

---

# Normas Constitucionales y modernización del Estado en Chile

---

José Pablo Arellano M.



PROGRAMA  
CIEPLAN|UTALCA



# Normas Constitucionales y modernización del Estado en Chile

---

José Pablo Arellano M.  
Junio 2021

Normas Constitucionales y  
modernización del Estado en Chile

Primera edición: Septiembre 2021

(c) 2021, Cieplan

(c) 2021, Cieplan  
Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura  
Santiago - Chile  
Fono: (56-2) 2796 5660  
Web: [www.cieplan.org](http://www.cieplan.org)

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: [www.triangulo.co](http://www.triangulo.co)  
ISBN: 978-956-204-103-4

Queda autorizada la reproducción parcial o  
total de esta obra, salvo para fines comerciales,  
con la condición de citar la fuente.

# Índice

---

05	<b>Resumen</b>
06	<b>Introducción</b>
10	<b>1. Integridad, confianza y legitimidad</b>
12	<b>2. Definición precisa de la autoridad responsable de la administración</b>
16	<b>3. Distinción entre la definición de políticas y su ejecución. Facultad reglamentaria</b>
20	<b>4. Gobierno y administración profesional del estado</b>
22	<b>5. El personal de los servicios del Estado</b>
28	<b>6. El rol de los órganos autónomos con gobierno colegiado</b>
32	<b>7. Gobierno de las empresas públicas</b>
35	<b>8. Contraloría general</b>
38	<b>9. Participación ciudadana y modernización del Estado</b>
41	<b>10. Conclusiones</b>
42	<b>11. Referencias</b>

## El autor

José Pablo Arellano es economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Fue presidente ejecutivo de CODELCO (2006-2010), ministro de Educación de Chile (1996-2000) y director nacional de Presupuestos de Chile (1990-1996). Ha sido también presidente del Directorio de la Fundación Chile, miembro del Directorio de Televisión Nacional de Chile, de Banco Estado y de otras empresas privadas. También ha sido presidente del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, consultor de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las Naciones Unidas (ONU). Ha publicado numerosos artículos y libros en temas de política fiscal, macroeconomía, políticas sociales, educación, pensiones, minería y desarrollo. Actualmente es economista senior de CIEPLAN, director de empresas e integra el directorio de varias fundaciones privadas de educación y acción social. Actualmente enseña en la Universidad Católica y en la Universidad de Chile donde es profesor titular.

# Resumen

---

En este documento se examinan las normas constitucionales analizando el grado en que pueden favorecer o entorpecer la modernización del Estado. El énfasis se pone en la gestión y funcionamiento del Estado. Mucho de la efectividad del Estado se define a nivel de la legislación la que establece políticas públicas y define la organización de los servicios del Estado, y por cierto en las normas administrativas y capacidades y prácticas para la gestión de este. Sin embargo, la Constitución define el marco para la legislación y las normas administrativas y por ello la importancia de su estudio en un momento en que se elabora una nueva Constitución.

Integridad, definición clara de la autoridad responsable de la administración, potestad reglamentaria, organización del personal del Estado, órganos autónomos, empresas públicas, órgano contralor y participación ciudadana son los temas principales que se estudian.

This document examines the constitutional norms analyzing the degree to which they can favor or hinder the State modernization. The emphasis is on the management and operation of government services. Much of government effectiveness is defined at the level of the legislation that establishes public policies and defines the organization of government services. It is also determined by the administrative norms, capabilities and practices of government management. However, the Constitution defines the framework for legislation and administrative norms and therefore the importance of its study at a time when a new Constitution is being written in Chile.

Integrity, clear definition of the authority responsible for administration, executive orders, organization of government personnel, autonomous public bodies, state owned enterprises, National auditing authority and citizen participation are the main topics studied.

# Introducción<sup>1</sup>

---

El desarrollo del país requiere de un buen Estado, capaz de responder de manera efectiva a las crecientes demandas que se le imponen. Puede discutirse la extensión de las responsabilidades que se le encargan al Estado, pero habrá coincidencia en que necesitamos que esas funciones se realicen con eficacia, eficiencia y ojalá con excelencia. Necesitamos un Estado que entregue servicios de calidad, que regule correctamente, que entregue los bienes públicos de manera eficiente. Un Estado donde los procesos de mejora continua y aseguramiento de la calidad sean parte de su práctica y cultura. Un Estado que así pueda ser parte de las soluciones sin generar nuevos problemas, contribuyendo a un desarrollo con equidad y sustentabilidad. Todo esto requiere de un Estado moderno que permita superar los problemas que han limitado nuestro desarrollo y que ayude a abordar los nuevos desafíos y oportunidades que surgirán en las próximas décadas.

La agenda de temas y políticas para lograr un Estado moderno son múltiples. Muchos tienen que ver con aspectos de su organización, de sus recursos y de las políticas públicas. Aquí exploramos algunos aspectos a nivel de la organización del Estado y lo hacemos desde el marco que establece la Constitución. Nos preguntamos cómo las normas constitucionales pueden favorecer o entorpecer la modernización del Estado<sup>2</sup>. Por cierto, que la mayoría

---

1 Agradezco los valiosos comentarios a un borrador de este texto realizados por Beatriz Corbo, Marcela Guzmán, Antonia Marzan, Macarena Lobos, Miguel Angel Nacur, Jorge Rodríguez C. Rodrigo Vergara e Ignacio Walker. El único responsable del texto es el autor.

2 Una presentación de la agenda de modernización del Estado -a nivel de políticas y programas- que en los últimos años ha impulsado el gobierno puede verse en Gobierno de Chile (2020).



de los aspectos determinantes para un buen funcionamiento del Estado dependen de sus recursos, de las leyes y otras normas que determinan su acción, pero ellas tienen un marco constitucional. En ese marco, se define cómo se elaboran esas leyes y normas, donde residen las responsabilidades de administración y cómo se nombran las autoridades, qué autonomía tienen y cómo son evaluadas y fiscalizadas. Cuando en Chile se inicia un debate para elaborar un nuevo texto constitucional, este documento quiere aportar en materias que a nuestro juicio resultan fundamentales para contar con un mejor Estado.

Por concentrarse en aspectos que tienen que ver con la organización y administración del Estado, este documento omite otros aspectos muy importantes de su misión en el campo económico-social. No se aborda aquí su importante rol para conseguir la estabilidad macroeconómica<sup>3</sup>, ni el marco regulatorio para mejorar el funcionamiento de los mercados, ni las políticas públicas para impulsar el desarrollo con inclusión y sostenibilidad ambiental. El foco es la gestión y administración del Estado para así poder hacer realidad los objetivos anteriores en el marco definido por las políticas públicas. Sin embargo, no se pretende proponer aquí una agenda de modernización del Estado, ni comentar los esfuerzos de los últimos años en ese sentido, sino más bien examinar aspectos de la Constitución que son determinantes para la buena gestión del Estado.

Estamos en medio de una revolución asociada a las tecnológicas de información y comunicaciones, a la digitalización y la inteligencia artificial. Ello plantea cambios muy importantes en la forma en que se pueden ofrecer los servicios del Estado. Al mismo tiempo surgen nuevas necesidades. La velocidad de los cambios es impresionante. Las tecnologías de la información permiten mayor participación y evaluación por parte de los ciudadanos en los servicios que entrega el Estado. Esto mismo se convierte en exigencia para que este sea más ágil y capaz de comunicar y medir correcta y oportunamente la satisfacción de sus usuarios a fin de mejorar su respuesta y ampliar los espacios de participación. El marco constitucional puede facilitar el aprovechamiento oportuno

---

<sup>3</sup> En otro documento analizamos ese tema, con especial énfasis en la política fiscal. Arellano (2020).

tuno de las nuevas tecnologías e innovaciones o, al revés, puede rigidizar las estructuras existentes y ser un freno a los cambios.

Los desafíos de los próximos veinte años a nivel internacional e interno en los países emergentes, serán muy superiores a los de los últimos treinta años. Tensiones a nivel global, sociedades más demandantes, cambios tecnológicos más rápidos que en el pasado, nuevos desafíos resultantes del calentamiento global y del envejecimiento de la población, por mencionar algunos, pondrán más presión sobre los gobiernos y mostrarán con mayor fuerza la diferencia entre los Estados competentes y aquellos que no fueron capaces de responder ni siquiera a los desafíos del siglo XX y por tanto, mucho menos a los de este nuevo siglo<sup>4</sup>.

Una Constitución se propone fines y establece las reglas para tratar de alcanzarlos. Aquí nos enfocamos en aquellos medios necesarios para que el Estado, pueda organizarse y gobernarse de una forma tal, que contribuya a esos fines. Los propósitos buscados no se alcanzarán o lo harán muy parcialmente, o imponiendo costos excesivos, si el Estado no tiene la capacidad de modernizar su organización, si no tiene la flexibilidad para adecuarse frente a los problemas que arrastra y a los nuevos desafíos que surgen.

