



# **Vinculación de las Fuerzas Armadas con los Gobiernos Regionales**

**Tesis realizada por los autores para optar al grado de  
Máster en Gobierno y Gestión Pública.**

## **Autores:**

Juan Alejandro Matamala Almonacid

Gustavo Armando Araya Duarte

Mario Castillo Yevenes

Rodrigo Alejandro Hernández Vigueras

Mauricio Javier Salinas Peña

María Alicia Aguilar Martínez

**Abril, 2023  
Madrid, España**

## **DEDICATORIA**

Queremos dedicar este trabajo a nuestras familias, por apoyarnos en este proceso, creer en nosotros y facilitar nuestros deseos de superación.

También agradecer a Dios por habernos permitido conectar con las personas adecuadas y en su debido momento, esta experiencia no habría sido la misma sin el testimonio, apoyo y trabajo de cada uno de los integrantes del grupo, que hicieron posible finalizar con éxito este proceso.

## **AGRADECIMIENTOS**

Un agradecimiento muy especial al Centro de Estudios Estratégicos y de Negocios, institución que nos motivó a la realización de esta tesis, por mostrarnos el camino de la Responsabilidad Social, confiar en nosotros, acompañarnos y guiarnos constantemente, por enseñarnos con su ejemplo y ayuda para crecer como persona. Sólo podemos decir: gracias.

## Tabla de contenido

DEDICATORIA .....	ii
AGRADECIMIENTOS .....	iii
I. MÓDULO 1 .....	1
Introducción Módulo 1 .....	1
Objetivo General Módulo 1 .....	1
Objetivos Específicos Módulo 1 .....	2
Desarrollo Módulo 1 .....	2
Capítulo 1: Marco Teórico, Conceptos Básicos y Específicos .....	2
Capítulo 2: “Gobierno Abierto” .....	8
Capítulo 3: Principales Beneficios de la Vinculación que Tienen las Fuerzas Armadas con la Política Pública “Gobierno Abierto” en Estamentos Públicos en una Región .....	12
Capítulo 4: “Participación ciudadana y nuevos espacios de participación en asuntos públicos” .....	15
Conclusión .....	18
II. MÓDULO 2 .....	20
Introducción al Módulo 2 .....	20
Objetivo General Módulo 2 .....	20
Objetivo específico Modulo 2 .....	20
Desarrollo Módulo 2 .....	21
Capítulo 1: Administración y su Enfoque .....	21
Capítulo 2: La Evolución de la Administración Pública .....	25
Capítulo 3: La Modernización del Estado y la Gerencia de Altos Directivos .....	36
Conclusión .....	40
III. MÓDULO 3 .....	43
Introducción .....	43
Objetivo General Módulo 3 .....	43
Objetivo Específico Módulo 3 .....	43
Desarrollo Módulo 3 .....	44
Capítulo 1: Presupuesto Público .....	44
Capítulo 2: “Gasto público y rendición de cuentas” .....	48

Conclusión .....	69
IV. MÓDULO 4.....	70
Introducción del Módulo 4. ....	70
Desarrollo Módulo 4.....	71
Conclusiones .....	88
V. MÓDULO 5.....	89
Introducción al Módulo 5. ....	89
Desarrollo Módulo 5.....	90
Conclusiones .....	112
VI. MÓDULO 6.....	113
Introducción al Módulo 6. ....	113
Objetivo General Módulo 6. ....	113
Objetivo específico Modulo 6.....	113
Desarrollo Módulo 5.....	114
Conclusión .....	119
VII. BIBLIOGRAFÍA .....	121

## Índice de Imágenes

Imagen N° 1. “Los Fines del Estado” .....	4
Imagen N° 2. “Pilares básicos que debe contener un gobierno abierto” .....	9
Imagen N° 3. “Principios y ejes estratégicos” .....	10
Imagen N° 4. “Diagrama de cómo la transparencia, colaboración y participación se tratan en un gobierno abierto” .....	12
Imagen N° 5. “Transparencia y control en el uso de los recursos del sector defensa”.....	14
Imagen N° 6. “Pirámide de la Organización social del Imperio Bizantino” .....	29
Imagen N° 7. “Charles-Jean Baptiste Bonnin” .....	32
Imagen N° 8. “Principios de Administración Pública - 1809” .....	33
Imagen N° 9. “Administración Clásica – Henry Fayol” .....	36
Imagen N° 10. Elaboración Propia: “Distribución Presupuestaria FFAA 2023”.....	47
Imagen N° 11. “Distribución Presupuestaria Gobiernos Regionales 2023” .....	48
Imagen N° 12. “Ingresos totales del gobierno central, por componente, 2018-2020.....	64
Imagen N° 13. “Variación interanual real de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) .....	65
Imagen N° 14. “Variación interanual real de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA).....	65
Imagen N° 15. “Medidas administrativas seleccionadas y regímenes tributarios especiales de normalización tributaria para fortalecer la recaudación tributaria, 2020-2021” .....	67
Imagen N° 16. “Variación de los ingresos totales del gobierno central, por componente, 2019-2020 .....	68
Imagen N°17. “Ciclo de Vida de las Políticas Públicas” .....	75
Imagen N° 18. “Auditoria, seguimiento y evaluación” .....	84
Imagen N° 19. “Indicadores de desempeño” .....	87
Imagen N° 20. “Crisis de confianza en los Gobiernos y en la información” .....	98
Imagen N° 21. “Principios clave para la transición hacia una comunicación pública más eficaz” .....	100
Imagen 22: Cuadro de Mando Fuerzas Armadas .....	116
Imagen N° 23. Anexo Cuadro de Mando .....	117
Imagen N°. 24. Perspectiva de Aprendizaje.....	118

## **I. MÓDULO 1.**

### **Introducción Módulo 1.**

Día a día, cada uno de nosotros nos enfrentamos a la difícil acción de decidir. Responsabilidad no menor cuando detrás de esta decisión puede traer consigo males que afecten a personas, organizaciones, el medio ambiente y/o comunidades enteras. Los valores y virtudes que cada uno tiene, y que se han desarrollado a lo largo de nuestra vida, dan la base para enfrentar de mejor forma cada una de esas interrogantes, intentando prevalecer siempre el bien común por sobre el individual; valores y virtudes que deben concatenarse con normativas y leyes que rigen para el caso de estudio el estado de Chile y por ende sus instituciones públicas, pero que independiente de la promoción efectiva de códigos y reglamentos, pueden encontrarse desviaciones éticas no identificadas y/o que simplemente se han ido postergando por otras prioridades de quienes toman decisiones de esta índole y que se han incrementado por el desconocimiento de estatutos por ejemplo de aquellos que componen las instituciones públicas del estado. Es aquí en donde el rol de un Gobierno Abierto juega un papel relevante, potenciando no solo la manera de transparentar información si no que impulsando nuevas formas de interacción y comunicación con la ciudadanía, con el fin de facilitar no solo el acceso a información sino que además favorecer la participación ciudadana y colaborativa entre el sector público ,privado y social; lo que evidentemente ha traído consigo cambios y también la manera de percepción en cuanto a cómo las instituciones públicas nos componemos, operamos y gastamos. En el presente trabajo distinguiremos el progreso de las Fuerzas Armadas con dicha política pública y su vinculación con los Gobiernos Regionales.

### **Objetivo General Módulo 1.**

Determinar la vinculación que tienen las Fuerzas Armadas en la gestión de la administración pública y su asociación con los Gobiernos Regionales.

## **Objetivos Específicos Módulo 1.**

### ***Definir Gobierno Abierto***

- Describir los principales beneficios de la vinculación que tienen las Fuerzas Armadas con la Política Pública “Gobierno Abierto”.
- Ejes centrales del Gobierno Abierto y la forma en que interactúan entre sí.

### ***El rol de transparencia y rendición de cuenta en la sociedad actual***

- Definición de transparencia
- Rendición de cuenta y control social
- Cultura de datos abiertos

### ***Participación ciudadana y nuevos espacios de participación en asuntos públicos***

- Participación de distintos actores de la sociedad y que inciden en el ciclo de las políticas públicas.

