacionales y modifica otros textos legales que indica. 15 de septiembre de 1993. <https://bcn.cl/30epi>
- Programa de gobierno Gabriel Boric (2021). Programa de gobierno Apruebo Dignidad. <https://n9.cl/egej9i>
- Programa de gobierno Sebastián Piñera (2009). Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza. <https://www.sebastianpinera.cl/programa-de-gobierno-2010-2014/>
- Programa de gobierno Michelle Bachelet (2013). Chile de todos. <https://n9.cl/6m27b>
- Quiero, M. y Muñoz, G. (2021). Balance de la política educacional 2018 – 2021. A un año del fin del gobierno de Sebastián Piñera. Santiago: Fundación Chile 21. <https://n9.cl/hv86qz>
- Fundación Rumbo Colectivo. (2023). Los desafíos de la Nueva Educación Pública: Propuestas para su abordaje. Santiago de Chile. <https://n9.cl/2f7dh>
- Ruiz, C. (2018). Educación y política en la transición chilena. En Ruiz, C., Reyes, L. y Herrera, F. (Eds.). *Privatización de lo público en el sistema escolar. Chile y la agenda global de educación*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Somma, N. M., & Donoso, S. (2021). Chile's Student Movement: Strong, Detached, Influential—And Declining? In Cini, L., della Porta, D. & Guzmán-Concha, C. (Eds.). *Student Movements in Late Neoliberalism: Dynamics of Contention and Their Consequences* (pp. 241-267). Palgrave Macmillan Cham.
- Somma, N., & Medel, R. (2017). Shifting relationships between social movements and institutional politics. In Donoso, S. & Von Bülow, M. (Eds.). *Social movements in Chile: Organization, trajectories, and political consequences* (pp. 29-61). New York: Palgrave Macmillan.
- Treviño, E., Villalobos, C. (2021). Implementación de leyes, contrarreforma, penalización de la juventud y crisis sociosanitaria. Un análisis del sistema escolar entre 2018 y 2021. En Sánchez, I. (Ed.). *Ideas en Educación III. Evolución de una reforma*. Santiago, Chile: Ediciones UC.
- Treviño, E. (2018). Diagnóstico del Sistema Escolar: las reformas educativas 2014-2017. En Sánchez, I. (Ed.), *Ideas en educación: reflexiones y propuestas desde la UC* (pp. 133-65). Santiago de Chile: Ediciones UC.

- Uribe, M., Valenzuela, J. P., Anderson, S., Cuglievan, G., Núñez, I. y Hernández, C. (2019). Estudio de seguimiento y sistematización de procesos críticos en la transición de la gestión de la educación pública de los municipios a los Servicios Locales de Educación (SLEP). Centro de Liderazgo PUCV, CIAE Universidad de Chile: Santiago, Chile.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C., & Ríos, D. D. L. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of Education Policy*, 29(2), 217–241. <https://doi.org/10.1080/02680939.2013.806995>

#### ENTREVISTAS

- Dirigente 1: Entrevista a dirigente del Colegio de Profesores, gobierno de Patricio Aylwin
- Dirigente 2: Entrevista a dirigentes del Colegio de Profesores, gobierno de Eduardo Frei.
- Dirigente 3: Entrevista de dirigente del Colegio de Profesores, gobierno de Eduardo Frei
- Autoridad de gobierno 1: Entrevista a autoridad del primer gobierno de Michelle Bachelet
- Autoridad de gobierno 2: Entrevista a autoridad del primer gobierno de Sebastián Piñera
- Autoridad de gobierno 3: Entrevista a autoridad del segundo gobierno de Michelle Bachelet
- Autoridad de gobierno 4: Entrevista a autoridad del segundo gobierno de Michelle Bachelet.
- Asesor 1: Entrevista a asesor del Ministerio de Educación, gobierno de Patricio Aylwin
- Asesor 2: Entrevista a asesor del Ministerio de Educación, gobierno de Eduardo Frei.
- Asesor 3: Entrevista a asesor del Ministerio de Educación, gobierno de Ricardo Lagos
- Integrante Comisión para Modernización de la Educación: Entrevista a integrante de la Comisión para la Modernización de la Educación, gobierno de Eduardo Frei.

#### 8. El caso del Régimen de Garantías Explícitas de Salud (GES)

- Aguilera, I., Infante, A., Ormeño, H., & Urriola, C. (2015). Implementation of the Universal Access with Explicit Guarantees (AUGE) reform. In World Health Organization. World Health Organization. <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HIS-HGF-CaseStudy-15.3>
- Arteaga, O. (2003). El Plan AUGE y la Reforma de Salud: Todo un cambio cultural. *Anuario de la Universidad de Chile 2003-2004*, 94-104.
- Arteaga, O. (2004). El difícil camino desde el diseño a la implementación de las reformas de salud. *Revista Chilena de Salud Pública*, 8(1), 39–39. <https://doi.org/10.5354/0719-5281.2004.20187>
- Bastias, G., & Valdivia, G. (2007). Reforma de salud en Chile; el plan AUGE o régimen de garantías explícitas en salud (GES). su origen y evolución (Vol. 32). *Boletín Escuela de Medicina UC, Pontificia Universidad Católica de Chile*.
- BCN (2002). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Historia de la Ley N.º 19.966. Establece un régimen de Garantías de Salud (AUGE). Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/5682/>
- CN (2004a). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley 19.966 Establece un Régimen de Garantías en Salud. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=229834>
- BCN (2004b). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley 19.937 Modifica el D.L. N.º 2.763, de 1979, con la finalidad de establecer una nueva concepción de la autoridad sanitaria, distintas modalidades de gestión y fortalecer la participación ciudadana. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=221629&idParte=8721254&idVersion=2005-01-01>