En el análisis que sigue se examinan varios aspectos de la organización del Estado chileno y se evalúa cómo debieran abordarse a nivel constitucional. Haremos uso del término modernización del Estado, pero bien podría usarse en varios casos el de reforma. De lo que se trata es de crear condiciones para un Estado efectivo, capaz de dar respuestas oportunas y satisfactorias a las necesidades de los ciudadanos y contribuir al desarrollo del país.

El primer tema examinado es la integridad, la confianza y legitimidad del Estado, aspectos que resultan indispensables para su efectividad. Luego se examina la importancia de una adecuada definición de responsabilidades entre los poderes del Estado, en particular entre el ejecutivo y el legislativo. Esta ha sido una fuente de conflictos y causal de problemas de la administración a lo largo de la historia de Chile. La Constitución debiera delimitar claramente los roles. Con ese mismo fin se necesita una clara distinción en-

---

<sup>4</sup> Véase por ejemplo los escenarios que se describen en Global Trends A More Contested World. March 2021 National Intelligence Council 2040 [www.dni.gov/nic/globaltrends](http://www.dni.gov/nic/globaltrends)

tre la definición de políticas y su ejecución, siendo este el segundo tema que se examina. Una buena ejecución requiere de una administración del Estado profesional y con cierta autonomía de los gobiernos, ello impone requisitos a la organización de los servicios públicos, a la forma en que se designan sus directivos y a las normas que rigen a su personal. Este tema se aborda en las secciones siguientes, subrayando la importancia de que una nueva Constitución, junto con establecer los principios rectores que guíen estas materias, ofrezca una mayor flexibilidad en su administración.

En este mismo sentido, y con el fin de procurar el logro de los objetivos de largo plazo buscados en la Constitución y las leyes, una fórmula que se ha incorporado con creciente éxito en las últimas décadas es la de organismos públicos autónomos con gobiernos colegiados. Se revisan estas experiencias y su justificación y se sugiere su resguardo a nivel constitucional. A continuación, se revisa el marco constitucional necesario para que las empresas del Estado propendan a una gestión de excelencia.

Luego se examina el rol de la Contraloría General de la República, muy importante a la hora de examinar la gestión del Estado en Chile y se sugieren algunos cambios para favorecer su modernización.

Por último, se aborda el importante rol de la participación ciudadana y cómo puede contribuir a la modernización del Estado.

Varios temas, pertinentes para la materia de este documento, quedan fuera. Tal vez el más importante es el de la organización territorial del Estado. En particular, la definición de las materias que conviene dejar en manos de los gobiernos municipales y las que quedan a nivel de las regiones. Cuál es la división territorial más adecuada y la organización que conviene dar al aparato del Estado en esos niveles, son temas que aquí no se abordan.

El análisis que se presenta en estas páginas es fruto de la experiencia del autor en el Estado chileno desde distintos roles, del conocimiento de la realidad en otros países en desarrollo como fruto de asesorías en esos países, y del estudio de experiencias exitosas y fracasadas en otros países y en nuestra propia historia. Así mismo se tienen a la vista aprendizajes pertinentes para la administración del Estado que surgen de las mejores prácticas en organizaciones no estatales, tanto empresas privadas como organizaciones no gubernamentales.

# 1. Integridad, confianza y legitimidad

---

Hay pocas cosas que erosionan más la confianza y la legitimidad de las instituciones que la corrupción. Un Estado efectivo requiere de confianza y legitimidad, en condiciones de probidad y transparencia.

Confianza y legitimidad están estrechamente vinculadas. Cuando se desconfía, difícilmente se le otorga legitimidad a las instituciones y a sus autoridades. La falta de confianza y legitimidad de las instituciones debilita gravemente la democracia.

Si lo anterior siempre ha sido cierto, hay realidades actuales que acentúan su importancia. Por una parte, una población más educada es más exigente con las autoridades y su desempeño, y a la vez que se siente menos sometida a ellas. Por otra parte, las nuevas tecnologías digitales, dan un amplio acceso a la información y a redes sociales, facilitando la diseminación de información y permitiendo un grado de escrutinio de las autoridades que no existía en el pasado. Como hemos comprobado, esto puede ser también una amenaza por su abuso y distorsión de la realidad.

En relación a la corrupción podemos distinguir dos niveles o categorías: corrupción abierta y corrupción por favoritismo y/o clientelismo<sup>5</sup>. Ambas son contrarias al logro del bien común por parte del Estado y sus autoridades, y por el contrario terminan favoreciendo intereses particulares.

La Constitución debe establecer principios y reglas generales y claras que contribuyan a la probidad y que combatan toda forma

---

5 Véase por ejemplo el recuento de Fukuyama (2016).

de corrupción, sin entrar en detalles específicos propios de la ley y de los reglamentos, los que necesariamente deben ir evolucionando en el tiempo (piénsese en los delitos de carácter informático, por ejemplo).

En las últimas tres décadas, en la mayoría de los casos en respuesta a escándalos de corrupción y falta de probidad, se han hecho reformas a la Constitución y aprobado leyes en distintas materias orientadas a la integridad de las instituciones y a combatir la corrupción.

Solo por nombrar algunas de las reformas aprobadas en las últimas décadas, están las de financiamiento de la política, la creación de la Alta Dirección Pública (ADP), para regular el nombramiento de altos cargos de la administración; la obligación para las autoridades de publicar una declaración de patrimonio e intereses, regulación de los conflictos de interés en funciones públicas y privadas, penalización del cohecho, creación de la figura del “delito electoral”, autonomía constitucional del Servicio Electoral, modernización del sistema de compras públicas, códigos de ética en entidades públicas, entre otras.

El texto constitucional actual establece en su Artículo 8º que: “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”. A continuación, agrega obligaciones de transparencia: “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”. Además, desde 2010 obliga al “Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública”.

Un nuevo texto constitucional debiera mantener y reforzar estos principios y estas normas de probidad e integridad a fin de fortalecer la integridad de las instituciones, como también, la confianza en ellas y en sus autoridades. Sería conveniente, por ejemplo, que se dispusiera por ley la regulación del manejo de los conflictos de interés y las posibles inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de la función pública.

## 2. Definición precisa de la autoridad responsable de la administración

---

Para una buena gestión es indispensable que exista un responsable claramente definido, que deba sujetarse a las reglas, y a quien se le pueda exigir y evaluar por su gestión. En nuestra tradición y en nuestro ordenamiento constitucional este “Ejecutivo” es el Presidente de la República, a nivel del gobierno nacional (artículo 24 Constitución vigente), y los alcaldes en el gobierno comunal (artículos 118-122 Constitución vigente).

No es posible tener una administración efectiva cuando las responsabilidades de la administración están diluidas y/o son confusas, y/o no están claramente delimitadas. En ese caso se produce un permanente conflicto entre los distintos poderes por la función ejecutora, lo cual inevitablemente deteriora la gestión.

En esto no estamos diciendo nada nuevo, hace casi trescientos años Montesquieu en “El espíritu de las leyes”, al destacar la importancia de la separación de poderes, advirtió en relación con el poder ejecutivo que “esta parte del gobierno, que tiene casi siempre necesidad de una acción momentánea, está mejor administrada por uno que por varios; mientras que lo que depende de la potestad legislativa está mejor ordenada por varios que por uno solo”.

La frecuente intervención del Congreso en la administración del Estado, y la confusión de las funciones de la administración del Estado entre el ejecutivo y legislativo –en la medida que ambos poderes del Estado tenían iniciativa en materias económicas– fue un aspecto de permanente tensión en Chile en el siglo XX. Los problemas que ello ocasionaba para una administración efectiva del Estado, llevaron a que fuese el propio Congreso el que estu-

viera dispuesto a aprobar limitaciones a su injerencia en estas materias. Lo anterior, se acordó después de varios intentos, en las reformas constitucionales de 1943 y de 1970. Anteriormente, con la aprobación de la Constitución de 1925, con el trasfondo de la guerra civil de 1891, que tuvo como detonante precisamente estos conflictos, se habían dejado las materias presupuestarias a la iniciativa del ejecutivo. En 1943 se eliminó la iniciativa de los legisladores para “crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales”<sup>6</sup>. En 1970 se amplió y precisó la iniciativa exclusiva del Presidente a las materias de seguridad social y a las remuneraciones del sector público y privado. Aparte de ello y con el fin de evitar las “leyes misceláneas” donde se agregaban numerosas materias de diversa índole en la tramitación de la ley, se estableció la inadmisibilidad de agregar materias que no dicen relación con la idea matriz del proyecto de ley en discusión<sup>7</sup>. Asimismo, para dar mayor velocidad y coherencia a los cambios legales necesarios, se establecieron normas constitucionales que permitieran al Congreso delegar al Presidente de la República materias propias de ley.

El Presidente Frei Montalva, con la experiencia de más de quince años como senador y seis como Presidente de la República, en su último mensaje al Congreso en mayo de 1970, y ya estando aprobada la reforma constitucional que él había impulsado, explicaba sus motivos precisando el rol del poder ejecutivo y el Congreso en estas materias:

“Si hemos de mantener un Parlamento libre, democrático y prestigiado, como yo firmemente lo espero porque creo que sin esas condiciones no existe verdadera democracia en país alguno del mundo, este Parlamento deberá tener la atribución de aprobar o rechazar los gastos públicos, y solamente a través de este medio influir en términos generales y nunca particulares en la

---

6 En el anexo con antecedentes históricos de la iniciativa exclusiva del Presidente en materias económicas en Arellano (2020), se dan varios ejemplos de estos conflictos entre el Presidente y el Congreso que se buscó resolver dando más atribuciones al Presidente.