## **Desarrollo Módulo 1**

La metodología utilizada para el desarrollo del presente modulo, está estructurada de tal forma que sé de cumplimiento a los objetivos específicos, de manera de dar cumplimiento al objetivo general en forma ordenada.

Para el cumplimiento del objetivo específico N°1, se consideró el estudio de la bibliografía con la que se procedió a crear el marco conceptual base y específico para el sustento de la investigación, luego se realizó un escrutinio interno y externo a través del estudio de la profundización en los conceptos centrales de este módulo, exponiendo sus principales características para llevarlas al área práctica.

### **Capítulo 1: Marco Teórico, Conceptos Básicos y Específicos.**

En este capítulo, se definirán y desarrollaran aquellos conceptos que servirán de base para dar solución al objetivo del módulo I. Para ello, se dividió el capítulo en “Marco teórico”, “Conceptos Básicos” y “Conceptos Específicos”. Lo anterior, permitirá desprender del estado del arte, de este primer módulo y tener una conclusión vinculante a objetivo específico del módulo I.

## *“MARCO TEÓRICO”*

Desde ya hace unas cuatro décadas atrás en los años finales de los años 70 y comienzo de los años 80, comenzó una crisis regional relacionada a los masivos actos de corrupción de distintos países llevando con esto a la necesidad de poder enfrentar estas crisis a nivel local. Estas crisis no solo afectaban a los distintos países en forma interna sino que sus ramificaciones abarcaban a los vecinos y sin más esta tendencia llevo a cuestionar la confianza y la legitimidad de los distintos estados ya que esta corrupción no solo era en los senos de los mismos gobiernos ya que abarca intereses privados y estatales. Esta crisis de legitimidad que se esparcía en la región llevo a que naciera un nuevo paradigma para la gestión pública, este paradigma llevo a que distintos países en los año 90 se concentraran en la solución de esta legitimidad, naciendo políticas en pos de frenar la corrupción en todos los niveles y llevar a empoderar a la ciudadanía dándoles a estos herramientas de control a los mismos órganos estatales, es así que a raíz de esta necesidad, el 20 de septiembre de 2011, el presidente de Estados Unidos de la época Barack Obama, fomento la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto, conformado por El Reino Unido, Brasil, México, Filipinas, Noruega, Sur África, Indonesia y Estados Unidos, firmando la Declaración de Gobierno Abierto, con el fin de entregar una Iniciativa Internacional Multilateral que “reflejara un momento de optimismo acerca del poder de la democracia, la tecnología y el gobierno abierto para cambiar vidas.”

## *“CONCEPTOS BÁSICOS”*

Los conceptos que se detallan a continuación, representarán durante el desarrollo del trabajo un lenguaje común y que, a su vez, será la base conceptual para el desarrollo del módulo I.

### **1- Estado de Chile**

La Constitución Política de la República, en su Capítulo I sobre las “Bases de la Institucionalidad”, establece los principios que orientan el ordenamiento jurídico y político de Chile y que expresan la continuidad de la tradición republicana del Estado nacional. Se trata de principios también reconocidos por otros países que comparten las premisas del régimen democrático y del respeto a la persona humana y sus derechos, pero a los que cada país imprime su sello particular en la tarea de darles vigencia cotidiana. En Chile existe un amplio reconocimiento de la persona humana, su dignidad y derechos, así como de las

comunidades en que aquélla se desarrolla, partiendo por la familia. El pleno respeto de los derechos de las personas impone al Estado las finalidades que se recogen en el recuadro [Imagen N° 1: “Los Fines del Estado”]. De la dignidad e igualdad inherente a todas las personas se deducen también objetivos socio-económicos prioritarios para el país, tales como la cohesión e integración social y la superación de la pobreza. [LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE, 2002].

#### **LOS FINES DEL ESTADO**

- ▶ Estar al servicio de la persona humana y promover el bien común.
- ▶ Respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.
- ▶ Proteger a la familia, núcleo fundamental de la sociedad, y propender a su fortalecimiento.
- ▶ Proteger a la población.
- ▶ Promover la integración armónica de todos los sectores de la nación.
- ▶ Contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

#### ***Imagen N° 1. “Los Fines del Estado”***

Fuente: “Libro de la Defensa Nacional de Chile (2002)”

## **2- Fuerzas Armadas**

Conforme a lo señalado en la Constitución Política de la República, las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están integradas solo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de Chile. Estos cuerpos armados existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. Las Fuerzas Armadas, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas. [LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE, 2017].

## **3- Ejército de Chile**

El Ejército de Chile es una institución que forma parte de las Fuerzas Armadas conforme a lo establecido en la Constitución Política de Chile, en el Capítulo XI “Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública” en los artículos 101 al 105.

El Art. 101 señala que “Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”. Asimismo, la Carta Fundamental establece sus caracteres de obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizados y disciplinados.

#### **4- Armada de Chile**

La Armada de Chile, es una institución que forma parte de las Fuerzas Armadas conforme a lo establecido en la Constitución Política de Chile, en el Capítulo XI “Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública” en los artículos 101 al 105.

A través de las múltiples tareas que ejecuta en el ámbito de la Defensa, en el sector marítimo-portuario y en el apoyo a la Política Exterior del Estado, está permanentemente al servicio del país, con sus hombres, mujeres y medios, para apoyar un desarrollo nacional constante y sustentable en el tiempo. Es por ello que, durante 200 años, el quehacer de la Marina, en el marco de las Áreas de Misión de la Defensa Nacional definidas por el Estado, ha contribuido y seguirá contribuyendo a la promoción y protección de los intereses del país y sus ciudadanos, donde sea requerido. [LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE, 2017].

#### **5- Fuerza Aérea de Chile**

La Fuerza Aérea de Chile (FACH) fue creada en 1930, es una institución que forma parte de las Fuerzas Armadas conforme a lo establecido en la Constitución Política de Chile, en el Capítulo XI “Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública” en los artículos 101 al 105. Su nacimiento fue producto del desarrollo que la aeronáutica nacional había alcanzado en años previos y de la necesidad del Estado de contar con una organización militar independiente que se abocara al dominio de la dimensión aérea. Gracias a un esfuerzo de décadas, la FACH posee, en la actualidad, una significativa dimensión estratégica y ha servido de base para el desarrollo de los distintos componentes del sistema aeroespacial nacional. [LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE, 2017].

## **“CONCEPTOS ESPECÍFICOS”**

### **Gobierno Abierto**

Gobierno abierto se concibe como un nuevo paradigma de modelo de Estado que tiene por objeto cambiar la cultura de relación, comunicación y trabajo conjunto entre diferentes actores del Estado, la sociedad civil, y el sector privado. Estos cambios se realizan, por una parte, transparentando oportunamente todo tipo de información y decisiones que se adopten en la gestión pública, y a su vez, integrando a la ciudadanía de manera participativa y vinculante en todos sus procesos.

Según la Carta Iberoamericana, se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. [CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ABIERTO. XXV CUBRE IBEROAMERICANA, 2016].

En 2011, El Presidente Obama se unió a los líderes de otros siete países para iniciar la Asociación de gobiernos abiertos (OGP, en inglés), una alianza mundial entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil con el fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas, aumentar la participación ciudadana y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad, Obama dijo en la cumbre de 2016 que al prepararse para dejar la presidencia, está más convencido que nunca de que “el cargo más importante no es presidente o primer ministro, “es *ciudadano*“. Dijo que espera poder trabajar, como ciudadano, “para construir sociedades más justas, más igualitarias y con más rendición de cuentas”.

### **Los Gobiernos Regionales**

Los Gobiernos Regionales fueron creados en Chile el año 1993, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, lo que

constituyó un significativo avance para el proceso de descentralización. Sus principales Objetivos son:

- Impulsar un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización y profundización del sistema democrático.
- Responder a las demandas de expansión económica de las distintas zonas del país y enfrentar la tarea de superar la pobreza.
- Avanzar por el camino de la descentralización y desconcentración en forma progresiva y gradual, compatibilizando los avances e innovaciones con la tradición institucional y jurídica de Estado Unitario.
- Modernizar la institucionalidad pública, poniéndola en sintonía con los importantes y variados requerimientos del tiempo presente y venidero.
- Racionalizar el desempeño de la administración estableciendo competencias específicas para los distintos niveles de gestión en que esta se estructura.
- Radicar la toma de decisiones en una instancia de proximidad al escenario en que se plantean importantes asuntos regionales. Como se puede apreciar, las innovaciones propuestas están dirigidas.