- BCN (2019). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Decreto 22 del Ministerio de Salud. Aprueba garantías explícitas en salud del Régimen General de Garantías en Salud. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1135882>.
- BCN (2022). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Decreto 72 del Ministerio de Salud. Aprueba garantías explícitas en salud del Régimen General de Garantías en Salud. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1182186>
- Bitrán, R., Escobar, L., & Gassibe, P. (2010). After Chile's Health Reform: Increase in Coverage and Access, Decline in Hospitalization and Death Rates. *Health Affairs*, 29(12), 2161–2170. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2010.0972>
- Bitrán, R. (2013). Explicit Health Guarantees for Chileans: The AUGÉ Benefits Package. In *Universal Health Coverage Studies Series* (Issue 21). UNICO. <https://documents1.worldbank.org/curated/fr/308611468014981092/pdf/749580NWPOCHIL00Box374316B00PUBLIC0.pdf>
- DIGERA (2020). Atenciones GES. Efectos de la pandemia por COVID-19. Presentación de la División de Gestión de la Red Asistencial (DIGERA) en el Consejo Asesor del GES.
- Emol (2002). Colegio Médico renueva campaña contra Plan Auge. *El Mercurio on line* (Emol.com). Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/nacional/2002/11/08/98136/colegio-medico-renueva-campana-contra-plan-auge.html.com>.
- Frenz, P., Delgado, I., Kaufman, J. S., & Harper, S. (2013). Achieving effective universal health coverage with equity: evidence from Chile. In *Health Policy and Planning* (No. 6; Vol. 29, pp. 717–731). Oxford University Press in association with The London School of Hygiene and Tropical Medicine. <https://doi.org/10.1093/heapol/czt054>
- Gilbert, C. (2012). Chilean Health Reform and the AUGÉ Plan: Lessons for the United States in Implementing PPACA. *ANNALS of HEALTH LAW Advance Directive*, 21, 38–51. <https://www.luc.edu/media/lucedu/law/centers/healthlaw/pdfs/advancedirective/pdfs/8/gilbert.pdf>
- Holst, J.; Laaser, U.; Hohmann, J. (2004). Chilean health insurance system: a source of inequity and selective social insecurity. *J Public Health* (2004) 12:271–282. DOI 10.1007/s10389-004-0026-5
- Illanes, J. (2020). Tendencia de las tasas de mortalidad e impacto del régimen GES en la mortalidad por VIH–SIDA en Chile. Universidad de Chile Facultad de Medicina, Escuela de Salud Pública. [https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/181035/Tesis\\_Javiera%20Illanes%20Diaz.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/181035/Tesis_Javiera%20Illanes%20Diaz.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Laroze, D. (2018). Mortalidad Prematura en Chile: Desigualdades territoriales y gasto en Plan AUGÉ/GES. Fundación Observatorio Fiscal. [https://www.academia.edu/37642176/Mortalidad\\_prematura\\_en\\_Chile\\_Desigualdades\\_territoriales\\_y\\_gasto\\_en\\_Plan\\_AUGE\\_GES](https://www.academia.edu/37642176/Mortalidad_prematura_en_Chile_Desigualdades_territoriales_y_gasto_en_Plan_AUGE_GES)
- Lenz, R. (2007). Proceso político de la reforma Auge de salud en Chile: algunas lecciones para América Latina. Una mirada desde la economía política. CIEPLAN.
- MINSAL (2004). Decreto N° 170. Garantías Explícitas en Salud del Régimen General de Garantías en Salud. Disponible en: <https://auge.minsal.cl/storage/RjKV0PaNGAv88D1ougRbJZPEg4Y0lMnk66yryaVg.pdf>
- MINSAL (2005). Decreto Supremo N° 228 de 2005. Aprueba Garantías Explícitas en Salud

- del Régimen General de Garantías en Salud. Disponible en: <https://auge.minsal.cl/storage/EXoU4bZlrfjWujpWrXaYvZdezZYB0Zqn3hEfmh6T.pdf>
- MINSAL (2007). Decreto Supremo N° 44, de 2007. Aprueba Garantías Explícitas en Salud del Régimen General de Garantías en Salud. Ministerio de Salud. Disponible en [https://www.superdesalud.gob.cl/normativa/571/articles-3174\\_recurso\\_1.pdf](https://www.superdesalud.gob.cl/normativa/571/articles-3174_recurso_1.pdf)
- MINSAL (2022). Decreto N° 72. Aprueba garantías explícitas en salud del Régimen General de Garantías en Salud. Disponible en: <https://auge.minsal.cl/storage/e1Ng5cQh3v1Ge4ckFfJrXAZOriUkUvQlk1zSWnYM.pdf>
- MINSAL (2024). Ordinario 329 de 31 de enero de 2024. Envía informe relativo a Glosa N° 5. Subsecretaría de Redes Asistenciales, Ministerio de Salud. Disponible en: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2021/05/ORD-N%C2%B0-329-Informe-Glosa-N%C2%B05-letras-a-b-c-y-d-IV-Trimestre-Ley-Ppto-2023.pdf>
- MINSEGPRES (2007). Reforma de Salud. Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyvalue-23007.html>.
- Monsalves, M., Durán, D., Antini, C., Bangdiwala, S., & Muñoz, S. (2020). Estudio de Evaluación de impacto de las “Garantías explícitas en salud” en la mortalidad por Cáncer de Mamas, Cervicouterino, Vesícula, Estómago y Colorectal en Chile entre los años 2002-2016. IPSUSS. [https://ipsuss.cl/ipsuss/site/docs/20190723/20190723174255/resultados\\_estudio\\_ges\\_2019\\_u\\_\\_san\\_sebasti\\_\\_n.pdf](https://ipsuss.cl/ipsuss/site/docs/20190723/20190723174255/resultados_estudio_ges_2019_u__san_sebasti__n.pdf)
- Nazzal, C., Campos, P., Corbalán, R., Lanás, F., Bartolucci, J., Sanhueza, P., Cavada, G., & Carlos, J. (2008). Impacto del plan AUGE en el tratamiento de pacientes con infarto agudo al miocardio con supradesnivel ST, en hospitales chilenos (Vol. 136, Issue 10). Revista médica de Chile. <https://doi.org/10.4067/s0034-98872008001000001>
- Núñez, A., & Chi, C. (2013). Equity in health care utilization in Chile. In International Journal for Equity in Health (Vol. 12, Issue 1, p.58). International Journal for Equity in Health. <https://doi.org/10.1186/147592761258>
- Oliveira, S. C. de, Machado, C. V., Hein, A. A., & Almeida, P. F. de. (2020). Políticas de saúde no Chile (2000-2018): trajetória e condicionantes. Cadernos de Saúde Pública, 36(11). <https://doi.org/10.1590/0102-311x00002120>
- OPS (2024). Evaluación de tecnologías de salud. Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS). Disponible en: <https://www.paho.org/es/temas/evaluacion-tecnologias-salud#:~:text=La%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Tecnolog%C3%ADas%20Sanitarias,sea%20aplicada%20a%20la%20toma>
- Paraje, G., & Vásquez, F. (2012). Health equity in an unequal country: the use of medical services in Chile (Vol. 11, Issue 1, p. 81). International Journal for Equity in Health. <https://doi.org/10.1186/1475-9276-11-81>
- Pardo, C. (2019). Health care reform, adverse selection and health insurance choice. Journal of Health Economics, 67(102221). <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2019.07.001>
- Paulos, A. (2014). Análisis exploratorio de la tasa de mortalidad y letalidad por quemaduras en la edad pediátrica. ¿existe una disminución por el GES? Revista Pediatría Electrónica Universidad de Chile. <https://www.revistapediatria.cl/volumenes/2014/vol11num4/resumen9.html>