7 Las leyes misceláneas trataban de múltiples materias y eran campo favorable a todo tipo de iniciativas que favorecían a grupos particulares. El clientelismo que como mencionamos puede convertirse en una forma de corrupción, se veía facilitado por este medio. Asimismo, se dificultaba la coherencia en el aparato estatal y el marco regulatorio.

estructura del gasto público; un Parlamento capaz de aprobar y definir el programa en líneas generales, dejando al ejecutivo la facultad para realizarlo; un Parlamento capaz de fiscalizar, de investigar y de sancionar el incumplimiento de las leyes; un Parlamento capaz de representar y resguardar la justicia objetiva en las remuneraciones y en la previsión, pero a través de normas de justicia general y no de decisiones particulares e inmediatas, que son materia de administración ajenas a la función parlamentaria. En una palabra, es necesario un Parlamento que al legislar -que es su función básica- dicte normas de carácter general; un Parlamento que apruebe las líneas fundamentales del plan y controle su ejecución sin distorsionarlo ni contradecirlo; un Parlamento representativo de las tendencias de la opinión pública manifestadas a través de sus debates libres. Esta será la reforma que dará al Parlamento su verdadera dimensión, arraigo y un sólido prestigio en la opinión pública nacional. Sólo así el Ejecutivo podrá, a su vez, administrar con eficacia y verdadera responsabilidad. En este camino, es cierto, se han dado algunos pasos importantes, para lo cual se ha contado con el apoyo del propio Parlamento que ha demostrado así comprensión y patriotismo. Mi Gobierno no se ha limitado en esta materia a exponer el problema. Desde el primer día que llegué a la Presidencia de la República planteé un completo proyecto de reformas constitucionales, y luché por más de cinco años hasta verlo en gran parte aprobado”<sup>8</sup>.

Más de cincuenta años después de esa reforma, cuyas disposiciones se conservan en la Constitución vigente, es indispensable mantener esta clara distinción de roles entre el ejecutivo y el Congreso. Si la acción parlamentaria no respeta el rol del ejecutivo como responsable de la administración del Estado, surgen inevitables conflictos y el deterioro en el desempeño de las funciones del Estado.

Si bien aquí se ha revisado la necesaria delimitación de roles entre el ejecutivo y el Congreso. Esta definición es igualmente necesaria en el caso de los nuevos gobernadores regionales electos y los delegados presidenciales. Lo mismo vale respecto del poder

---

<sup>8</sup> Mensaje del Presidente Don Eduardo Frei Montalva al Congreso Nacional. 21 de mayo de 1970. Biblioteca Nacional de Chile. Pág. 83. Disponible en <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:68218>



judicial y la Contraloría General de la República que con sus fallos y resoluciones en ocasiones abordan el campo del legislador.

En el caso del poder judicial varios autores han llamado la atención del riesgo que envuelve el que “uno de los rasgos que se advierte en la práctica jurisprudencial de la Corte Suprema lo constituye el activismo judicial, es decir, la convicción de que los jueces deben ir por delante de la ley proveyendo soluciones allí donde esta última calla o donde las que provee les parecen a los jueces insuficientes o injustas” (Carlos Peña, 2019). Las sentencias donde se aprecia este activismo están referidas a las áreas de salud, medio ambiente y energía.

Cuando las responsabilidades no son claras traen aparejadas consecuencias negativas para la buena administración del Estado.

### 3. Distinción entre la definición de políticas y su ejecución. Facultad reglamentaria

---

La tradición legalista de Chile es una fortaleza para el buen funcionamiento del Estado. Sin embargo, si se exagera el recurso a la ley ello se convierte en un problema. Esto es particularmente cierto cuando se trata de aspectos de gestión y administración que por definición son cambiantes. Precisamente por ello existe la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

La ley debiera reservarse a las materias que la Constitución le manda y no a cualquier materia que a los parlamentarios o al ejecutivo le resulte conveniente en un momento dado. Las leyes, por definición son normas de carácter general, y requieren de un debate más largo y por tanto introducen rigideces que son inconvenientes cuando se trata de temas que dicen relación con la administración.

Un ejemplo de la inflación legislativa en las últimas décadas es la ley de presupuestos. La primera ley de presupuestos que se aprobó después de la vuelta a la democracia en 1990 tenía 295 páginas. La ley para el año 2020 tenía 1.018 páginas, además de un protocolo de 8 páginas con compromisos del Ejecutivo. Esta ley se ha llenado de materias que bien podrían ser parte de los reglamentos para la ejecución presupuestaria. En algunos aspectos esta ley incluso ha adquirido características de ley miscelánea, las que como vimos, están constitucionalmente prohibidas desde la reforma constitucional de 1970<sup>9</sup>.

---

9 Una parte de este crecimiento está asociado a la mejor identificación de programas presupuestarios, lo que facilita una gestión de presupuesto por resultados y evaluación de estos, lo que tiene aspectos positivos. Sin embargo, ello puede ser desagregado y detallado en la administración presupuestaria y no necesita ser materia de ley.

El texto constitucional vigente establece que “solo son materias de ley”; y se listan 20 materias (Artículo 63). En la práctica, sin embargo, se ha producido una inflación de materias y contenidos, que no respetan este criterio y que dificultan la administración del Estado.

De estas mismas prácticas se quejaba el Presidente Frei Montalva al promover la reforma constitucional aprobada al término de su gobierno. En el mensaje del proyecto decía “...por no existir en nuestro ordenamiento un límite preciso del área legislativa, el Congreso ha extendido esta, a ámbitos de suyo reglamentarios, dando a nuestra legislación una rigidez no aconsejable y cargando sobre el Parlamento un peso mayor del que le correspondería de atenerse a lo que por su naturaleza es propio de una ley.” (Historia de la ley, página 7).

En el mismo sentido argumentaba en 1969 el entonces presidente de la Comisión de Constitución del Senado Patricio Aylwin explicando “...otra situación que suele presentarse y que ha dado origen a dificultades, se relaciona con la constante intromisión del Poder Legislativo, en el ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. En la actualidad, el Jefe del Estado cuenta con la facultad de dictar los reglamentos que estime convenientes para hacer posible la ejecución de las leyes. Además, puede en virtud de su facultad de administrar el Estado, dictar normas, por la vía reglamentaria, sobre alguna materia que no esté expresamente reservada por la Constitución a la ley.” (Historia de la ley, página 33).

Ese diagnóstico era el que llevaba a proponer los siguientes objetivos para el proyecto de reforma constitucional que se promulgó en 1970 y que se recoge en el texto vigente “1º. El establecimiento de mecanismos eficaces para resolver los conflictos de poderes; 2º. La aceleración y perfeccionamiento de los trámites para la formación de la ley; 3º. La entrega al Ejecutivo de instrumentos legales que le permitan mayor eficacia operativa y, fundamentalmente, el pleno ejercicio de la función de administrador del Estado que constitucionalmente tiene; y 4º. La consagración constitucional del concepto normativo de ley, de la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República y de la ley programa.” (Historia de la ley, página 65).

En síntesis, la experiencia de las últimas décadas así, como la de las décadas previas a 1970 muestran que, si se quiere tener un Estado moderno y ágil en su gestión, es necesaria una clara delimitación de funciones del poder legislativo y una clara definición de las materias que el ejecutivo junto al legislativo debe abordar por medio de la ley, dejando el resto a las atribuciones reglamentarias del ejecutivo. Todo ello debe quedar adecuadamente definido en el texto constitucional.

Si todo esto fue reconocido hace más de cincuenta años por una mayoría parlamentaria que apoyó esta reforma a la Constitución, aunque le significara perder atribuciones, cuánto más válidos son estos criterios en la actualidad dada la mayor complejidad de las materias que recaen sobre el Estado.

Por lo anterior, estimo importante preservar y respetar el criterio que establece la Constitución vigente, “que solo son materia de ley las que taxativamente enumera en su Art. 6o (63), lo cual cambió el sistema de dominio legal mínimo, establecido por el Art. 44 de la Constitución de 1925, que contenía una enumeración ni estricta ni rígida, sino abierta, de 15 materias que sólo en virtud de una ley podían ser reguladas. De esta forma se cambia de un sistema en el que era procedente la ley en cualquiera otra materia en que la Constitución no la hubiere reservado expresamente a otra autoridad, por un sistema de dominio legal máximo o de dominio reservado a la ley, en el que esta debe contener solamente normas destinadas a resolver los problemas más importantes de la nación, esto es, limitada solo a las bases esenciales sobre el ordenamiento jurídico que establece, pero sin penetrar al ámbito exclusivo de la potestad reglamentaria propia del órgano Ejecutivo”<sup>10</sup>.