El Gobierno Regional es un organismo autónomo que se encarga de la administración superior de la región, se preocupa por el desarrollo armónico y equitativo del territorio. Su principal labor es la planificación y la confección de proyectos que impulsen el desarrollo económico, social y cultural, tomando en cuenta la preservación y mejoramiento del medio ambiente y la participación de la comunidad.

## **Misión**

El Gobierno Regional es el organismo encargado de la administración superior de la región. Se preocupa por el desarrollo armónico y equitativo del territorio, impulsando su desarrollo económico, social y cultural, tomando en cuenta la preservación y mejoramiento del medio ambiente y la participación de la comunidad.

## **Visión**

Seremos líderes en la gestión pública para el desarrollo de nuestra Región. Construiremos una ciudad metrópolis más competitiva, con mejores condiciones ambientales, mayores niveles de integración urbana, social y cultural, abasteciendo de servicios, infraestructura y equipamientos. Una capital sustentable, inclusiva, equitativa, moderna y segura.

## **Capítulo 2: “Gobierno Abierto”**

Debido a la gran cantidad de enfoques con los que se ha abordado la idea de gobierno abierto, resulta el concepto de acuerdo con su constante redefinición, responde en parte a su necesidad de abarcar fines y medios. Como dijimos anteriormente, se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

### **¿Cómo nace el concepto de gobierno abierto?**

Ya en los años 2003 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ya aludía producto de la desconfianza de la ciudadanía en sus gobiernos a la idea de tener "Una plataforma para implementar sólidas bases jurídicas, institucionales y políticas que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública" (OCDE, 2003),, esta plataforma nacía con el propósito de que la ciudadanía tuviera un acceso a la administración más fluida y más clara haciéndose participe de lo que era la participación pública. Tres años después se hace referencia “A que un Gobierno Abierto, seria aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos pueden "saber cosas" obtener información relevante y comprensible; "Conseguir cosas" obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno; y "crear cosas" participar en el proceso de toma de decisiones lo cual tiene referencia directa con los 3 componentes de Gobierno Abierto: Transparencia y acceso a la información, colaboración y participación. (OCDE, 2006).

Como dijimos anteriormente el 21 de marzo de 2009, el presidente de los Estados Unidos Barack Obama implementa en su país el “Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto” (“Memorandum on Transparency and Open Government”). Marcando un nuevo empuje al movimiento, de la mano del uso intensivo de la tecnología como instrumento catalizador de las acciones por promover apertura en los gobiernos de cara a los desafíos del nuevo milenio, de los cuales se desprendían **tres pilares básicos: Transparencia (saber), Participación y Colaboración (Contribuir.)**



**Imagen N° 2. “Pilares básicos que debe contener un gobierno abierto”**

Fuente: “Memorandum on Transparency and Open Government” (2009)

En la Asamblea General de Naciones Unidas, de septiembre de 2011, se impulsa a nivel mundial la creación de la “Alianza para el Gobierno Abierto” -AGA- (Open Government Partnership -OGP- por sus siglas en inglés), como una nueva iniciativa internacional voluntaria que tiene por objeto promover la adopción de políticas que promuevan la gobernanza, la institucionalidad democrática, la eficiencia, eficacia, desempeño y calidad de los gobiernos, con mira a que los Estados miembros se comprometan en ser más transparentes, rindan cuentas, sean más proactivos ante las necesidades de la ciudadanía y amplíen el alcance de su participación. AGA establece que, para consolidar un gobierno abierto, se debe emplear cuatro principios y ejes estratégicos:



**Imagen N° 3. “Principios y ejes estratégicos”**

Fuente: “Asamblea General de Naciones Unidas” (2011)

## Principios y ejes estratégicos

- 1. Transparencia:** La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertos, completos, oportunos, gratuitos y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formatos brutos, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.
- 2. Participación ciudadana:** Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.
- 3. Rendición de cuentas:** Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.
- 4. Innovación y tecnología:** Los gobiernos han aceptado la importancia que reviste proveer a la ciudadanía acceso irrestricto a la tecnología, el rol fundamental de las tecnologías en conducir la innovación, y lo fundamental que es incrementar la capacidad de los ciudadanos para usar las nuevas tecnologías.

## **¿Cómo interactúan los ejes estratégicos entre sí?**

Como vimos anteriormente el principio o ejes estratégicos trabajan como entes que necesitan de su interacción para dar cabida a que la ciudadanía tenga un acceso a la administración más fluida y más clara, a través de esto es que estos ejes interactúan de la siguiente forma:

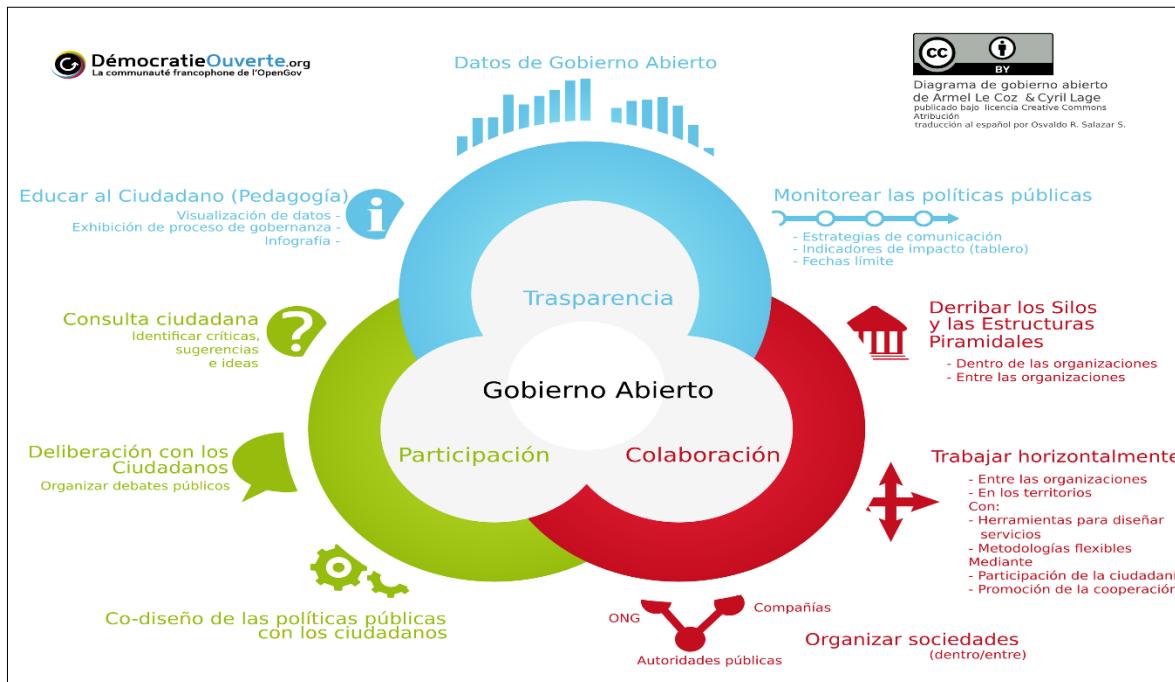
**Acceso a la información pública:** Asociadas a este eje se encuentran las acciones tendientes a garantizar el derecho de acceso a la información pública, así como también aquellas que buscan poner a disposición de la ciudadanía datos públicos. Se trata del desarrollo de normativa y/o de la implementación o mejora de los medios de entrega de la información pública –digitales y no digitales-. También se encuentran alineadas a este eje las acciones e iniciativas vinculadas a la liberación de datos gubernamentales en formatos abiertos

**Participación y colaboración entre actores:** Este eje engloba aquellas acciones orientadas a: garantizar el derecho de participación ciudadana en la gestión pública; fortalecer los mecanismos de participación ciudadana; promover la colaboración entre actores estatales y no estatales a niveles decisorios y de cogestión. Se trata del desarrollo de normativa sobre participación ciudadana y/o implementación de nuevos y mejores mecanismos y canales para la participación de actores de diversos sectores de la sociedad en los asuntos públicos. También se incluyen en este eje acciones de sensibilización

**Integridad pública y rendición de cuentas:** Alineadas a este eje se encuentran aquellas acciones que buscan garantizar la ética e integridad en la función pública, así como también fortalecer los medios para la rendición de cuentas de entidades públicas y mixtas. Se trata de acciones tales como el desarrollo de normativa sobre declaraciones patrimoniales de funcionarios, actividad de lobby, conflicto de intereses y designación de funcionarios públicos. También se encuentran agrupados bajo este eje, la implementación o mejora de mecanismos de rendición de cuentas y el fortalecimiento o creación de instituciones de supervisión independientes.