- PNUD (2017). Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/desiguales-origenes-cambios-y-desafios-de-la-brecha-social-en-chile>.
- Román, O., & Muñoz, F. (2008). Una mirada crítica en torno al plan AUGE. Algunos aspectos generales y valóricos. *Revista Médica de Chile*, 136(12). <https://doi.org/10.4067/s0034-98872008001200014>
- Unger, JP, De Paepe P. Solimano, G. Arteaga, O. (2008). Chile's Neoliberal Health Reform: An Assessment and a Critique. *PLoS Medicine* April 2008 (5) 4, e79: 542-547.
- Urriola, C., Infante, A., Aguilera, I., & Héctor Ormeño. (2016). La reforma de salud chilena a diez años de su implementación. In *Salud pública de México/Salud pública de México* (pp. 514–521). Instituto Nacional de Salud Pública. <https://doi.org/10.21149/spm.v58i5.8240>
- Valdés, J., Contreras, C., Cárcamo, M., Pamela, Ortega, V., Sbarra, A., & Valenzuela, M. (2019). Impacto de los programas de salud ERA y GES en la mortalidad por neumonía adquirida en la comunidad en personas de 65 años o más en Chile (Vol. 43, p. 1). *Revista Panamericana de Salud Pública*. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2019.41>
- Valdivieso, V., & Montero, J. (2010). El plan AUGE: 2005 al 2009. Artículo Especial *Rev Med Chile*, 138, 1040–1046. <https://www.scielo.cl/pdf/rmc/v138n8/art15.pdf>

## 9. Análisis de la Reforma Procesal Penal en Chile

- Baytelman, A., Duce, Mauricio., Centro de Estudios de Justicia de las Américas., & Universidad Diego Portales. Facultad de Derecho. (2003). Evaluación de la reforma procesal penal: estado de una reforma en marcha. Centro de Estudios de Justicia de las Américas [and] Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.
- Biblioteca Congreso Nacional. (1995). Historia de la Ley N° 19.696.
- Biblioteca Congreso Nacional. (2015). Historia de la Ley N°20.861 Fortalece el Ministerio Público. <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/4084/>
- Brito, H. (2022). La inspiración de la reforma procesal penal. 20 Años de La Reforma Procesal Penal En Chile.
- Carbonell, M., & Ochoa, E. (2009). El derecho comparado frente a las reformas legislativas. El caso de Chile. *Revista de Derecho*, 32, 271–305. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-86972009000200012](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972009000200012)
- Cea Egaña, J. L. (1999). Fisonomía constitucional del Ministerio Público de Chile. *Revista de Derecho*, Especial, 60–66
- CESC. (n.d.). Informe nacional de Política Criminal y Seguridad Pública.
- Duce, M. (2019). Los procedimientos abreviados y simplificados y el riesgo de condenas erróneas en Chile: resultados de una investigación empírica. *Revista de Derecho (Coquimbo. En Línea)*, 26. <https://orcid.org/0000-0002-5068-926X>
- Fandiño, M., Rúa, G., Moreno, L., & Fibla, G. (2017). Desafíos de la Reforma Procesal Penal en Chile: Análisis retrospectivo a más de una década. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. <http://desa1.cejamericas.org:8080/handle/2015/5595>

- González, C. (2016). Hacia un modelo organizacional del sistema de justicia penal en Latinoamérica. La influencia del management y del gerencialismo en esta reconfiguración. *Nova Criminis*, 7(11), 135–170.
- González, C. (2022). El Análisis Criminal en el Ministerio Público: ¿modernización de la persecución penal o sustitución de las funciones policiales? *Ius et Praxis*, 28(3), 171–190. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122022000300171>
- Horvitz Lennon, M. I., & López Masle, J. (2002). Derecho procesal penal chileno: Vol. I. Editorial Jurídica de Chile.
- Horvitz, M. I. (n.d.). Ministerio Público y selectividad. *Revista Latinoamericana de Política Criminal*, 2(2), 111–124.
- Horvitz, M. I., & López, J. (2002). Derecho procesal penal chileno: Vol. I. Editorial Jurídica de Chile.
- Jiménez, M. A., Santos, T., & Medina, P. (2014). Un nuevo tiempo para la justicia penal. Tensiones, amenazas y desafíos. Universidad Central de Chile. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. <https://vlex.cl/source/nuevo-tiempo-justicia-penal-14738>
- Ley N°20861. Fortalece El Ministerio Público (2015). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1080690>
- Ministerio de Hacienda. (2000). Ley de presupuestos del sector público año 2001. [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-37474\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-37474_doc_pdf.pdf)
- Ministerio de Hacienda. (2001). Ley de presupuestos del sector público año 2002.
- Ministerio de Hacienda. (2002). Ley de presupuestos del sector público año 2003.
- Ministerio de Hacienda. (2003). Ley de presupuestos del sector público año 2004.
- Ministerio de Hacienda. (2004). Ley de presupuestos del sector público año 2005.
- Ministerio de Hacienda. (2005). Ley de presupuestos del sector público año 2006.
- Ministerio de Hacienda. (2006). Ley de presupuestos del sector público año 2007.
- Ministerio de Hacienda. (2008). Ley de presupuestos del sector público año 2009.
- Ministerio de Hacienda. (2009). Ley de presupuestos del sector público año 2010.
- Ministerio de Hacienda. (2010). Ley de presupuestos del sector público año 2011.
- Ministerio de Hacienda. (2011). Ley de presupuestos del sector público año 2012.
- Ministerio de Hacienda. (2012). Ley de presupuestos del sector público año 2013.
- Ministerio de Hacienda. (2013). Ley de presupuestos del sector público año 2014.
- Ministerio de Hacienda. (2014). Ley de presupuestos del sector público año 2015.
- Ministerio de Hacienda. (2015). Ley de presupuestos del sector público año 2016.
- Ministerio de Hacienda. (2016). Ley de presupuestos del sector público año 2017.
- Ministerio de Hacienda. (2017). Ley de presupuestos del sector público año 2018.
- Ministerio de Hacienda. (2018). Ley de presupuestos del sector público año 2019.
- Ministerio de Hacienda. (2019). Ley de presupuestos del sector público año 2020.
- Ministerio de Hacienda. (2020). Ley de presupuestos del sector público año 2021.
- Ministerio Público. (n.d.). Glosario. Ministerio Público. Retrieved May 28, 2024, from <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/utilitarios/glosario.jsp#>
- Ministerio Público. (2022). Memoria institucional 2015-2022. [www.fiscaliadechile.cl](http://www.fiscaliadechile.cl)
- Mohor, A., & Covarrubias, V. (2007). El nuevo procedimiento penal en Chile (Ril editores, Ed.). <https://www-digitaliapublishing-com.uchile.idm.oclc.org/a/29705>