En pocas áreas se refleja mejor la necesaria flexibilidad, experimentación e innovación que en el ámbito de la incorporación de las tecnologías digitales a la actividad del Estado. La metodología ágil, se aplica a estos procesos de transformación, en los cuales se va probando y corrigiendo en un proceso de mejora continua.

---

<sup>10</sup> Cita del Tribunal Constitucional, Doctrina: Solo son materias de ley: Cambio de dominio legal mínimo a dominio máximo legal <http://e.tribunalconstitucional.cl/resultado/Doctrinas--1003--Inciso>

Un ejemplo de los problemas de la pérdida de agilidad que muestra el Estado chileno se refleja en la lentitud para avanzar en la digitalización del Estado. De acuerdo al estudio “UN Global E-government Survey 2003”, Chile ocupaba en este ámbito el lugar 22 en el mundo y número 1 en América Latina. Ese liderazgo se ha debilitado, al punto que, de acuerdo con el mismo informe para 2020, ocupamos el lugar 34 en el mundo y número 3 en América Latina<sup>11</sup>. El país ha hecho indudables progresos en este período<sup>12</sup>, pero otros han logrado mayores avances. Otra evidencia en el mismo sentido la proporciona un reciente estudio de la OECD<sup>13</sup> que busca identificar la situación de los países ya no solo en términos de *e-government* sino de “*digital government*”, esto es la disposición del Estado para operar en base a las capacidades digitales: con lógica digital, basado en datos, abierto y centrado en los usuarios. En ese estudio Chile se ubica en el lugar 24 de los 33 países examinados.

El proceso de digitalización seguirá ampliándose y será cada vez más importante para mejorar la calidad de los servicios públicos y elevar la productividad de empresas y organizaciones. El marco constitucional y legal debe facilitar y promover estos cambios.

---

11 UN Global E-government Survey <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>

12 Véase Gobierno de Chile (2020).

13 Ubaldi, B. and T. Okubo (2020).

## 4. Gobierno y administración profesional del Estado

---

El predominio del poder ejecutivo en la administración del aparato del Estado, no debería traducirse en que su administración tanto nacional como municipal, estén sujetas a cambios cada vez que se elige una nueva autoridad a cargo del gobierno. La complejidad del Estado moderno exige una administración profesional, la que tiene que ser capaz de servir a la ciudadanía bajo gobiernos de distintas orientaciones políticas.

De allí que resulte necesario separar las orientaciones del gobierno -dependiente de los ciclos políticos y electorales- de las capacidades y funcionamiento de la administración del Estado, que necesita tener continuidad.

Difícilmente habrá una buena gestión si los cargos y reparticiones públicas se llenan con nombramientos que responden a favores políticos para los partidarios de gobierno y/o se usan para ampliar su base de apoyo. Este ha sido un riesgo que históricamente ha enfrentado nuestra administración del Estado. Es por ello que en las últimas décadas ha habido varios esfuerzos por fortalecer el profesionalismo de la administración.

Una reforma importante en esa dirección fue la creación de la Alta Dirección Pública (ADP) en 2003 para la selección de los directivos del sector público. Desde su creación hace casi veinte años, el sistema se ha ido perfeccionando, se ha ampliado el número de cargos que se nombran por este mecanismo y se ha fortalecido el sistema para evitar los intentos por burlar su objetivo.

La Constitución debiera fortalecer esta forma de organización del Estado, sin entrar en los detalles de su funcionamiento, pero indicando que la ley debe asegurar este profesionalismo de la admi-

nistración, estableciendo un sistema que garantice la idoneidad, excelencia en la selección y evaluación de los directivos. Ese debiera ser un principio consagrado constitucionalmente, dejando a la ley y a la potestad reglamentaria del ejecutivo la implementación de ese principio. No se trata de establecer un servicio civil autónomo, sino de que el ejecutivo deba nombrar a los directivos de entre aquellos seleccionados en virtud del mérito e idoneidad, tal como establece el actual sistema de ADP.

## 5. El personal de los servicios del Estado

---

Un aspecto central para el buen funcionamiento del Estado dice relación con su personal. El Estado presta servicios y por ello, incluso más que en otras actividades, resulta determinante el personal con que cuenta, su idoneidad, su organización y todo lo relacionado a su desempeño.

La Constitución vigente establece que “una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes” (Artículo 38).

Por otra parte, en cuanto a las condiciones de trabajo, obliga a que, en virtud de una ley, se deberán “fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados” (Artículo 65 N°4).

Esta norma constitucional, que obliga a fijar por ley las remuneraciones, en la práctica se ha traducido en una gran cantidad de normas para determinar dichos pagos, partiendo por la presentación anual de una ley de reajuste de remuneraciones del sector público. Esta última ha experimentado una constante inflación legislativa con la adición de normas específicas para grupos particulares de funcionarios. Mientras las leyes de reajustes a principios de los años 2000 eran de 32 artículos y 4.400 palabras, la referida al año 2020 cuenta con 78 artículos y más de 13.000 palabras.



Si bien los funcionarios de los servicios públicos no negocian colectivamente y la Constitución establece que “no podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades” (Artículo 19 N°16), en la práctica las paralizaciones de actividades son frecuentes como forma de presión por mejorar sus condiciones de trabajo.

El Estatuto Administrativo, siguiendo el mandato constitucional de “garantizar la carrera funcionaria” en los hechos ha concedido un muy alto grado de estabilidad laboral a los “funcionarios de planta” de los servicios públicos dificultando su gestión. Ello ha derivado en que, para lograr la necesaria flexibilidad en la administración del personal del Estado, se ha recurrido a la contratación de personal “a contrata” y a “honorarios”.

El personal civil del gobierno central llega actualmente a cerca de 380.000 funcionarios, de los cuales solo el 28% está en planta. Hay que considerar que el 45% del personal civil está en los servicios de salud<sup>14</sup>.

Este modelo de los estatutos administrativos tiene antigua tradición en nuestro país y en distintas versiones se aplica desde la Constitución de 1925. Los esfuerzos por conciliar las necesidades de la administración con este modelo de los estatutos y las plantas han llevado a fórmulas para flexibilizar, que no han velado adecuadamente con otros principios como los derechos de los funcionarios o de la selección de personal, lo que ha derivado en definiciones de los tribunales de justicia y la Contraloría General de la República que han regulado la aplicación práctica de los cargos a contrata y honorarios reduciendo la flexibilidad del ejecutivo y reconociendo beneficios a los funcionarios. Puede verse un completo recuento de su historia hasta nuestros días en “la crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo.” (Rajevic, 2018).

Otro ejemplo de las dificultades y de las rigideces con que se está aplicando el marco normativo constitucional, se ejemplifica con la jornada de trabajo y con el trabajo remoto. Se estimó necesario una autorización legal cuando, en el año 2016, el Instituto Nacio-

---

<sup>14</sup> En los últimos 10 años la dotación de personal civil ha aumentado al 5,2% anual, dentro de los cuales los de salud lo han hecho al 5,9%.

nal de Propiedad Industrial (INAPI) quiso innovar introduciendo la modalidad de trabajo remoto -hoy común en todas las organizaciones-. De hecho, la autorización fue para el 10% de la dotación por dos años<sup>15</sup>. El que haya sido necesario una ley para que un servicio público pudiera innovar y ensayar la implementación del teletrabajo, es una muestra de rigideces que no guardan relación con los desafíos de flexibilidad de un Estado moderno.

Un marco adecuado para la regulación de los recursos humanos del Estado, debe lograr un equilibrio entre varios objetivos: que este cuente con el personal más idóneo para desempeñar sus funciones, cuidar la continuidad de la administración frente a los cambios de gobierno, tal como se busca con las normas del servicio civil y la ADP, resguardar los derechos laborales de los trabajadores del Estado, disponer de adecuados sistemas de evaluación y promoción y lograr la necesaria flexibilidad para un buen funcionamiento de la administración, evitando la excesiva estabilidad funcionaria actual.

El actual marco normativo para definir la selección, evaluación, promoción, capacitación y despido del personal, como también, la determinación de sus remuneraciones no concilia adecuadamente estos objetivos ni se hace cargo de los desafíos futuros. Parece necesario dotar de mayor flexibilidad a los servicios públicos en la gestión de su personal, sujeto por cierto a estrictas exigencias de responsabilidad a sus directivos.

El servicio civil, en los regímenes parlamentarios, es un buen ejemplo de la búsqueda de una administración del Estado capaz de ejecutar profesionalmente las decisiones de política adoptadas a nivel del gobierno, velando por la continuidad de las tareas de la administración.

Uno de los más conocidos, con una larga historia y tradición, es el *Civil Service* del Reino Unido. Ella se remonta al menos al siglo XII, pero su versión moderna data de las reformas introducidas en la segunda mitad del siglo XIX para el nombramiento de sus miembros en base méritos y competencia. Con el tiempo y los

---

<sup>15</sup> Véase la historia y una evaluación de esta experiencia efectuada en 2018. INAPI (2018) [https://www.inapi.cl/docs/default-source/default-document-library/informe-de-evaluacion-teletrabajo-inapi.pdf?sfvrsn=3096972\\_0](https://www.inapi.cl/docs/default-source/default-document-library/informe-de-evaluacion-teletrabajo-inapi.pdf?sfvrsn=3096972_0)

nuevos desafíos que ha ido asumiendo el Estado, así como las nuevas formas de administración, se ha desarrollado su actual cultura institucional. Es necesario destacar que solo el 8% de los funcionarios públicos del Reino Unido son parte del servicio civil. El personal de salud por ejemplo (NHS) que representa un 32% del personal público no es parte del servicio civil<sup>16</sup>.