**Fortalecimiento de capacidades institucionales:** Este eje reúne aquellas acciones tendientes a fortalecer las capacidades de los recursos humanos del sector público y a mejorar los procesos de producción de bienes y servicios públicos al interior de las instituciones, con el objetivo de incorporar el enfoque de gobierno abierto a estos procesos. Se trata del desarrollo de capacitaciones y actividades de sensibilización de funcionarios públicos,

promoviendo así el cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas en favor de esquemas transparentes, colaborativos y, en consecuencia, más eficientes y eficaces.



**Imagen N° 4. “Diagrama de cómo la transparencia, colaboración y participación se tratan en un gobierno abierto”**

Fuente:[ [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Open\\_government\\_-\\_spanish.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Open_government_-_spanish.svg)]

### Capítulo 3: Principales Beneficios de la Vinculación que Tienen las Fuerzas Armadas con la Política Pública “Gobierno Abierto” en Estamentos Públicos en una Región.

El Gobierno de Chile ha adoptado la siguiente definición de gobierno abierto: “Política pública de carácter transversal en el Estado chileno, cuyo propósito es fortalecer y mejorar la institucionalidad y gestión de los asuntos públicos a partir de promover y consolidar la aplicación de los principios de la transparencia y acceso a la información pública, y los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas. Todo ello en el contexto del proceso de modernización de las instituciones públicas en curso, cuya finalidad es avanzar hacia un Estado al servicio de todos y a mejorar la calidad de vida de la población” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia. “Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018”, pp. 13-14).

La adopción de los principios de gobierno abierto no sólo aplica a los gobiernos nacionales, sino que también pueden ser aplicados en el poder legislativo (el Congreso), el poder judicial, las fuerzas armadas, los municipios, las juntas de vecinos, y más. En otras palabras, los principios del gobierno abierto son relevantes para la existencia de un “Estado abierto” y una “democracia abierta”.

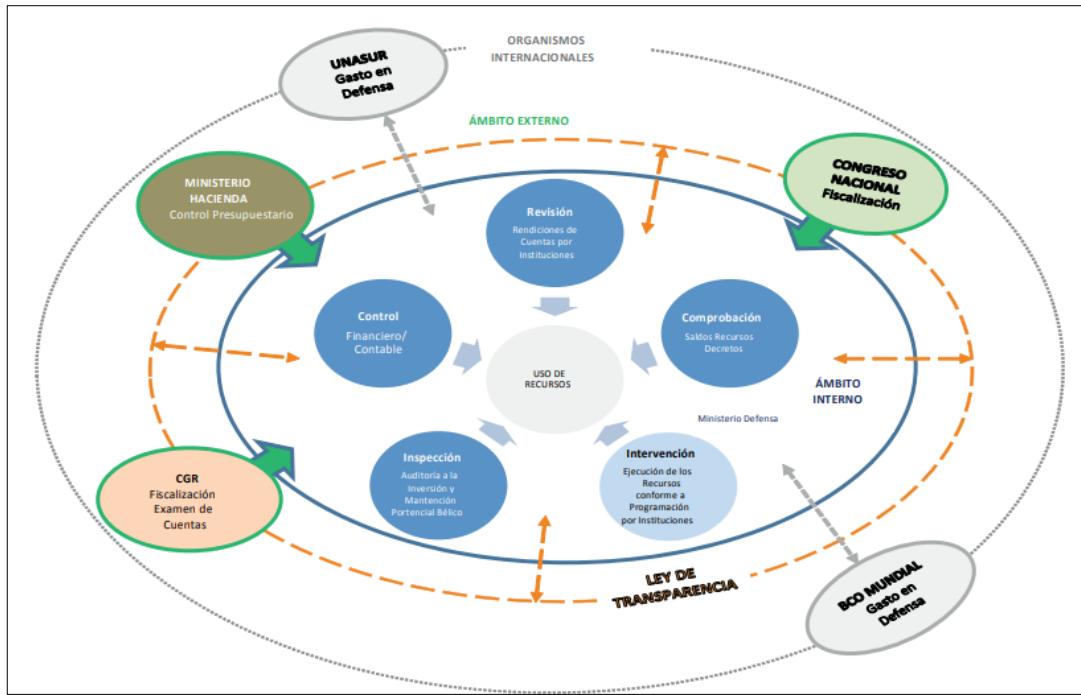
Referente a materias de probidad y transparencia que son de aplicación general en el Estado se tratan, entre otras normas legales de la República, en la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, conocida como Ley de Transparencia y promulgada en agosto de 2008; en la Ley N° 20.730, que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios; y en la Ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses. En este marco, el Ministerio de Defensa Nacional ha impulsado una serie de medidas y actividades de control y fiscalización cuya ejecución se viene materializando desde julio de 2015 en todo el sector Defensa.

### **Plan para el fortalecimiento de la probidad, la transparencia y el control interno**

Este plan consta de cinco ejes que tuvieron por objeto desarrollar actividades independientes y objetivas de aseguramiento, concebidas para agregar valor y mejorar las operaciones y procesos de cada una de las instituciones del sector Defensa, propiciando ambientes preventivos de control y fiscalización. El plan se materializa por medio de una instrucción ministerial a través del Oficio MDN.AUD.MIN. (ORD.) N° 6800/66/2016, de fecha 27 de enero de 2016. [LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL, 2017].

### **Control externo y control interno**

Chile tiene una política de apertura para informar a la comunidad nacional e internacional acerca de los sistemas de armas que posee para su defensa, sus adquisiciones e inversiones en la materia. Esto incluye varias medidas de transparencia en el manejo financiero frente a instituciones internacionales, medidas de control externo al sector -a cargo particularmente de la Contraloría General de la República- y medidas de control interno radicadas en el Ministerio de Defensa Nacional y sus organismos e instituciones dependientes.



**Imagen N° 5. “Transparencia y control en el uso de los recursos del sector defensa”**

Fuente: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (2017)

**Principales beneficios de la vinculación que tienen las Fuerzas Armadas con la Política Pública:**

- Previene la corrupción.
- Conecta y sintoniza a vecinos, funcionarios y autoridades.
- Empodera a las personas y les permite decidir.
- Fortalece e integra los mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas.
- Contribuye a que las personas entiendan más sobre cómo funciona el sector público.
- Mejora la gestión pública.
- Aprovecha la inteligencia colectiva y las capacidades de innovación existentes en la región.
- Estimula la modernización de la región.
- Da continuidad a las medidas implementadas más allá del sector público.
- Da un marco conceptual internacionalmente reconocido.
- Facilita el establecimiento de planes de mejora progresiva.

## **Capítulo 4: “Participación ciudadana y nuevos espacios de participación en asuntos públicos”**

### **Participación de distintos actores de la sociedad y que inciden en el ciclo de las políticas públicas.**

Desde la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 hasta la actualidad, se han producido cambios políticos, sociales, ideológicos, culturales, económicos, tecnológicos y científicos, que han demostrado la validez de la Declaración como la necesidad de actualizar, qué comprendemos como derechos humanos, y qué debemos hoy promover y proteger.

La Declaración de Derechos Humanos Emergentes, nace desde la sociedad civil global en los inicios del siglo XXI, con objeto de contribuir a diseñar un nuevo horizonte de derechos que oriente a los movimientos sociales y culturales de las colectividades y de los pueblos, al mismo tiempo, se inscriba en las sociedades contemporáneas, en las instituciones, en las políticas públicas y en las agendas de los gobernantes desde una nueva relación entre sociedad civil global y el poder.