- Orellana, E. (2010). La primacía de la persecución penal: Reflexiones sobre la prisión preventiva tras las modificaciones introducidas al Código Procesal Penal por la ley 20.253 (“Agenda corta antidelincuencia”). *Derechos y Humanidades*, 1(16), 99–112. <https://semanariorepublicano.uchile.cl/index.php/RDH/article/view/16007/16522>
- Reyes, D. B. (2011). La eficacia del querellante en el juicio oral. Estudio empírico en el quinquenio de la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana. *Revista de Derecho. Escuela de Postgrado*, 1. <https://doi.org/10.5354/RDEP.V011.22799>
- Riego, C. (2014). La expansión de las facultades de la víctima en la Reforma Procesal Penal y con posterioridad a ella. *Política Criminal*, 9(18), 668–690. <https://doi.org/10.4067/S0718-33992014000200011>
- Riego, C. (2017). La renuncia a las garantías del juicio oral por medio del procedimiento abreviado en Chile. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 3(3), 825–847. <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v3i3.80>
- Riego, C. (2022). Consenso y cambio de prácticas: las claves del proceso de reforma. *20 Años de La Reforma Procesal Penal En Chile*.
- Sáez, J. (2014). Las claves de la gestión judicial en Chile. *Justicia*, 25, 15–50. <http://publicaciones.unisimonbolivar.edu.co/rdigital/justicia/index.php/justicia>
- Subsecretaría de Prevención del Delito. (2013). *Política Nacional de Víctimas de delito*.
- Valdivieso, C., & Wagner, G. (1996). *Reforma Procesal Penal. Análisis costo - beneficio*.
- Varela, F. (2012). Desafíos de la política de atención a víctimas. *Conceptos. Fundación Paz Ciudadana*, 27, 1–18. <http://www.apoyo->
- Winter, J. (n.d.). *Panorama de la Ley N°20931 que facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos, más conocida como Agenda Corta Antidelincuencia*.

## 10. La experiencia de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP)

- Ministerio de Obras Públicas. (2016). *Concesiones de Obras Públicas en Chile: 20 años*. Dirección General de Concesiones. <https://repositoriodirplan.mop.gob.cl/biblioteca/items/efcb5ff7-bc93-4515-9e1f-044109e4aec8>
- Lagos, R. (2020). *Mi vida (Tomo II)*. Editorial Planeta.
- Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2014). *Economía de la Asociación Público-Privada*. Cambridge University Press.
- Cavallo, A., & Montes, R. (2022). *Historia oculta de la transición: la Década Socialista*. Editorial Catalonia.
- Rufián, D. (1999). *Manual de Concesiones de Obras Públicas*. Ediciones CEPAL.
- *Concertación de Partidos por la Democracia (Chile)*. (1989). Programa de Campaña de Patricio Aylwin Azócar. Jurídica Publiley.
- *Apruebo Dignidad*. (2021). Plan de gobierno 2022-2026. Santiago de Chile.
- Consejo de Política de Infraestructura (CPI). (2020). *Sistema de Concesiones: valoración y modernización para un servicio de infraestructura (Cuaderno N.º 145)*. CLAPES-CPI.
- Consejo de Política de Infraestructura (CPI). (2019). *Una nueva mirada para la Asociación Público-Privada (Cuaderno N.º 140)*. CLAPES-CPI.

- Dirección General de Obras Públicas (DGOP). (2022). Resoluciones DGOP.

### 11. Reforma Previsional del año 2008

- Arenas de Mesa, Benavides et al. (2008). La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025. Estudios de Finanzas Públicas.
- Arenas de Mesa, Alberto (2010). Historia de la Reforma Previsional Chilena:
- Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia Santiago. Oficina Internacional del Trabajo.
- Bravo, Hughes y Órdenes (2019). Análisis del desempeño del Sistema de Pensiones Solidarias a diez años de su implementación. Resumen ejecutivo. Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales.
- PNUD (2024). Avances y obstáculos en el sistema de pensiones en Chile (1980-2023). Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010.
- Superintendencia de Pensiones (2009). Chile 2008: Una reforma previsional de segunda generación. Editores: Solange Bernstein, Pablo Castañeda, Eduardo Fajnzylber, Gonzalo Reyes.
- Banco central series estadísticas anuales.

### 12. Desarrollo de la institucionalidad ambiental del Estado en Chile, 1990-2023

- Aliste E and Rabi V (2012) Concebir lo socioambiental: Representación y representatividad en los discursos sobre el desarrollo. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 11(32): 307–327
- Allain M., Gordillo P. (2019) Protestas socio Ambientales en Chile en Informe anual Observatorio de conflictos 2018. Centro de Estudios de Conflicto y cohesión Social COES
- Arriagada, R, et al. 2018. Climate change governance in the anthropocene: emergence of polycentrism in Chile. *Elem Sci Anth*, 6: 68. DOI: <https://doi.org/10.1525/elementa.329>
- Astorga R., (2019) Gobernanza e institucionalidad ambiental en Chile: Cómo inciden en el crecimiento económico. CIEPLAN UTALCA.
- Banco Mundial, (2011). CHILE Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos. Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Región para América Latina y el Caribe.
- Barker, A., & Wood, C. (2001). Environmental Assessment in the European Union: Perspectives, Past, Present and Strategic. *European Planning Studies*, 9(2), 243–254. <https://doi.org/10.1080/713666468>
- Beck U. (1998). La sociedad del Riesgo. El Roure
- Bergamini K, Pérez C. (2015). Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes. *Eure*, vol 41 | no 124 | septiembre 2015 | pp. 267-277
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2010). Historia de la Ley N° 20.417. Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente.
- Billi M., Delgado V., Jiménez G., Morales B., Neira CV., Silva M., Urquiza A. (2020) Gobernanza policéntrica para la resiliencia al cambio climático: análisis legislativo comparado y Ley Marco de Cambio Climático en Chile. *Estudios Públicos* 160(2020), 7-53 DOI: <https://doi.org/10.38178/07183089/1028191015>
- Boettiger C. (2010). Nueva institucionalidad ambiental. *Revista ACTUALIDAD JURIDICA* N° 22 - Julio 2010 Universidad del Desarrollo