¿Cómo podrían abordarse los aspectos relativos al personal de los servicios públicos en un nuevo texto constitucional? Necesariamente debe considerar nuestra tradición y la práctica de muchas décadas en la organización del personal del Estado<sup>17</sup>. Pero al mismo tiempo habría que dar una respuesta que permita ir innovando y adecuándose a las nuevas realidades y necesidades.

En primer lugar, debieran establecerse los principios que deben guiar las leyes y normativa. Entre los principios habría que establecer el objetivo de que el Estado cuente con el personal más idóneo para desempeñar sus funciones, que su selección y promoción estén estrictamente asociadas al mérito<sup>18</sup>, su necesaria continuidad en el tiempo lo que no puede significar inamovilidad funcionaria, resguardar los derechos laborales de los trabajadores del Estado, lograr la necesaria flexibilidad para un buen funcionamiento de la administración y la consiguiente responsabilidad de las autoridades en la gestión del personal. Todo esto dentro del marco de recursos con que cuente el Estado.

Si bien en nuestra tradición, a diferencia de la anglosajona, se exige que la ley determine todos estos aspectos: plantas, carreras, niveles de remuneración, jornadas laborales, etcétera, no parece conveniente tanta rigidez.

Tampoco resulta posible, en la medida que las remuneraciones tengan que definirse por ley, que ellas sean determinadas en una negociación colectiva como ocurre con los trabajadores sujetos al Código del Trabajo. Cuando se requiere una norma legal para fijar las remuneraciones, no es posible tener una negociación a firme

---

16 Civil Service. <http://civilservant.org.uk/>

17 Sobre las distintas tradiciones en cuanto a la determinación de remuneraciones y otras normas del personal de los servicios públicos, pueden verse Bach and Bordogna (2011), Ishida and Matsushima (2009) y Rexed, K. et al. (2007).

18 Es bueno recordar que el hecho de que el mérito sea un principio rector, no es solo un tema de justicia y de reconocimiento al esfuerzo y la dignidad, es también un tema de eficiencia.

entre las organizaciones sindicales y el jefe de servicio si estas condiciones deberán volver a discutirse en el Congreso durante la tramitación de la ley. Esto tampoco está en nuestra tradición ni los jefes de servicio cuentan con las competencias para esas negociaciones.

Lo anterior no obsta a que la ley defina que ciertas condiciones de trabajo si puedan definirse por acuerdo de las partes, y que en las leyes las plantas no tengan el marco tan rígido actual.

Todo ello obligaría a que el texto constitucional deje más flexibilidad a la ley y a la potestad reglamentaria de lo que establece la Constitución vigente, de tal forma, que haya espacio para una revisión de la legislación y así se pueda ir modernizando este importante aspecto en el buen funcionamiento del Estado. Asimismo, parece conveniente que, dada la heterogeneidad y especialización de los servicios y función pública, no exista una regulación única permitiendo establecer estatutos propios en función de las diversas realidades.

Para terminar, es bueno precisar que lo anterior está referido al personal civil del gobierno central pero que el personal que trabaja en entidades del Estado es más amplio. El total de personal del sector público, incluyendo además del personal civil de la administración central -para quienes rigen las disposiciones mencionadas- incluye a los municipios, universidades estatales y empresas públicas, llegaría -según revelan las encuestas de empleo- a alrededor de 1.110.000 personas (de ellos el personal civil del gobierno central llega a cerca de 380.000 funcionarios). En los últimos 9 años el número de ocupados que declararon estar en entidades públicas creció al 3,8% anual, más rápido que el empleo privado, pasando del 15% al 17% de la ocupación nacional<sup>19</sup>.

Los trabajadores de las empresas públicas se rigen por las disposiciones del Código del Trabajo y, por su naturaleza, es conveniente que así sea.

En el caso de los municipios, el texto constitucional con las reformas de 1991 y 1997, ofrece mayor flexibilidad que en los servicios

---

<sup>19</sup> Se excluye el período posterior a febrero de 2020 en que se produce una fuerte caída en el empleo privado, manteniéndose prácticamente constante el público.

públicos al establecer que “las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita” (Artículo 121). Se debe considerar que la dotación de personal municipal se acerca a las 60.000 personas, sumado a que con frecuencia a nivel municipal aparecen reclamos por contrataciones alejadas de los criterios de idoneidad y mérito. Parece necesario reforzar las disposiciones para resguardar estos principios al nivel municipal.

En síntesis, estimamos que a nivel constitucional convendría precisar los principios que deben guiar las normas referidas al personal del Estado, flexibilizando las materias que necesariamente deben ser definidas por medio de una ley. Será materia de las normas legales la necesaria puesta al día, dentro de ese marco, de la organización del empleo público para contribuir a una mejor gestión del Estado.

## 6. El rol de los órganos autónomos con gobierno colegiado

---

Otra forma de fortalecer la administración permanente del Estado, procurando su continuidad e independencia del gobierno, la ofrecen los órganos autónomos. No nos referimos al poder judicial ni legislativo –que aquí no se examinan– sino que a los órganos de la administración. Varios de ellos, de tipo autónomo, cuentan con un gobierno corporativo de carácter colegiado.

En nuestra historia constitucional podemos encontrar ejemplos de organizaciones de este tipo desde la Constitución de 1833<sup>20</sup> en adelante. Ellas han adquirido creciente importancia en las últimas décadas tal como se muestra a continuación.

A partir de 1989 el Banco Central es gobernado por un Consejo Autónomo en virtud de lo establecido en el Capítulo XIII de la Constitución y en las respectivas leyes. Esta autonomía del Banco Central está en línea con la tendencia internacional y con la práctica de los países más exitosos en el manejo macroeconómico. Entre ellos, la Reserva Federal en los EE.UU. fue establecida en 1913, el Banco Central Europeo en 1992 y empezó a operar en 1998, el Banco de la Reserva en Nueva Zelandia en 1989, el Banco de Inglaterra en 1997. La experiencia chilena con la autonomía del Banco Central, su creciente profesionalización, prestigio y éxito en el logro de la estabilidad económica respaldan la conveniencia de mantener su estructura.

La Constitución también establece desde 1970, que habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurí-

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, la Caja de Crédito Hipotecario establecida en 1855 con un consejo colegiado en cuyo nombramiento participaba el Presidente de la República y el Congreso.

dica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación” (Artículo 19 N°12), siguiendo con el propósito establecido en 1970 (ley 17.377) de velar por el pluralismo en materia de comunicaciones.

Asimismo, en las reformas de 2015 la Constitución fortaleció la autonomía del Servicio Electoral, estableciendo que “la dirección superior del Servicio Electoral corresponderá a un Consejo Directivo, el que ejercerá de forma exclusiva las atribuciones que le encomienden la Constitución y las leyes. Dicho Consejo estará integrado por cinco consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. Los Consejeros durarán diez años en sus cargos, no podrán ser designados para un nuevo período y se renovarán por parcialidades cada dos años”. (Artículo 94, bis ley 20.860).

El Consejo para la Transparencia, establecido en 2008<sup>21</sup> como un órgano autónomo “presidido por un Consejo Directivo integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio” para “promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información”, que tiene como antecedente lo establecido en la reforma constitucional de 2005 y que se remonta a las recomendaciones de la comisión nacional de ética pública convocada en 1994 por el Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle.

Aparte de estos órganos colegiados cuya autonomía se establece en la Constitución, a través de las leyes se ha seguido este mismo camino con varias entidades del Estado. Entre las principales de ellas, cabe mencionar la Alta Dirección Pública (2003), Comisión del Mercado Financiero, que fusionó la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Valores y Seguros (2019). Esta misma línea se ha seguido con empresas públicas, como veremos más abajo. En el ámbito de la educación existen varios organismos colegiados: el Consejo Nacional de Educación (creado en 1990 con

---

21. Ley 20.285 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>

una integración muy distinta a la actual que rige desde 2009), la Comisión Nacional de Acreditación (2006 que había iniciado sus labores en 1999) y la Agencia de Calidad de la Educación (2011). También se establecieron los Comités directivos de los Servicios Locales de Educación Pública para aprobar los planes estratégicos del servicio y definir la terna de candidatos para el nombramiento de su director ejecutivo (2017)<sup>22</sup>.

En materias regulatorias se han creado varios paneles de expertos para dirimir diferencias con los entes regulados y/o fijar precios y tarifas. Pueden mencionarse el Panel Expertos de la Ley General de Servicios Eléctricos (2004)<sup>23</sup>, Coordinador Eléctrico Nacional (2016), Panel Técnico de Concesiones de Obras Públicas (2010), Panel de Expertos del Transporte Público (2019)<sup>24</sup>, Comisión de Expertos para la Determinación de Aranceles Universitarios (2018)<sup>25</sup>.