La participación ciudadana en Chile, forma parte de las políticas públicas desde 1990. Esta expresión presenta un balance crítico del impacto que esas agendas, especialmente ubicadas en la activa política social de los gobiernos entre 1990 y 2010, han tenido, tanto para la sociedad civil como para la gestión pública. Esta proposición analiza los principales mecanismos institucionales de participación ciudadana en políticas públicas desarrollados durante los últimos veinte años en Chile a la luz de su incidencia en la ampliación del espacio público de deliberación democrática. El trabajo postula que la débil institucionalización alcanzada y su desvinculación con el espacio público de deliberación tienen como efecto la reproducción de las desigualdades de acceso a las decisiones públicas y una cierta irrelevancia de los mecanismos implementados en la trayectoria de las políticas. Se proponen estándares básicos que deben cumplirse para que la incorporación de la participación ciudadana redunde en una mayor equidad de acceso, en fortalecimiento de las capacidades de acción pública de la sociedad civil y una mayor efectividad en su articulación a las políticas.

En Chile la participación ciudadana, ha estado presente en el debate político, generándose diversas políticas públicas, programas, iniciativas legales y convocatorias amplias para abordar el tema. La participación ciudadana pareció ser una idea políticamente correcta, es decir, formó parte del discurso oficialmente aceptado, pero su significado permaneció en la vaguedad y su extensión fue muy limitada.

En cualquier caso hablar de participación ciudadana en aquellos años, no comprometía ningún cambio concreto en las orientaciones y prácticas del proceso político e institucional.

La situación cambió en 2006, con la apertura y rápida clausura del debate sobre “gobierno ciudadano”, realizado con una amplia e intensa aunque breve movilización social “La rebelión de los pingüinos” como telón de fondo. Ese debate permitió ver que el consenso no era tal, cuando se trataba de poner en práctica transformaciones concretas en el modo de gobernar, surgieron así voces explícitamente contrarias a la introducción de nuevos mecanismos de participación institucional, y que denunciaron la idea de “gobierno ciudadano” como algo carente de sentido y colmado de peligros.

## **Participación Ciudadana en los Gobiernos Regionales**

### **Antecedentes**

La Subsecretaría de desarrollo Regional (SUBDERE), a través de la División de Desarrollo Regional creó el Programa de Participación Ciudadana en los Gobiernos Regionales, que es un conjunto de medidas que buscan avanzar en que cada región determine un Reglamento Regional de Participación Ciudadana, impulsando como principal mecanismo los Consejos de la Sociedad Civil, según lo establecido en la reciente aprobación de la ley 21.074 relativo al Fortalecimiento de la Regionalización del País, la que señala en el artículo 4°, con excepción de los gobiernos regionales, los que deberán constituir consejos de la sociedad civil según las normas de este Título”.

Este proceso ha sido con gradualidad, ya que, durante el 2017, a través del programa, las regiones de Tarapacá, Coquimbo, Biobío, Los Ríos y Aysén, diseñaron sus reglamentos regionales, los que permitirán colaborar como guía para las nuevas regiones que instalen los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC). Es por esta razón que todos los Gobiernos Regionales del país durante el año 2018 debieron establecer las modalidades formales requeridas (art. 70 Ley 18.575).

El 2017 se implementó la metodología de Responsabilidad Social en las regiones de: Arica, Los Lagos, Aysén, Magallanes y Atacama, que permitió dar cuenta de la labor realizada tanto en los planes de zonas extremas, y en el plan de reconstrucción de Atacama. A través de distintas actividades se dio a conocer a la ciudadanía el estado de avance de las obras que forman parte de cada cartera de proyectos, incluyendo los procesos de diseño, estado de avance y resultados de los proyectos involucrados.

## **DESAFÍOS PLANTEADOS POR EL GOBIERNO PARA EL AÑO 2018-2022**

### **Instalación Consejos de la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales**

Los Gobiernos Regionales deben tener instalado los Consejos de la Sociedad Civil desde el 22 de febrero de 2018 (art. 4 Ley 21.074). Para ello deberán dictar un reglamento regional de participación ciudadana (art. 70 Ley 18.575).

Esta participación ciudadana es un eje fundamental de la SUBDERE, quien ha considerado que cualquier proceso de cambio, tal como lo es la descentralización, debiese considerar a todos los actores, para que de manera conjunta puedan construir y avanzar hacia nuevos niveles de participación, en donde los ciudadanos sean parte de los nuevos Gobiernos Regionales.

Hoy ha cambiado el paradigma, gracias a la reciente aprobación de la ley 21.074, todos los Gobiernos Regionales del país deben constituir una COSOC, donde lo componen integrantes de organizaciones sin fines de lucro relacionados con las competencias del GORE, tales como:

- **Asociaciones:** corporaciones y organizaciones no gubernamentales.
- **Fundaciones:** centros de estudio, centros de ayuda, etc.
- **Organizaciones territoriales:** juntas de vecinos, uniones comunales de juntas de vecinos.
- **Organizaciones funcionales:** Mujeres, jóvenes, campesinos, adultos mayores, ambientales, voluntariados, culturales, etc.
- **Otras:** gremiales, indígenas, deportivas, cooperativas, colegios profesionales, etc.
- **Agrupaciones diversas.**

## **Temas que abordan generalmente los COSOC**

- Elaboración de Plan de trabajo Anual.
- Diseño, seguimiento y evaluación de las iniciativas, acciones, políticas, planes y programas.
- Seguimiento de la información presupuestaria del GORE.
- Canalización de inquietudes, sugerencias y propuestas de interés público respecto de los planes y programas del GORE.
- Definición de las modalidades más apropiadas de consulta.
- Preparación y observación de la cuenta pública participativa antes de su rendición.
- Consultas sobre anteproyectos de ley.
- Evaluación de la implementación del Reglamento de Participación Ciudadana Regional.

Sin embargo y luego de vincular esta iniciativa sobre la implementación de las COSOC en las regiones, se presentan críticas en variados aspectos por académicos, la sociedad civil, funcionarios públicos y el mundo privado sobre:

- A nivel Municipal 169 de 345 municipios han constituido su COSOC.
- Falta de interés.
- Falta de quorum.
- Rigidez legal.
- No se contempló al Concejo Municipal en su diseño.
- Poco interés del Alcalde.
- En el caso de los Gobiernos Regionales, falta de información de qué es un COSOC, por parte del CORE y funcionarios del GORE.

## **Conclusión**

En consecuencia con lo antes expuesto, en Chile se han realizado profundos cambios en la institucionalidad pública desde la década de los ochenta. Sin embargo, y a partir de 1990 se ha dado un importante estímulo a la descentralización en la toma de decisiones gubernamentales.

Por una parte se modifica la Carta Fundamental que permite la promulgación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, que crea los Gobiernos Regionales como ente de administración superior de las regiones, conformado por el Intendente, como Ejecutivo y los Consejos Regionales, ente colegiado de participación con miembros electos por los concejales municipales constituidos en un colegio provincial electoral. A los Gobiernos Regionales se le entregan funciones y atribuciones en las áreas de desarrollo social y cultural, fomento productivo y ordenamiento territorial.

En 1993 se promulgó la Ley sobre Gobierno y Administración Regional con lo que se establece una institucionalidad intermedia entre el Gobierno central y las Municipalidades: los Gobiernos Regionales.

Producto de las reformas legales, se han traspasado importantes funciones y atribuciones, sin embargo se reclama por la escasez de recursos asociada a este proceso de delegación. En 1994 el actual Gobierno asume el compromiso público de duplicar los recursos de decisión regional antes del año 2000. En el contexto de diseñar una estrategia coherente y realista que permita cumplir la meta establecida se ha desarrollado el trabajo 'Descentralización de Recursos hacia los Gobiernos Regionales.

El Gobierno de Chile en lo referido a gobierno abierto lo ha definido como: "Política pública de carácter transversal en el Estado chileno, cuyo propósito es fortalecer y mejorar la institucionalidad y gestión de los asuntos públicos a partir de promover y consolidar la aplicación de los principios de la transparencia y acceso a la información pública, y los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas. Las FFAA están vinculadas directamente con la ciudadanía es por ello que se definió la polivalencia de ellas, a fin de aportar al desarrollo y seguridad del país en tiempos de paz, en especial en casos de emergencias, catástrofes naturales, sin que ello desnaturalice su función principal como lo es la defensa del país.