- Boletín N° 16.552-12. Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el presidente de la República, que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia.
- Boletín N° 16.552-12. Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el presidente de la República, que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia. Senado de la República.
- Boletín N.º 16.566.-03. Mensaje N° 293-371/. Mensaje de S.E. el presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece una ley marco de autorizaciones sectoriales e introduce modificaciones a los cuerpos legales que indica
- Brañez, Raúl (2001). Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- Campos Medina, F. (2018). “Ecological Modernization from the Actor’s Perspective: Spatio Temporality in the Narratives About Socio Ecological Conflicts in Chile”, en *Time & Society*, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0961463X17752284>
- Carrasco S, Maillat A. (2019). 30 años de institucionalidad ambiental en Chile: entre la esperanza y las promesas incumplidas (1990-2018) en Chile y el cambio climático: Piensa globalmente, actúa localmente. Fundación Friedrich Ebert México
- Cartes A., (2007). Una nueva institucionalidad ambiental para Chile. *Revista de Derecho y Ciencias Penales* nº 9 (23-31) 2007
- Cashmore M. (2004) The role of science in environmental impact assessment: process and procedure versus purpose in the development of theory *Environmental Impact Assessment Review* 24 (2004) 403–426
- CMMAD Comisión Mundial de Medio ambiente y Desarrollo (1987). *Nuestro futuro común*. UN, Ginebra.
- CNEP (2019). *Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos*. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad
- CNEP (2023). *Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos*. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad
- COES. (2018) Informe anual Observatorio de conflictos 2018. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social COES
- Cordero L. (2010). La ruta del rediseño de la institucionalidad ambiental, en *Medio Ambiente y Sociedad: conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas*. Editores Aliste E. y Urquiza A. Universidad de Chile-RIL
- Cubillos, María (2020). «Constitucionalismo ambiental en Chile: Una mirada para el siglo XXI». *Revista de Derecho de la Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga*, 21: 25-51.
- Horcos B. (2020) Rol del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático en la Elaboración de los Planes de Prevención y Descontaminación Atmosférica entre 2013 y 2018. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile
- Huang, J., Wu, Z. (2022) Impact of Environmental Regulations on Export Trade—Empirical Analysis Based on Zhejiang Province. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2022, 19, 12569. <https://doi.org/10.3390/ijerph191912569>
- IEMA, (2020). Informe del Estado del Medio Ambiente 2020. Ministerio de Medio Ambiente.

- Jiliberto R. (2020) Strategic Environmental Assessment in Chile: an unfulfilled promise. En International Handbook of Strategic Environmental Assessment. Edward Elgar Publisher, United Kingdom. (2020)
- Jonas H. (1995). El Principio de Responsabilidad. Herder.
- Leblanc N. (2020). Cronología de un desastre: Pascua Lama. Revista Fundación Glaciares Chilenos. <https://www.glaciareschilenos.org/notas/cronologia-de-un-desastre-pascua-lama/>
- Lobos K. (2015) Institucionalidad Ambiental desde la Reforma a la Ley 19.300. Tesis Grado Derecho, Universidad Católica de la Santísima Concepción, UCSC
- Madariaga, A. (2018). “From ‘Green Laggard’ to Regional Leader: Explaining the Recent Development of Environmental Policy in Chile”, en Bulletin of Latin American Research. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/blr.12841>
- MMA (2015). Decreto 321 de 17 de agosto de 2015. Aprueba Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica. Ministerio de Medio Ambiente.
- MMA (2023) Reporte del Estado del Medio Ambiente 2023. Ministerio de Medio Ambiente. <https://sinia.mma.gob.cl/estado-del-medio-ambiente/reporte-del-estado-del-medio-ambiente-2023/>
- MMA (2024) Proyecto de Ley Evaluación Ambiental 2.0 Presentación Ministerio de Medio Ambiente. Power Pont Presentación al Senado.
- Moraga P, Ossandón J., Sameshima S., Chahuán F. (2023) Memoria ambiental: La historia de la institucionalidad ambiental, a cincuenta años del golpe militar. Revista de Derecho Ambiental NÚM. 20 (2023) • PÁGS. 1-29 • DOI 10.5354/0719-4633.2023.73355
- Moraga P., Delgado V. (2022) El Aporte Jurisprudencial de los Tribunales Ambientales Chilenos en Materia de Reparación del Daño Ambiental. Revista Ius et Praxis, Año 28, Nº 2, 2022
- Mulatu A., Florax R., Whithagen C., (2004) Environmental regulation and international trade; empirical results for the manufacturing industry in Germany, The Netherland, The US, 1972-1992. TI 2004-020/3 Tinbergen Institute Discussion Paper
- Pizarro R., (2007) La Reforma Ambiental en Chile. J. Technol. Manag. Innov. 2007, Volume 2, Issue 2
- Pizarro R., Vasconi P. (2004) Una Nueva Institucionalidad Ambiental para Chile. Análisis de Políticas Públicas. Publicaciones Terram.
- Pollit C. y Bouckaert G. (2017). Public Management Reform. A Comparative Analysis into the Age of Austerity, 4.ª edición, Oxford University Press, Oxford
- Reicher Salazar, O. (2021). Análisis de los acuerdos del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Revista De Derecho Ambiental, 2(16), 217–239. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2021.64506>
- REMA (2023) Octavo Reporte del Estado del Medio Ambiente 2023. Ministerio de Medio Ambiente. <https://infogram.com/1p55y1pngep79gfp00p297pexjc30277d6p?live>
- Rosas N., (2021). Estado, Medio Ambiente y Sociedad. Una aproximación sociojurídica a la formación y el funcionamiento de los Tribunales Ambientales en Chile entre 2012 y 2019. Memoria para optar al título de socióloga. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología
- Sadler B., Dalal-Clayton B. (2012) Strategic Environmental Assessment. A Sourcebook and Reference Guide to International Experience. Routledge
- Sepúlveda, C., y Villarroel, P. (2012). “Swans, Conflicts, and Resonance: Local Movements and the Reform of Chilean Environmental Institutions”, en Latin American Perspectives, 39 (4), pp. 181-200 (Riverside: LAP/Sage).