No están incluidos en la enumeración anterior varios consejos asesores o consultivos que, con distinto grado de autonomía, colaboran en la gestión de los organismos públicos<sup>26</sup>.

Existen varias razones que respaldan las ventajas de la autonomía de estas entidades públicas: (A) mejorar las decisiones cuyo horizonte y efectos superan el período de gobierno y el ciclo electoral; (B) hacer prevalecer el interés general por sobre intereses particulares y grupos de presión; (C) asumir la complejidad, especialización y prevalencia de aspectos técnicos en las decisiones que se le encomiendan a la agencia; (D) y el cuidado de ciertos bienes como el pluralismo y la independencia política que se busca preservar. (Es el caso de la regulación los medios de comunicación, regulación de elecciones, transparencia en información).<sup>27</sup>

---

22 Se encuentran conformados por representantes de las municipalidades del territorio cubierto por el Servicio Local, por representantes del gobierno regional y por representantes de los padres y apoderados de sus establecimientos. ley N° 21.040

23 <https://www.panelexpertos.cl/>

24 Panel de expertos del transporte público <http://www.paneldeexpertostarifas.cl/quees.php>

25 Ley N°21.091

26 Entre ellos pueden mencionarse el Consejo Consultivo del Auge para determinar las garantías en salud (2004), La Comisión Nacional de Productividad (CNP) creada por decreto 270 de 2015, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y Ministerio de Hacienda: el Comité de Usuarios y el Consejo Consultivo Previsional.

27 Jean Tirole, premio nobel de economía, ha estudiado la experiencia europea y en particular de Francia con los organismos autónomos, señalando que estas se vuelven socialmente mejores cuando se trata de decisiones técnicas, donde para el electorado es difícil informarse sobre las mejores decisiones y/o lograr esta información es muy costoso y las consecuencias del resultado de tales de



Parece conveniente avanzar en el traspaso de ciertas agencias del Estado a esta modalidad de gobierno y administración, así como seguir mejorando la gestión de las actuales. Aquellos servicios que tienen un rol de fiscalización o cuya labor está asociada a la fe pública son los que más se benefician con la autonomía y un gobierno colegiado. No se trata de otorgarles autonomía constitucional ni de eximirlos del marco presupuestario y normativo de la administración del Estado, la Constitución podría dejar establecida la conveniencia de esta forma de organización en las situaciones mencionadas y luego la ley implementaría los cambios. Entre los organismos que tienen esa característica y que podrían gozar de autonomía están la Dirección del Trabajo, el Servicio de Impuestos Internos, las Superintendencias<sup>28</sup> y el Instituto Nacional de Estadísticas. Este camino seguiría la positiva experiencia de las últimas décadas la que también se recoge en la tendencia internacional.

---

decisiones, toman un tiempo muy largo en manifestarse y poder ser evaluadas. La experiencia francesa es de especial interés por su influencia en nuestra tradición y organización del Estado. A partir de los años 80 se han creado más de 30 órganos autónomos. Véase un recuento del tema en Alcaraz (2019).

Alan Blinder, vicepresidente del Fed y presidente del Council of Economic Advisors, ha estudiado el rol de esta autonomía en los EE.UU. Blinder (1997).

En OECD (2002) se presenta una tipología de las diferentes formas y distinto grado de autonomía que presentan estas agencias. El documento revisa la experiencia de nueve países.

- 28 Respecto de la Superintendencia de Telecomunicaciones, véase por ejemplo las recomendaciones de Andrea Butelman (2021) a propósito de la licitación del espectro radioeléctrico: “Una de las reformas regulatorias postergada por décadas es, precisamente, tener una Superintendencia independiente del poder político, con designación técnica y con mandatos claros que la blinde de presiones”.

## 7. Gobierno de las empresas públicas

---

Esta es otra área donde se ha innovado en las últimas décadas para dotar a las empresas públicas de un gobierno corporativo acorde, tanto con su carácter de empresa, como con los objetivos que fijan sus estatutos. Las empresas públicas son en primer lugar empresas y para desempeñarse como tales, no pueden quedar sujetas al marco administrativo de los servicios públicos. Las reformas a su gobierno corporativo han buscado reforzar ese carácter, responsabilizando a sus directorios de la gestión de largo plazo y dejando a las autoridades de gobierno las grandes orientaciones de política, sin interferir en la gestión necesaria para lograr tales objetivos.

La reforma del gobierno corporativo de Televisión Nacional (1992) dotándola de un directorio autónomo le permitió recuperar su credibilidad y resultados<sup>29</sup>. La reforma del gobierno corporativo de Codelco (2009)<sup>30</sup> la puso en línea con las principales empresas públicas en el mundo dotándola de un directorio profesional y autónomo. Una línea similar se ha seguido más recientemente con ENAP (2017<sup>31</sup>)<sup>32</sup>.

---

29 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30499>

30 La Constitución vigente establece el carácter estatal de Codelco, siguiendo lo aprobado en la reforma de 1971, en su disposición transitoria tercera establece que “la gran minería del cobre y las empresas consideradas como tal, nacionalizadas en virtud de lo prescrito en la disposición 17a. transitoria de la Constitución Política de 1925, continuarán rigiéndose por las normas constitucionales vigentes a la fecha de promulgación de esta Constitución”. La reforma al gobierno de Codelco se dispuso en la ley N° 20.392 publicada el 14 de noviembre de 2009.

31 Ley 21.025, promulgada el 27 de julio de 2017 <https://www.enap.cl/pag/629/1757/nueva-ley-gobierno-corporativo>

32 En el caso de las empresas del SEP (Sistema de Empresas Públicas), se han hecho avances importantes que podrían reforzarse en línea con lo hecho en las empresas mencionadas.

Con esto se ha alineado la gestión de las empresas en que participa el Estado con la gestión empresarial moderna, y se refuerzan los principios que en esta materia recomienda la OECD<sup>33</sup>.

La Constitución vigente establece que “el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado” (Artículo 19 N°21). Un aspecto muy importante en este texto es el que exige a las empresas públicas someterse a las normas que se aplican a las empresas privadas, lo que empareja la cancha y favorece un desempeño competitivo de las empresas del Estado. Así, las empresas públicas están sometidas a las mismas exigencias ambientales, de transparencia, competencia y otras regulaciones que afectan a las empresas privadas abiertas al mercado de valores. Por lo mismo parece conveniente explicitar constitucionalmente que, así como la empresa pública, por el hecho de ser tal, no debe gozar de ventajas injustificadas, sometiéndose al mismo régimen de los particulares, tampoco pueden estar sometidas a un régimen más gravoso, burocrático o poco operativo que el que es aplicable a los particulares. En definitiva, no pueden quedar sometidas a las exigencias propias de los servicios públicos, como lo ha pretendido la Contraloría General de la República con su jurisprudencia. El que no se sometan a las reglas de los servicios no implica que no estén sujetas a exigencias de control, sino que estas son diversas en función de su estructura institucional y del objetivo de garantizar su competitividad. Precisamente por ello sus directorios son los que deben asumir las responsabilidades superiores en la administración de estas empresas. Por otra parte, no se ven justificaciones para que la creación de una empresa estatal requiera un quorum distinto al requerido para un servicio público<sup>34</sup>.

---

33 El OECD Working Party on State Ownership and Privatisation Practices, es el principal referente internacional en materia de Empresas estatales. Este organismo publicó el 2015 las OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

34 Debe considerarse eso sí que las empresas estatales en el hecho comprometen el crédito público, aunque no exista un aval explícito, y por tanto el ejecutivo deber mantener un efectivo control sobre su endeudamiento.

Lo señalado más arriba está en línea con la práctica en las empresas estatales exitosas en el mundo, tal como se puede ver en un recuento reciente de la OECD<sup>35</sup>.

---

35 OECD (2018).

## 8. Contraloría General

---

Una de las instituciones que contribuye a nuestra cultura legalista y apego a los procedimientos administrativos es la Contraloría General de la República. Su antigua historia, incluso antes de su creación en 1927<sup>36</sup>, su posibilidad de imponer sanciones y sobre todo su control previo que la vuelve un camino obligado para buena parte de las acciones administrativas, le otorgan un importante peso en nuestro ordenamiento. El desafío es mantener ese importante activo, eliminando los factores que introducen rigideces innecesarias, que demoran la gestión estatal sin contribuir a mejorarla. La modernización del Estado requiere revisar su rol, preservando su importante contribución.

La amplitud y alcance de su gestión recibió un fuerte impulso durante el gobierno militar. Un decreto ley del 2 de octubre de 1973 amplió el ámbito de su fiscalización.