## **II. MÓDULO 2.**

### **Introducción al Módulo 2.**

Día a día, cada uno de nosotros nos enfrentamos a la difícil acción de decidir. Responsabilidad no menor cuando detrás de esta decisión puede traer consigo males que afecten a personas, organizaciones, el medio ambiente y/o comunidades enteras. Los valores y virtudes que cada uno tiene, y que se han desarrollado a lo largo de nuestra vida, dan la base para enfrentar de mejor forma cada una de esas interrogantes, intentando prevalecer siempre el bien común por sobre el individual; valores y virtudes que deben concatenarse con normativas y leyes que rigen para el caso de estudio el estado de Chile y por ende sus instituciones públicas, pero que independiente de la promoción efectiva de códigos y reglamentos, pueden encontrarse desviaciones éticas no identificadas y/o que simplemente se han ido postergando por otras prioridades de quienes toman decisiones de esta índole y que se han incrementado por el desconocimiento de estatutos por ejemplo de aquellos que componen las instituciones públicas del estado. Es aquí donde el rol de un Gobierno Abierto juega un papel relevante, potenciando no solo la manera de transparentar información si no que impulsando nuevas formas de interacción y comunicación con la ciudadanía, con el fin de facilitar no solo el acceso a información sino que además favorecer la participación ciudadana y colaborativa entre el sector público, privado y social; lo que evidentemente ha traído consigo cambios y también la manera de percepción en cuanto a cómo las instituciones públicas nos componemos, operamos y gastamos. En el presente trabajo distinguiremos el progreso de las Fuerzas Armadas con dicha política pública y su vinculación con los Gobiernos Regionales.

#### **Objetivo General Módulo 2**

Determinar la vinculación que tienen las Fuerzas Armadas en la gestión de la administración pública y su asociación con los Gobiernos Regionales.

#### **Objetivo específico Modulo 2**

Describir el término de “La Administración”, dando a conocer su evolución y el proceso de modernización del Estado en Chile.

## **Desarrollo Módulo 2**

La metodología utilizada para el desarrollo del presente modulo, está estructurada de tal forma que sé de cumplimiento a los objetivos específicos, de manera de dar cumplimiento al objetivo general en forma ordenada.

Para el cumplimiento del objetivo específico N°1, se consideró el estudio de la bibliografía con la que se procedió a crear el marco conceptual base y específico para el sustento de la investigación, luego se realizó un escrutinio interno y externo a través del estudio de la profundización en los conceptos centrales de este módulo, exponiendo sus principales características para llevarlas al área práctica.

### **Capítulo 1: Administración y su Enfoque**

Sin duda, el descrédito de la burocracia pública en los tiempos modernos, es una percepción ampliamente generalizada. Es común escuchar hablar de ineficiencia y corrupción como características que definen la esencia de la administración. En el marco de esta impresión colectiva, los gobiernos poseen graves dificultades para que la legitimidad de su accionar no se encuentre muchas veces profundamente socavada por el accionar administrativo.

En América Latina y el Caribe se está llevando a cabo una profunda modernización de la gestión pública para lograr gobiernos más efectivos, eficientes y abiertos, para el beneficio de los ciudadanos. Un gobierno abierto se caracteriza por ser transparente y promover participación y esquemas de colaboración, con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos. Desde hace algunos años, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) apoya a los países de la región en la formulación y elaboración de sus propios planes de acción para lograr más y mejor democracia, incentivando la colaboración activa entre las entidades y órganos del gobierno en todos los niveles, y entre estos y los ciudadanos. Por otro lado, la innovación tecnológica a través de la utilización de los datos abiertos es otro recurso que el ILPES promueve para dar valor público y social a la información acumulada y/o producida en las instituciones de gobierno.

### **Enfoques Metodológicos para mejorar de la administración**

Es difícil escoger un enfoque metodológico como el ideal y el mejor camino para realizar una investigación en la disciplina de la administración pública, pues se complementan y

relacionan entre sí. La existencia de tres enfoques, (Cualitativo, Cuantitativo y Mixto), indispesablemente contribuyen a direccionar de mejor forma los estudios. En variados textos se considera o recomienda el enfoque mixto o integrado, donde el uso de técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa en una investigación de problemas socioeconómicos, asuntos públicos, evaluación de programas y análisis de políticas públicas, la resultante del producto final es de mayor contenido y más completo, donde la fusión de ambos enfoques requiere de mayores recursos económicos.

### **Análisis a considerar antes de investigar**

La metodología que usamos debe estar relacionada a la intención del investigador (¿qué queremos investigar?, el tema, asunto o problema), a los recursos, a la profundidad requerida, y al tipo de investigación que se desea desarrollar. El enfoque metodológico es por donde hay que empezar, ( el cualitativo, el cuantitativo, y el mixto o integral).

- 1) El enfoque cualitativo: Es esencial para el desarrollo de teorías y para la conceptualización de los fenómenos, asuntos o cosas que se desean investigar minuciosamente. Su prioridad es la descripción, análisis y explicación de lo interesado de forma integral y lo más natural posible. La descripción y explicación debe ser detallada y profunda, por eso es imperativo el uso de cuestionarios que contengan preguntas “abiertas”, que recojan el profundo sentir de los entrevistados. El análisis de los datos recogidos por la observación o por cuestionarios debe ser uno subjetivo, donde el investigador usa su preparación y su modo de ver las cosas para analizarlas. Esa subjetividad es necesaria y promulgada por los que aplican el enfoque cualitativo a sus investigaciones formales.
- 2) El enfoque Cuantitativo: Este enfoque pretende medir los conceptos estudiados a través de las escalas de medición y de esta manera “operacionalizarlos”. Es excelente para probar las teorías, las hipótesis y la medición de rendimiento y el desempeño de los programas de gobierno. Este enfoque trata de ser objetivo y de basarse en las probabilidades, estas últimas calculadas por las estadísticas. La investigación cuantitativa busca obtener muestras representativas de la población a estudiarse a través de fórmulas estadísticas y sistemas de selección de sujetos donde todos tengan la misma oportunidad o probabilidad de ser seleccionados. Las mediciones de la

población se conocen como parámetros y las de las muestras como estadísticas. Un ejemplo sería el censo, los cálculos de un censo se conocen como parámetros y los de las muestras de esa población como estadísticas.

- 3) El enfoque metodológico mixto o integral: Nace de las grandes críticas de los usuarios de ambos enfoques metodológicos (el cualitativo versus el cuantitativo) y sus respectivas defensas, fueron creando un sector de investigadores sociales que percibieron las características positivas y complementarias de ambos y la posibilidad de unirlas. Estos pioneros del enfoque mixto o integral fueron acusados por los investigadores de las escuelas cualitativas y cuantitativas de tratar de adulterar y mal enfocar a las investigaciones sociales. Son muchos los autores que abordan los enfoques **cuantitativo - cualitativo**. Esta formulación encierra problemas con implicaciones epistemológicas, metodológicas y técnicas de la investigación social. Entre las posturas adoptadas sobre los métodos y técnicas de investigación social, se argumenta a favor de una postura conciliadora, que patrocina la complementariedad. Ambas perspectivas han llevado a cabo un reconocimiento mutuo [McNabb 2002].

OCDE realizará nuevo estudio para Chile sobre la confianza en las Instituciones Públicas

En el marco de la Agenda de Modernización del Estado Chileno, el Ministerio de Hacienda en el mes de noviembre del año 2022, encargó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) un estudio que durará entre 18 y 20 meses, y la finalidad de este tratado es, analizar en profundidad la confianza en las instituciones públicas en nuestro país y los principales factores que influyen en ella.

El nuevo reporte, llamado “Drives of Trust in public institutions in Chile”, medirá las razones específicas de la disminución de este indicador en el último tiempo, para ayudar a comprender qué impulsa la confianza de las personas en las instituciones públicas y monitorear cómo las reformas y los mecanismos de gobernanza pública influyen en la evaluación y la experiencia de los ciudadanos con sus gobiernos. El objetivo es que este informe aporte con ideas para poder recuperar esa confianza.