- Sierra L. (2008). Reforma de la institucionalidad ambiental: problemas y oportunidades. Documento de Trabajo N° 373. Centro de Estudios Públicos
- Tecklin, D., Bauer, C., y Prieto, M. (2011). “Making Environmental Law for the Market: The Emergence, Character, and Implications of Chile’s Environmental Regime”, en *Environmental Politics*, 20 (6), pp. 879-898 (Reino Unido: Routledge, Taylor & Francis).
- Tecklin, D., Bauer, C., y Prieto, M. (2011). “Making Environmental Law for the Market: The Emergence, Character, and Implications of Chile’s Environmental Regime”, en *Environmental Politics*, 20 (6), pp. 879-898 (Reino Unido: Routledge, Taylor & Francis).
- Urkidi L. (2008) Movimientos anti-mineros: el caso de Pascua-Lama en Chile. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* Vol. 8: 63-77
- Wathern P. (1990). *Environmental Impact Assessment Theory and Practice*. Routledge.

## 10. ANEXOS

### 10.1. TÉRMINOS DE REFERENCIA (TDR) – ESTUDIOS DE CASOS

#### Términos de referencias para Estudios de casos

*“Estudio de la Modernización del Estado de Chile desde el año 1990 hasta la actualidad”*

Estimado/a,

En el marco del **“Estudio de la Modernización del Estado en Chile desde el año 1990 hasta la actualidad”**, se busca comprender y documentar las diversas reformas y políticas que han marcado la evolución del Estado chileno tras el retorno a la democracia. Este estudio pretende ser una fuente integral de conocimiento y análisis, abarcando distintas iniciativas relativas al proceso de modernización. Bajo este contexto, y dada su reconocida trayectoria como una persona con activa participación u observación de este proceso a través de los años, extendemos una cordial invitación para que pueda colaborar en el desarrollo uno de los doce estudios de casos, junto al equipo del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile.

La participación de especialistas es fundamental para aportar profundidad y perspectiva crítica en la narrativa de Modernización del Estado. Cada estudio de caso será una pieza clave en la construcción de este amplio panorama, permitiéndonos capturar las dinámicas y los desafíos específicos que cada sector ha enfrentado en el periodo comprendido.

A continuación, se presentan los Términos de Referencia que guiarán el desarrollo de los estudios de casos. Estos lineamientos han sido diseñados para asegurar una estructura coherente y una profundidad analítica adecuada en cada documento, facilitando así una evaluación rigurosa y comparativa de las diversas reformas estudiadas.

#### 1. Formato:

Cada estudio de caso debe ser un documento con una extensión máxima de entre 10 a 12 páginas. Se solicita utilizar fuentes Calibri o Calibri Light, tamaño de letra 11 y un interlineado simple.

#### 2. Contenido:

- **Introducción:** Breve descripción de la(s) reforma(s) así como la situación y contexto previo, y la problemática que dio origen al caso, incluyendo legislaciones y/o decretos
- **Desarrollo cronológico:** Cronología básica en cada periodo presidencial de 1990 a 2023 (cuando corresponda), incluyendo si es el caso las legislaciones pertinentes. Incorporar, si es el caso, crisis, situaciones conflictivas, obstáculos y/o principales logros de cada periodo, así como la temporalidad u oportunidad de la reforma.
- **Análisis político:** Menciones del tema en los respectivos Programas de Gobierno, y su cumplimiento en el periodo.
- **Datos claves:** Principales estadísticas de gasto público, y de impacto asociadas a la(s) reforma(s).

- **Factores clave:** Elaboración de los Factores Clave del caso, incluyendo la descripción de actores clave y su incidencia positiva o negativa en la modernización.
- **Calificación de factores clave:** Tabla Síntesis de Factores Clave con principales factores de éxito y obstáculos, comparable entre casos.
- **Recomendaciones:** Recomendaciones para el futuro en esta materia.
- **Lecciones aprendidas:** Principales lecciones aprendidas con implicaciones para otras modernizaciones del Estado.

Los estudios deben utilizar principalmente bibliografía secundaria disponible relativa a la materia de estudio y por cierto su experiencia en relación al caso. De todos modos, se considerará deseable, aunque no mandatorio, que el especialista pueda realizar alguna entrevista, sobre la historia del caso, y también para identificar cuáles fueron los factores clave – positivos o negativos – que más incidieron en el diseño o implementación de la reforma.

En cuanto a la Tabla Síntesis de Factores Clave<sup>1</sup>, esta presenta una escala de calificación que indicará el grado de influencia que tuvieron los distintos factores en el caso a estudiar. Esta escala de calificación se detalla de la siguiente forma:

- **(+2):** impacto muy positivo;
- **(+1):** impacto positivo;
- **(0):** baja o nula incidencia;
- **(-1):** impacto negativo;
- **(-2):** impacto muy negativo.

### 3. Proceso de edición:

El equipo del Centro de Sistemas Públicos se encargará de revisar los aspectos formales del documento, permitiendo que los especialistas se concentren primordialmente en el contenido sustantivo de cada caso. Se realizará un proceso de edición exhaustivo una vez que se entreguen los documentos.

### 4. Documentación y referencias:

Es crucial que se sistematice y documente todas las fuentes y referencias utilizadas en la elaboración de su caso, para asegurar la verificabilidad y rigurosidad del análisis presentado. <sup>3</sup>

### 5. Comunicación:

En caso de cualquier duda o necesidad de orientación adicional, no dude en contactarse con nosotros. Estamos a su disposición para asistirlo/a en todo lo necesario para el desarrollo de su estudio de caso. Puede contactarse con el equipo del CSP por medio de los siguientes correos:

- Casos transversales: Carlos Castro, Director Ejecutivo del Estudio, [carloscastrog@uchile.cl](mailto:carloscastrog@uchile.cl), +569 9509 8194.
- Casos sectoriales: Mario Waissbluth, Jefe del Estudio, [mariow@dii.uchile.cl](mailto:mariow@dii.uchile.cl), +56 9 8818 5727.
- Ricardo Contreras, Coordinador del Estudio, [ricardo.contreras.v@uchile.cl](mailto:ricardo.contreras.v@uchile.cl), +56 9 7526 7822.