---

<sup>36</sup> La Contaduría Mayor de Cuentas, organismo contralor y contable por excelencia, según una ordenanza del 18 de mayo de 1839, fue el precedente de los organismos de control que, tras la Independencia, resguardaron los actos administrativos de la Nación. La Contaduría Mayor de Cuentas fue la primera institución que antecedió de forma directa la labor de la Contraloría General. Contó con una atribución jurídica de gran importancia: el trámite de la toma de razón, que después ejercieron en forma más amplia el Tribunal de Cuentas y la Contraloría. Una reforma a los servicios de Hacienda estableció el 22 de diciembre de 1875, a la Dirección General de Contabilidad, que había sido creada en 1869. En 1888 una ley orgánica estableció el Tribunal de Cuentas, que superó en atribuciones a los organismos contralores conocidos hasta ese momento. La “Misión Kemmerer” propuso la creación de la Contraloría General de la República, suprimiendo la Dirección General de Contabilidad, el Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Estadísticas y la Inspección General de Bienes de la Nación. El Decreto con Fuerza de Ley N°400 bis creó la Contraloría General de la República, el 26 de marzo de 1927.

Su importancia se aprecia en que la Constitución vigente le dedica el capítulo X con dos artículos<sup>37</sup> donde junto con establecer su autonomía, le encarga “control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes” (Artículo 98). En cuanto a su desempeño, se establece que “en el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer.” (Artículo 99).

Su enfoque es casi exclusivamente normativo. Controla que los procedimientos de los órganos del Estado se ajusten a las normas. Esta función es importante pero no es la única, ni la más importante que se necesita en un sistema de auditoría de los órganos del Estado. Su rol como Órgano Superior de Auditoría del Estado debe ser replanteado a la luz de las mejores prácticas internacionales en esta materia. Conviene superar el control de cumplimiento normativo a través de toma de razón o control previo de legalidad y profundizar en los controles financieros basados en riesgo. Sobre este tema existen recomendaciones de la OECD, en respuesta a revisiones que fueron encargadas por el gobierno chileno, que datan de 2014<sup>38</sup>. La mayor parte de estas recomendaciones están dirigidas a agilizar sus procesos, a agregar valor en la gestión pública y a contribuir a la modernización del Estado para lo cual se requiere una revisión de su estrategia y procedimientos. Es necesario también conciliar con su función los avances de la figura de la auditoría interna, que desde 1994, ha venido extendiéndose hasta contar con una amplia práctica actual, coordinada por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno<sup>39</sup>.

---

37 En el actual texto constitucional el término Contralor o Contraloría aparece más de 15 veces.

38 Puede verse OECD (2014 y 2016).

39 Un recuento de su labor y desarrollo en el tiempo, y sugerencias para su armonización con la labor de la Contraloría se puede ver en De la Cruz y Garcés (2018).

A nivel constitucional, corresponde preservar su indispensable autonomía y flexibilizar el control previo de la legalidad. Asimismo, eliminar la exigencia que limita a que el Contralor debe obligatoriamente ser de profesión abogado<sup>40</sup>.

Mas allá del marco constitucional de la Contraloría su funcionamiento merece ser puesto al día para contribuir a un Estado íntegro, confiable y eficiente. Si no se revisa su práctica actual, ella limitará la necesaria modernización del Estado.

---

<sup>40</sup> Esta disposición que establece la exigencia de la profesión del Contralor esta en la Constitución desde la reforma del 2005. Historia de la ley 20.050 [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6131/HLD\\_6131\\_37a6259ccocidae299a7866489dffobd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6131/HLD_6131_37a6259ccocidae299a7866489dffobd.pdf) El Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado (2019) propuso un gobierno colegiado para la dirección superior de la Contraloría. Es algo que merecería ser examinado.

## 9. Participación ciudadana y modernización del Estado

---

La participación de los ciudadanos está en la base de la democracia y es clave para fortalecerla. Su participación en la elección de autoridades contribuye a que ellas orienten el Estado de acuerdo con el interés ciudadano y no de grupos particulares. A la elección de autoridades se suma la posibilidad de que la ciudadanía se pronuncie directamente en ciertas decisiones. Es el caso de las consultas para la toma de decisiones relativas a bienes públicos locales. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, regula la posibilidad y condiciones para la realización de plebiscitos a nivel comunal.

Al mismo tiempo la participación en organizaciones de base, en todas sus variedades: políticas, religiosas, deportivas, culturales, vecinales, educacionales, sociales, laborales, etc., contribuye a enriquecer el capital social y con ello la calidad de vida de las personas y la democracia. Las organizaciones de base enriquecen las relaciones entre las personas y por tanto su calidad de vida. El capital social crece con estas organizaciones y con este capital aumenta la confianza y las oportunidades de cooperación entre personas y organizaciones.

De allí la importancia que la Constitución reconozca el valor, proteja, abra espacios y promueva a las organizaciones de la sociedad civil. Robert Putnam ha contribuido con estudios de la experiencia comparada a subrayar el valor del capital social y los



costos de su deterioro para el funcionamiento de la democracia y el buen funcionamiento de las sociedades<sup>41</sup>.

Chile cuenta con una valiosa actividad a nivel de organizaciones de la sociedad civil. El catastro de estas organizaciones en 2020 identifica más de 214.000. Más de dos tercios de las cuales se inscriben en las áreas de Cultura y Recreación y Desarrollo Social y Vivienda. Las últimas décadas muestran un alto dinamismo en la formación de nuevas organizaciones a un ritmo que supera la formación de nuevas empresas<sup>42</sup>. Muchas de estas organizaciones reciben aportes del Estado ya sea en forma regular, según los servicios prestados, o a través de fondos concursables convocados por organismos públicos. La tradición de actividad de la sociedad civil es antigua en Chile, al punto que entre las actuales organizaciones 1.500 tienen más de cien años de existencia de acuerdo con el catastro citado.

Sin entrar en la discusión sobre la importancia relativa de la provisión privada y pública de los servicios sociales<sup>43</sup>, se destaca aquí como la participación ciudadana contribuye a la modernización del Estado y a su efectividad.

La participación de los ciudadanos, en cuanto usuarios, contribuye a la efectividad del Estado en la prestación de servicios. Para mejorar la calidad de los servicios del Estado es muy importante la participación de sus usuarios. Tanto en el diseño (co-construcción), como en su evaluación y retroalimentación. Ello exige apertura por parte de los servicios, lo que no siempre es fácil porque generalmente son un monopolio.

Los siguientes elementos orientadores ayudan a mejorar la calidad de los servicios públicos. En primer lugar, siempre que sea posible, es conveniente ofrecer alternativas para la provisión de los servicios, financiados y adecuadamente regulados por el Estado, para que la provisión estatal no sea la única opción para los ciudadanos. Es el caso de los servicios de educación, de salud, construcción de viviendas, etc. Esta provisión mixta tiene por demás una larga tradición en Chile. La existencia y promoción

---

41 Véase por ejemplo Putnam (1993) (1995).

42 Véase el completo estudio de Irrarrázaval, I.; Streeter, P. (2020).

43 Esta discusión se ha centrado en el principio de subsidiariedad, aquí nos centramos en sus consecuencias para la modernización del Estado. Un análisis del tema centrado en la subsidiariedad se hace en Correa, Escobar y Eyzaguirre (2021).

de organizaciones de la sociedad civil como proveedores de estos servicios no solo aportan con alternativas a la provisión estatal, sino que favorecen la diversidad y la innovación.

Sin embargo, en numerosos casos no es posible la existencia de varios proveedores como ocurre con servicios como el Registro Civil, el Servicio de Impuestos Internos o la protección policial, por mencionar algunos. Por ello y especialmente cuando los ciudadanos no tienen opciones, es necesario establecer mecanismos de “accountability” asociados a la transparencia en el cumplimiento de metas, en la continua evaluación por terceros y en organismos reguladores independientes a los cuales puedan recurrir los ciudadanos para reclamar por deficiencias en la atención y calidad de los servicios.

Al mismo tiempo es necesario que las autoridades en tanto usuarios de los servicios públicos estén sujetas a las mismas reglas que el resto de los ciudadanos. No puede haber privilegios y nadie puede “saltarse la fila”, por muy autoridad que sea. Ello no solo es una norma de igualdad democrática sino es una fuente de mejoramiento en la calidad de servicios, ya que las autoridades experimentan directamente los déficits en la prestación de servicios e impulsaran con mas fuerza su mejora.

Estos principios que apuntan a una cultura de rendición de cuentas y “accountability” por parte de los prestadores de servicios públicos debieran quedar establecidos en la Constitución<sup>44</sup>.

---

44 Las notables reflexiones de A Hirshman en Exit Voice and Loyalty, hace ya más de 50 años ofrecen valiosas pistas de como se relacionan la participación a través de reclamos, protestas y sugerencias (voice) con el cambio a otra organización proveedora (exit) y como ambas formas de participación contribuyen en distintos ámbitos al progreso de nuestras organizaciones económicas y políticas.

## 10. Conclusiones

---

No es preciso repetir lo que se ha indicado en cada uno de los temas examinados.

Resulta claro que hay materias en que el actual texto constitucional es fruto de la experiencia de décadas, que llevaron a precisar la competencia de los principales órganos del Estado. Es necesario resguardar y fortalecer esas definiciones a fin de contar con los principios necesarios para una administración eficaz. Hay otras materias en que el país ha ido avanzando y ensayando cambios en las últimas décadas, por lo que es conveniente cuidar esos avances y abrir espacio para seguir ampliando esas prácticas que pueden contribuir al mejor funcionamiento del Estado.