El organismo también realizará una revisión de la medición de satisfacción usuaria gestionada anualmente por la Secretaría de Modernización del Estado del Ministerio de

Hacienda, así como del procedimiento de recopilación de datos (incluido el proceso de adquisición) para identificar posibles fuentes de sesgos y formas de mejorar tanto la muestra y el diseño del cuestionario, sobre la base de buenas prácticas internacionales. La revisión también analizará cómo las instituciones públicas utilizan los datos recopilados en la encuesta actual y proporcionará recomendaciones para fortalecer el uso de dicha información para mejorar la calidad de servicio y la experiencia usuaria.

Ministerio de defensa y Contraloría firman convenio para fortalecer capacidades de control y probidad en instituciones de la Defensa Nacional

En una actividad presidida por la Ministra de Defensa Nacional, Maya Fernández; y el contralor General de la República, Jorge Bermúdez, que contó con la presencia del Comandante en Jefe de la Armada, Almirante Juan Andrés de la Maza, y otros altos mandos de las Fuerzas Armadas, se firmó un convenio de colaboración entre ambos organismos que permitirá fortalecer las capacidades de control, probidad y buen uso de los recursos públicos al interior de las instituciones de la cartera.

El documento establece tres líneas de acción: el trabajo conjunto entre las instituciones participantes del convenio, que implica la representación de participantes de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y del Estado Mayor Conjunto (EMCO) para mejorar sus procesos internos, resolver debilidades detectadas en fiscalizaciones efectuadas por la Contraloría y definir propuestas de mejora en los ámbitos relevantes que se determinen.

En segundo lugar, se apunta al fortalecimiento de capacidades técnicas, con el desarrollo de un programa de capacitaciones, talleres y charlas dirigido a las Fuerzas Armadas, junto con los servicios y empresas del sector Defensa, respecto de la normativa que regula las auditorías efectuadas por la Contraloría.

El tercer eje, enfocado en la probidad e integridad, establece un refuerzo conjunto de las capacidades y el desarrollo de herramientas preventivas para fortalecer la gestión de integridad institucional.

La ministra de Defensa valoró el trabajo conjunto entre todas las instituciones participantes de este convenio, destacando que “tiene por finalidad contribuir a fortalecer el trabajo entre el sector defensa y la Contraloría General de la República, con el objetivo de mejorar los

procesos, resolver las debilidades detectadas y definir propuestas de mejoras en aspectos críticos. A través de la implementación de este convenio, los distintos servicios que conforman el Ministerio de Defensa, incluyendo las ramas de las FF.AA. y el EMCO, trabajarán con la Contraloría a través de mesas de coordinación, actividades de capacitación y formación y el fortalecimiento de la Integridad institucional”, concluyó.

## **Capítulo 2: La Evolución de la Administración Pública**

Pocas veces en la historia de la humanidad una institución se ha manifestado indispensable con tanta rapidez. La administración que es el órgano específico encargado de hacer que los recursos sean productivos, esto es, con la responsabilidad de organizar el desarrollo económico, refleja el espíritu esencial de la era moderna. Es en realidad indispensable y esto explica por qué, una vez creada, creció con tanta rapidez.

### **Concepto de Administración**

De acuerdo a su definición Etimológica, la palabra "Administración", se forma del prefijo "ad", hacia, y de "ministratio". Esta última palabra viene a su vez de "minister", vocablo compuesto de "minus", comparativo de inferioridad, y del sufijo "ter", que sirve como término de comparación. Si pues "magister" (magistrado), indica una función de preeminencia o autoridad –el que ordena o dirige a otros en una función-, "minister" expresa precisamente lo contrario: subordinación u obediencia; el que realiza una función bajo el mando de otro; el que presta un servicio a otro. La etimología nos da pues de la Administración, la idea de que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otro; de un servicio que se presta. Servicio y subordinación, son pues los elementos principales obtenidos [Historia de la Administración, 2020].

La administración aparece desde que el hombre comienza a trabajar en sociedad. El surgimiento de la administración es un acontecimiento de primera importancia en la historia social. La administración que es el órgano específico encargado de hacer que los recursos sean productivos, con la responsabilidad de organizar el desarrollo económico, refleja el espíritu esencial de la era moderna. El ser humano es social por naturaleza, por ello tiende a organizarse y cooperar con sus semejantes. La historia de la humanidad puede describirse a través del desarrollo de las organizaciones sociales partiendo en la época prehispánica por

las tribus nómadas, donde comienza la organización para la recolección de frutas y la caza de animales, y después con el descubrimiento de la agricultura da paso a la creación de las pequeñas comunidades. Los pueblos antiguos trabajaron unidos en organizaciones formales como lo son los ejércitos e instituciones religiosas, además las personas han escrito sobre cómo lograr que las organizaciones sean eficaces y eficientes, mucho antes de que el término “administración” hubiera aparecido y se hubiera definido. Las sociedades se han ido transformando, ya que durante siglos se caracterizaron por poseer formas predominantes agrarias, donde la familia, los grupos informales y las pequeñas comunidades eran importantes. Posteriormente, éstas se transformaron en otras de tipo industrial, impulsadas por la Revolución Industrial y caracterizadas por el surgimiento y desarrollo de las grandes organizaciones y centros industriales.

### **La administración en la Época Primitiva**

Cuando hablamos de administración, automáticamente pensamos en empresas, negocios o corporaciones. Sin embargo, la historia de la administración comenzó con las actividades primitivas de los grupos sociales, justo cuando el hombre necesitó organizar el trabajo en equipo y sus respectivas tareas, como la recolección y la producción de bienes o la racionalización de los recursos.

Al principio, mientras el hombre todavía incluía el nomadismo en su modo de vivir, la administración de los recursos de las diversas zonas geográficas que ocupaban fue una de las primeras tareas que podemos detectar en la historia y origen de la administración.

Con la llegada del sedentarismo, comenzaron a surgir las tareas productivas para cubrir las necesidades de las primeras poblaciones. Además, los asentamientos provocaron la aparición de las jerarquías en la cultura. Sin duda, el sedentarismo fue un gran impulsor en la historia de la administración en la Época Primitiva.

### **La administración en la Edad Antigua**

Los aportes en la línea de tiempo de la historia de la administración en la Edad Antigua fueron varios: nacieron los inventarios, creados por los egipcios, quienes registraban ventas e impuestos; surgió la división del trabajo, junto a la capacitación y la supervisión, y crearon un gobierno central con un distinguido poder de administración.

Por otra parte, en Grecia, los grandes filósofos aportaban sus conocimientos a la historia de la administración. Platón, quien afirmó que el proceso de la especialización era posible al reconocer que todos los seres humanos tenían aptitudes diferentes. Además, Pericles, el político y orador ateniense, estableció el principio de selección de personal, como un principio básico para la administración.

### **Aparición de la administración pública**

Con la llegada de los acontecimientos anteriores, la administración pública no demoró en surgir y ocupar un lugar en la cronología de la administración. Esta actividad influyó en la ejecución de las políticas gubernamentales durante las primeras civilizaciones.

Hoy en día, se puede entender a la administración pública como un organismo que debe asegurar la ejecución de las políticas y los programas de los gobiernos. Específicamente, es la planificación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones gubernamentales.

La administración pública es una característica de todas las naciones, cualquiera que sea su sistema de gobierno. Dentro de las naciones, la administración pública se practica en los niveles central, intermedio y local. De hecho, las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno dentro de una misma nación constituyen un problema creciente en la historia de la administración pública.