Valoramos profundamente su experiencia y conocimientos, los cuales consideramos cruciales para el enriquecimiento de este estudio. Su participación no solo contribuirá significativamente a la rigurosidad y profundidad del análisis, sino que también será esencial para el éxito general del estudio.

Con gran expectativa y esperanza, reiteramos nuestra cordial invitación para unirse a nosotros en esta tarea trascendental. Confiamos en que su colaboración enriquecerá este esfuerzo colectivo y esperamos con entusiasmo la oportunidad de trabajar conjuntamente en la realización de este importante estudio.

Atentamente,

**Equipo del Centro de Sistemas Públicos**

---

## Anexo

**Tabla de Factores Clave sobre [Estudio de Caso]**

	1990-2005	2006-2017	2018-2023
1. Directivos(as) del sector público			
2. Trabajadores(as) del sector público			
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos			
4. Gremios empresariales			
5. Partidos políticos			
6. Congreso Nacional			
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial			
9. Contraloría General de la República			
10. Dirección de Presupuestos			
11. Ministerio de Hacienda			
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública			
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)			
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)			
15. Asesores(as) presidenciales ("2do piso")			
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad			
17. Organismos y bancos multilaterales			
18. Centros de pensamiento			
19. Universidades			
20. Situación económica del país			
21. Crisis políticas e institucionales			

	1990-2005	2006-2017	2018-2023
22. Demandas ciudadanas			
23. Percepción de la corrupción			
24. Gobernanza de la Modernización del Estado			
25. Capacidad de implementación de las reformas			
26. Disponibilidad de recursos para las reformas			
27. Disponibilidad de información para las reformas			
28. Disponibilidad de tecnologías de información			

## 10.2. ENCUESTA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (QUALTRICS)

---

### Estudio de la Modernización del Estado de Chile desde el año 1990 hasta la actualidad

Estimado/a,

La presente encuesta tiene por objetivo obtener su perspectiva, como informante con amplio conocimiento del proceso de Modernización del Estado en Chile, en diversos ámbitos de análisis y de factores claves que han sido relevantes tanto en el avance como en el retroceso de los procesos de reforma.

Se entenderá por Modernización del Estado como la transformación de la estructura, funcionamiento y cultura del Estado, con el objetivo de mejorar su eficacia, eficiencia, transparencia y legitimidad. Este proceso se puede abordar desde diferentes perspectivas, pero en general se centra en los ámbitos de organización, gestión y políticas públicas.

Para garantizar la confidencialidad de los participantes, todas las respuestas serán tratadas de forma anónima, asegurando así la privacidad de los datos recolectados en esta encuesta.

La presente encuesta es de carácter voluntario. En caso de optar por no responder a determinadas preguntas, puede omitirlas.

Tiempo estimado de respuesta: 15 minutos.

¿Desea participar de la encuesta?

- Sí
- No

---

### Sección 1: Evaluación de avances y retrocesos en ámbitos transversales de Modernización del Estado

En esta sección se busca obtener su visión sobre el avance o retroceso en un conjunto de ámbitos transversales de la Modernización del Estado en Chile durante el periodo 1990-2023.

Es necesario distinguir en sus respuestas tres periodos que tuvieron diferentes estructuras políticas respecto a la composición y toma de decisiones del Congreso y su relación con el Poder Ejecutivo: 1990-2005; 2006 – 2017; 2018 – 2023.

Si usted no se siente familiarizado/a con algún ámbito o periodo, puede omitir su respuesta y pasar al siguiente.

A continuación, califique en una escala de 1 a 5 (**donde: 5 = Avanzó mucho; 4 = Avanzó; 3 = Se mantuvo; 2 = Retrocedió; 1 = Retrocedió mucho**) el avance o retroceso de los siguientes ámbitos transversales de Modernización del Estado, según los periodos temporales definidos.

	1990 a 2005	2006 a 2017	2018 a 2023
1. Gestión de las finanzas públicas			
2. Planificación, control y evaluación del gasto público			
3. Gestión de las compras públicas			
4. Gestión de las empresas públicas			
5. Gestión de las relaciones exteriores y las relaciones económicas internacionales			
6. Normativa del sistema regulatorio			
7. Eficacia de la fiscalización del cumplimiento normativo			
8. Eficacia del Poder Legislativo			
9. Eficacia del Poder Judicial			
10. Eficacia de la Contraloría General de la República			
11. Eficacia de los servicios de Registro Civil e Identificación			
12. Normas y prácticas relativas a los directivos(as) públicos			
13. Normas y prácticas laborales de los funcionarios(as) públicos			
14. Políticas de igualdad de género en el Estado			
15. Eficacia de los servicios públicos dirigidos al sector privado			
16. Eficacia de los servicios públicos dirigidos a la ciudadanía			
17. Acceso a la información pública			
18. Promoción de la participación ciudadana			
19. Eficacia de las medidas para la superación de la pobreza			
20. Proceso de descentralización			

	1990 a 2005	2006 a 2017	2018 a 2023
21. Eficacia de los Gobiernos Regionales			
22. Eficacia de la gestión municipal			
23. Adopción y uso de las tecnologías de información en el Estado			
24. Eficacia de la innovación en el sector público			

## Sección 2: Evaluación del rol institucional y de factores claves en el proceso de Modernización del Estado

En esta sección se busca obtener su visión acerca del rol que tuvieron entidades o factores claves en el avance o retroceso del proceso general de Modernización del Estado en Chile durante el periodo 1990-2023.

Es necesario distinguir en sus respuestas tres periodos que tuvieron diferentes estructuras políticas respecto a la composición y toma de decisiones del Congreso y su relación con el Poder Ejecutivo: 1990-2005; 2006 – 2017; 2018 – 2023.

Si usted no se siente familiarizado/a con algún ámbito o periodo, puede omitir su respuesta y pasar al siguiente.

A continuación, califique en una escala de 1 a 5 (**donde: 5= Muy Positivo; 4= Positivo; 3= Neutro; 2= Negativo; 1= Muy Negativo**) el rol que jugaron las siguientes entidades o factores claves para la Modernización del Estado, según los periodos temporales definidos.