Hay también materias, como la gestión del personal o el órgano superior de auditoría, donde resulta necesario hacer cambios más profundos para que, construyendo sobre la valiosa tradición y sus aspectos positivos, no limiten la modernización del aparato del Estado.

# 11. Referencias

---

Alcaraz, Hubert (2019). Hacia la búsqueda de una definición de las autoridades administrativas independientes en Francia Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 30

Aninat, Isabel y Slaven, Razmilic eds. (2018). Un Estado para la Ciudadanía Estudios para su modernización, Centro Estudios Públicos [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180307/asocfile/20180307093931/libro\\_un\\_estado\\_para\\_la\\_ciudadania\\_cep\\_2018.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180307/asocfile/20180307093931/libro_un_estado_para_la_ciudadania_cep_2018.pdf)

Arellano, José Pablo (2020). Claves Constitucionales para la sostenibilidad fiscal/requisito para el desarrollo <https://www.cieplan.org/claves-constitucionales-para-la-sostenibilidad-fiscal-requisito-para-el-desarrollo/>

Bach, Stephen and Lorenzo, Bordogna (2011). “Varieties of New Public Management or Alternative Models? The Reform of Public Service Employment Relations in Industrialized Democracies”, The International Journal of Human Resource Management. June 2011

Blinder Alan (1997). Is government too political? <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1997-11-01/government-too-political>

Butelmann, A. (2021). Licitación 5G: ¿un veranito de San Juan? <https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/licitacion-5g-un-veranito-de-san-juan/2021-06-01/172218.html>

Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado (2019). Propuesta a S.E. para reformar la Contraloría General de la República <https://modernizacion.gob.cl/biblioteca/documentos-del-consejo-asesor-permanente/propuestas-del-consejo-para-reformar-la-contraloria-general-de-la-republica>

Correa P, Escobar L.E y Eyzaguirre S (2021). “Estado subsidiario y Estado empresario” en Valdés, Rodrigo, Rodrigo Vergara (eds.) Aspectos económicos de la constitución. Alternativas y propuestas para Chile Santiago de Chile: FCE, CEP. [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20210507/20210507102541/aspectos\\_economicos\\_de\\_la\\_constitucion\\_libro\\_completo.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20210507/20210507102541/aspectos_economicos_de_la_constitucion_libro_completo.pdf)

De la Cruz, M. y Garcés, Fernanda (2018). Orientaciones para un control interno fuerte y eficiente. Y una coordinación efectiva con la Contraloría General de la República en Aninat Isabel y Slaven Razmilic eds. (2018). Un Estado para la Ciudadanía Estudios para su modernización, Centro Estudios Públicos [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180307/asocfile/20180307093931/libro\\_un\\_estado\\_para\\_la\\_ciudadania\\_cep\\_2018.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180307/asocfile/20180307093931/libro_un_estado_para_la_ciudadania_cep_2018.pdf)

Egaña Rodrigo (2019). La agenda de modernización del Estado: Propuesta a medio camino Instituto de Asuntos públicos <http://www.inap.uchile.cl/u/preview/noticiaImp.jsp?id=156191&idDesktop=INAP>

Egaña Rodrigo y Cristian Pliscoff (2020). La gestión pública chilena después del 18-October: Ideas previas y reflexiones futuras <http://journals.openedition.org/ideas/8429> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ideas.8429>

Fukuyama, Francis (2016). What is Corruption? <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#francis-fukuyama-what-is-corruption>

Gobierno De Chile (2020). Avance De La Agenda De Modernización Del Estado <https://modernizacion.gob.cl/biblioteca/seguimiento-de-la-agenda-de-modernizacion-del-estado>

Hirshman Albert (1970). Exit Voice and Loyalty.  
<https://media.oiiipdf.com/pdf/96349884-7a86-4f70-a6a8-823300946065.pdf>

Huerta, Melchor, O. (2013). The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries, OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k487727gwwb-en>.

Instituto Nacional De Propiedad Industrial (2018). Informe evaluación de la experiencia de teletrabajo [https://www.inapi.cl/docs/default-source/default-document-library/informe-de-evaluacion-teletrabajo-inapi.pdf?sfvrsn=3096972\\_0](https://www.inapi.cl/docs/default-source/default-document-library/informe-de-evaluacion-teletrabajo-inapi.pdf?sfvrsn=3096972_0)

Ishida, Junichiro and Noriaki, Matsushima (2009). Should civil servants be restricted in wage bargaining? A mixed-duopoly approach. *Journal of Public Economics* 93

Irrarázaval, I.; Streeter, P. (2020). Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2020. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile+Hoy [https://www.sociedadnacion.cl/wp-content/uploads/2020/07/MAPA-ORGANIZACIONES-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-2020\\_-JULIO.pdf](https://www.sociedadnacion.cl/wp-content/uploads/2020/07/MAPA-ORGANIZACIONES-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-2020_-JULIO.pdf)

Maskin, Eric and Tirole, Jean (2004). The Politician And The Judge: Accountability In Government, *American Economic Review* [https://scholar.harvard.edu/files/maskin/files/the\\_politician\\_and\\_the\\_judge.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/maskin/files/the_politician_and_the_judge.pdf)

National Intelligence Council (March 2021). Global Trends A More Contested World. [www.dni.gov/nic/globaltrends](http://www.dni.gov/nic/globaltrends)

OECD (2002). Distributed Public Governance Agencies, Authorities and other Government Bodies [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/distributed-public-governance\\_9789264177420-en#page24](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/distributed-public-governance_9789264177420-en#page24)

OECD (2014). Chile's Supreme Audit Institution [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/chile-s-supreme-audit-institution\\_9789264207561-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/chile-s-supreme-audit-institution_9789264207561-en#page3)

OECD (2016). Avances en la Entidad Fiscalizadora Superior de Chile [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/avances-en-la-entidad-fiscalizadora-superior-de-chile\\_9789264250642-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/avances-en-la-entidad-fiscalizadora-superior-de-chile_9789264250642-es#page1)

OECD (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>

OECD (2018). Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices [https://www.oecd.org/corporate/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-a-compendium-of-national-practices.htm?utm\\_source=Adestra&utm\\_medium=email&utm\\_content=%C2%BB%20Download%20the%20compendium&utm\\_campaign=OECD%20Finance%20and%20Investment%20News%20-%20April%202018&utm\\_term=demo](https://www.oecd.org/corporate/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-a-compendium-of-national-practices.htm?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=%C2%BB%20Download%20the%20compendium&utm_campaign=OECD%20Finance%20and%20Investment%20News%20-%20April%202018&utm_term=demo)

Peña, Carlos (2019). Los peligros del activismo judicial. Revista del Colegio de Abogados <https://colegioabogados.cl/wp-content/uploads/2019/05/REVISTA-ABOGADO-75-WEB.pdf>

Pérez Ciudad Guillermo (2020). "Crisis política y modernización del Estado", Informe IES (septiembre de 2020) <https://www.ieschile.cl/wp-content/uploads/2020/10/30.9-Informe-modernizacio%CC%81n.pdf>

Pierry Arrau, Pedro (1986). La Administración del Estado en la Constitución Política, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/179/166>

Prime minister's office UK (2016). Against Corruption: a collection of essays May 2016 <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#francis-fukuyama-what-is-corruption>

Putnam Robert (1993). What makes democracy work?, National Civic Review

Putnam Robert (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" *Journal of Democracy* <https://www.tesd.net/cms/lib/PA01001259/Centricity/Domain/1114/BowlingAlone.pdf>

Rajevic, Enrique (2008). La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo, en Aninat Isabel y Slaven Razmilic eds. (2018). Un Estado para la Ciudadanía Estudios para su modernización, Centro Estudios Públicos [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180307/asocfile/20180307093931/libro\\_un\\_estado\\_para\\_la\\_ciudadania\\_cep\\_2018.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180307/asocfile/20180307093931/libro_un_estado_para_la_ciudadania_cep_2018.pdf)

Rexed, K. et al. (2007). "Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/3, OECD Publishing. doi:10.1787/210083427643

Soto Kloss, E. (2016). Bases constitucionales de la administración en Chile (pautas para el estudio de sus aspectos organizacionales). *Revista de Derecho Público*, (24), Págs. 73-96. doi:10.5354/0719-5249.2016.38697 <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/38697/40344>

Soto Martínez, Víctor (2020). Los gobiernos corporativos en la Administración del Estado BCN Serie Informes N° 30-20, 23-10-2020 [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29491/1/N\\_30\\_20\\_Gobiernos\\_corporativos.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29491/1/N_30_20_Gobiernos_corporativos.pdf)

Tirole J. (2017). "La Economía del bien común". Capítulo 6.

Ubaldi, B. and Okubo T. (2020), "OECD Digital Government Index (DGI): Methodology and 2019 results", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 41, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bo0142a4-en>

UN (2020). UN-E-Government-Survey-2020 <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>







comunicaciones@cieplan.org  
Dag Hammarkjsold 3269, Vitacura  
Santiago - Chile  
Fono: (56-2) 2796 5660

[WWW.CIEPLAN.ORG](http://WWW.CIEPLAN.ORG)