	1990 a 2005	2006 a 2017	2018 a 2023
1. Directivos(as) del sector público			
2. Trabajadores(as) del sector público			
3. Asociaciones de funcionarios(as) públicos			
4. Gremios empresariales			
5. Partidos políticos			
6. Congreso Nacional			
7. Tribunal Constitucional			
8. Poder Judicial			
9. Contraloría General de la República			
10. Dirección de Presupuestos			
11. Ministerio de Hacienda			
12. Ministerio del Interior y Seguridad Pública			
13. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)			
14. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)			
15. Asesores(as) presidenciales (“2do piso”)			

	1990 a 2005	2006 a 2017	2018 a 2023
16. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad			
17. Organismos y bancos multilaterales			
18. Centros de pensamiento			
19. Universidades			
20. Situación económica del país			
21. Crisis políticas e institucionales			
22. Demandas ciudadanas			
23. Percepción de la corrupción			
24. Gobernanza de la Modernización del Estado			
25. Capacidad de implementación de las reformas			
26. Disponibilidad de recursos para las reformas			
27. Disponibilidad de información para las reformas			
28. Disponibilidad de tecnologías de información			

Por último, se solicita a usted que pueda responder las siguientes preguntas de caracterización.

1. Indique su edad

2. Indique su sexo

- Hombre
- Mujer
- Prefiero no decirlo

3. Indique la orientación política con la que más se sienta identificado (Ej.: sector político por el cual suele votar)

- Derecha
- Centro Derecha
- Centro
- Centro Izquierda
- Izquierda
- Ninguno
- Otro (Especifique)

4. Indique en qué sector se desempeña en la actualidad (puede marcar más de una opción)

- Sector Público
- Sector Privado
- Academia
- Centro de pensamiento
- Organización de la sociedad civil
- Organismo internacional
- Otro (Especifique)

---

Para finalizar, por favor haga clic en el botón "Enviar" para registrar sus respuestas. ¡Gracias por su participación!

Enviar

---

Agradecemos el tiempo que dedicó a realizar esta encuesta

Su respuesta ha sido registrada

### 10.3. TABLA AGREGADA DE FACTORES CLAVES DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Factor Clave	Promedio Factor Clave por estudios de casos (1990-2023)												PROMEDIO	FRECUENCIA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Directivos(as) del sector público	4,7	4,0	4,0	4,7	3,0		3,0	4,0	3,3	4,3	4,7		4,0	10
Trabajadores(as) del sector público	2,7				2,3			4,0	3,3		4,7		3,4	5
Asociaciones de funcionarios(as) públicos	2,0	3,0			2,7		3,3	2,0	3,3	3,3			2,8	7
Gremios empresariales	3,3	3,3	4,0	4,3	2,0	2,7		1,7		5,0	2,0	1,7	3,0	10
Partidos políticos	2,0	4,0	4,7	3,0	2,3	4,7	2,3	3,3	3,3	3,0	4,3	4,0	3,4	12
Congreso Nacional	3,0	4,0	5,0		3,7	4,0	2,7	3,0	5,0	3,7	4,3	4,0	3,8	11
Tribunal Constitucional								3,7		2,3			3,0	2
Poder Judicial	2,0							3,7	4,0			3,7	3,3	4
Contraloría General de la República	1,3	3,3			3,3					2,0	3,7		2,7	5
Dirección de Presupuestos	2,3	4,7	5,0	4,0	3,7		3,3	4,0	3,7	2,3	4,7		3,8	10
Ministerio de Hacienda	3,7	4,7	5,0	4,3	4,7	4,7	3,3	4,0	3,7	4,0	4,7	2,0	4,1	12
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	2,7		5,0						3,7				3,8	3
Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)	2,7		4,3		2,7								3,2	3
Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	3,7	4,3	4,0	4,0	4,0		3,3	4,3			4,7		4,0	8
Asesores(as) presidenciales ("2do piso")	3,3	4,0	3,7	4,0	3,7		3,3	4,3			4,7		3,9	8
Comisión Nacional de Evaluación y Productividad	3,3			4,0								3,3	3,6	3
Organismos y bancos multilaterales	3,7	4,0		4,3	3,7		2,7	4,3	3,7	5,0	4,3	4,3	4,0	10
Centros de pensamiento		4,0	3,7	3,7	3,3			4,7	5,0	4,0	4,3	4,0	4,1	9
Universidades	3,7	3,3		3,7	3,7	3,7	3,3	4,3	5,0		4,3	4,0	3,9	10
Situación económica del país	3,3	3,7		3,0	3,3		3,0	2,7	3,7	5,0	3,3	2,0	3,3	10
Crisis políticas e institucionales	4,3	4,3	4,0	5,0	4,3		3,7	2,3	3,7	4,0	2,0	3,7	3,8	11
Demandas ciudadanas	3,3	3,3	3,7		3,3	3,7	3,7	5,0	4,0	2,0	4,7	4,7	3,8	11
Percepción de la corrupción	3,3	3,7		3,7	4,3		3,3	2,0	3,3	3,7	2,7		3,3	9
Gobernanza de la Modernización del Estado	2,3	3,7		3,7	3,3				5,0		4,0	4,0	3,7	7
Capacidad de implementación de las reformas	3,0	3,7	4,0		3,7			2,7	3,7	4,0	4,0	2,0	3,4	9
Disponibilidad de recursos para las reformas	3,3		4,0	2,7	3,3	2,0	2,7	3,3	4,3	2,0	3,3	2,0	3,0	11
Disponibilidad de información para las reformas	3,3		4,0		3,3	4,0	3,0	4,0	5,0		4,3		3,9	8
Disponibilidad de tecnologías de información	4,3				4,3		3,3	4,3	3,3	4,7	4,3		4,1	7

Intervalo	Calificación	Significado
[1.0 – 1.9]	Muy negativo	Indica que el factor tuvo un rol o impacto altamente perjudicial para la Modernización del Estado.
[2.0 – 2.4]	Negativo	Refleja un rol o impacto negativo, mostrando que el factor fue más un obstáculo que un beneficio.
[2.5 – 2.7]	Ligeramente negativo	Sugiere que el factor tuvo un rol o incidencia levemente negativa.
[2,8 – 3,2]	Neutro	Implica que el factor no tuvo un impacto significativo, ni positivo ni negativo.
[3.3 – 3.5]	Ligeramente positivo	Denota una influencia ligeramente positiva en el proceso de Modernización.
[3,6 – 4,0]	Positivo	Significa que el factor contribuyó positivamente a la Modernización del Estado.
[4.1 – 5.0]	Muy positivo	Revela que el factor tuvo un rol o impacto muy positivo y fue clave en el proceso de Modernización del Estado.



**CSP** · INGENIERÍA INDUSTRIAL  
UNIVERSIDAD DE CHILE  
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

[www.sistemaspublicos.cl](http://www.sistemaspublicos.cl)  
República 701, Santiago