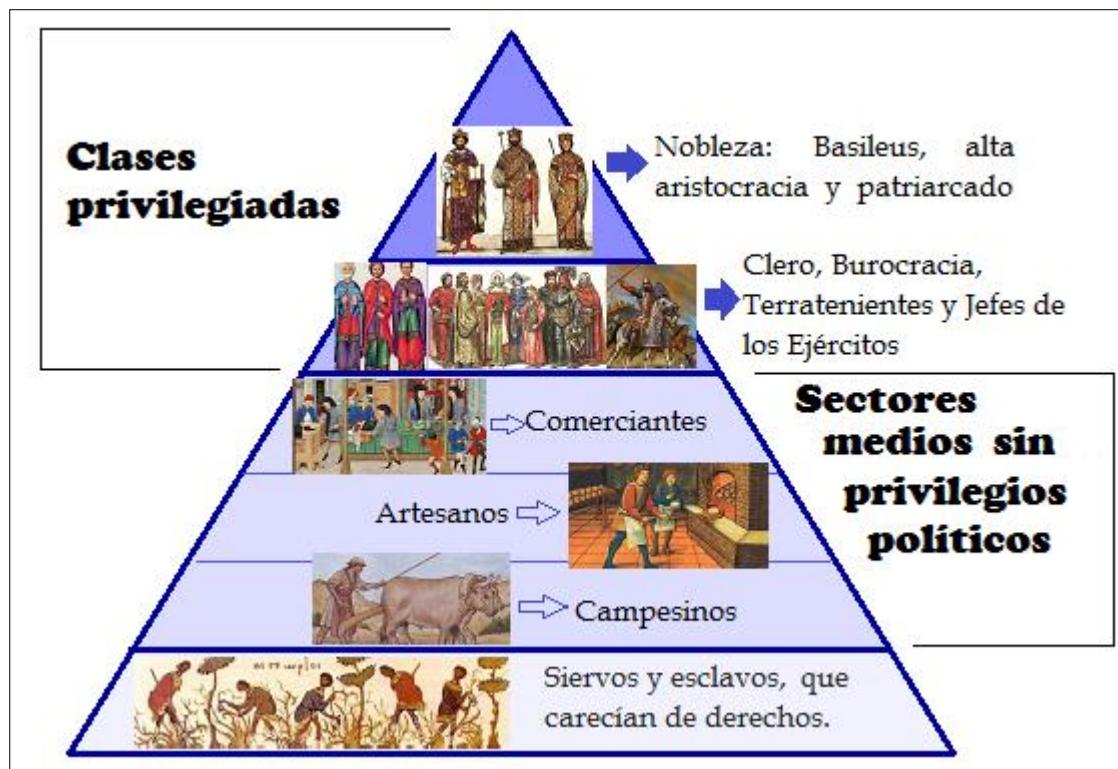
### **Primeros sistemas de la administración pública**

La administración pública tiene orígenes antiguos. En la administración en la antigüedad, los egipcios y los griegos organizaban los asuntos públicos por cargos, y se consideraba que los principales funcionarios eran los responsables de administrar justicia, mantener la ley y el orden, y proporcionar abundancia.

Los romanos desarrollaron un sistema más sofisticado bajo su imperio, creando distintas jerarquías administrativas para la justicia, los asuntos militares, las finanzas y los impuestos, y los asuntos exteriores y los asuntos internos, cada uno con sus propios funcionarios principales del estado.

Una elaborada estructura administrativa, posteriormente imitada por la Iglesia Católica Romana, cubría todo el imperio con una jerarquía de oficiales que reportaban al emperador a través de sus superiores. Como parte de la evolución de la historia de la administración, esta estructura sofisticada desapareció después de la caída del Imperio Romano Occidental en el siglo V, pero muchas de sus prácticas continuaron en el Imperio Bizantino en el este.

Muchas de las obras sobre Bizancio están plagadas de abordajes sobre la administración pública. En Bizancio la administración pública jugó un papel tan extraordinario, que el calificarlo como Estado administrativo implica hacer resaltar uno de sus aspectos más significativos. El régimen imperial bizantino dio cabida al Estado cuando la pérdida de Egipto y Siria durante el siglo VII, compactaron su territorio a las zonas geográficas más cercanas a Constantinopla y el segmento griego de su población se convirtió en dominante. Esto explica por qué un imperio multinacional, por principio, dio cabida al Estado moderno con preponderancia de un sector étnico de la sociedad. De acuerdo con lo precedente es menester considerar al modelo Estado administrativo bizantino, como componente principal en el complejo mundo político del imperio y que, asimismo, su carácter es moderno. En fin, que su modernidad es el resultado de la racionalización provista por la administración pública, a través del concurso de un servicio civil profesional sustentado en el mérito. Una propuesta central entre los bizantinistas, a los que nos sumamos, es que a lo largo de su historia el grado de organización estatal del imperio bizantino fue equiparable al nivel del imperio romano, así como de algunos Estados occidentales de principios de la edad moderna. Se ha destacado principalmente que sus rasgos distintivos fueron la centralización política, la economía monetaria y el ejército permanente [El Imperio Bizantino, 2021].



**Imagen N° 6. “Pirámide de la Organización social del Imperio Bizantino”**

Fuente: “Grandes Civilizaciones de la Historia. Imperio Bizantino.”, Gimeno, D (2008)

### Naciones en desarrollo

Los países menos desarrollados han tenido que enfrentar el problema opuesto con sus servicios civiles durante esta etapa de la historia de la administración pública. Después de la Segunda Guerra Mundial, muchos de estos países se independizaron antes de haber desarrollado estructuras administrativas efectivas o grupos de funcionarios capacitados.

Pocas de las potencias coloniales habían capacitado suficientemente a los administradores indígenas. Incluso cuando heredaron organizaciones administrativas razonablemente eficientes, los políticos de los países recién independizados con frecuencia demostraron ser incapaces de cumplir con las expectativas de su comunidad.

Los funcionarios de las antiguas potencias coloniales que se quedaron atrás a menudo encontraron desagradables las políticas radicales. El éxodo resultante de muchos de estos funcionarios marcó la administración en la época colonial, ya que los funcionarios indígenas rara vez eran un sustituto adecuado.

La falta de personal calificado a veces condujo no solo a una reducción de la eficiencia, sino también a una disminución de la moralidad administrativa. El nepotismo, el tribalismo y la corrupción, así como la ineficiencia en el servicio civil, fueron dificultades que a menudo influyeron en la falta de crecimiento de dichos países.

### **La administración en la Edad Media**

Los antecedentes históricos de la administración en la Edad Media empiezan a cambiar. Ya no hablamos de un poder centralizado, sino todo lo contrario. La historia de la administración comienza a transformarse, y el poder se descentraliza tanto en ámbitos económicos como políticos.

El feudalismo significó un gran antes y después en la historia de la administración, ya que, al organizarse los feudos, la administración de la actividad comercial y económica ya no dependía del rey, sino de cada administrador.

Junto a la descentralización, comienza la delimitación cada vez más marcada de las clases sociales, la cual estructuró toda la sociedad entre los siglos X y XV.

Por otra parte, y no menos importante, la organización militar también tuvo su participación en la evolución de la historia de la administración. La estructura y disciplina militar dejaron grandes huellas en materias de liderazgo, dirección y control en la toma de decisiones, factores que influyeron en la administración de manera directa.

### **La administración en la Edad Moderna**

En este momento de la historia de la administración moderna, el protagonista es el trabajo. Toda la atención se centró en la especialización de trabajo y en la implementación del control de procesos administrativos.

Además, con un fuerte crecimiento de la actividad económica, el comercio internacional y la llegada de la Revolución Industrial, las estructuras sociales y económicas comenzaron a transformarse rápidamente. Asimismo, con la invención de las máquinas industriales y el impacto de la producción industrial, la administración empezó a dar sus primeros pasos como una disciplina formal.

## **La administración en la Edad Contemporánea**

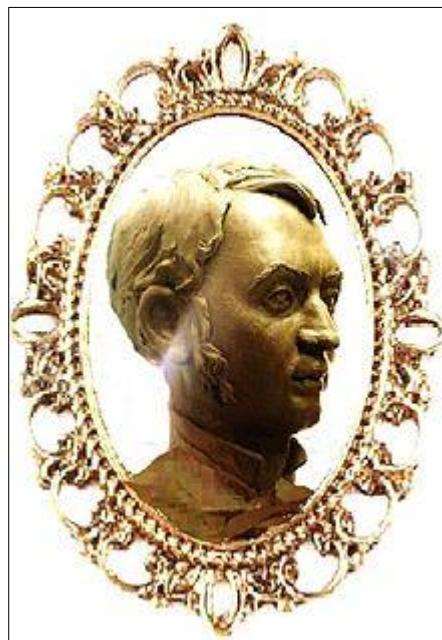
Luego de la Revolución Industrial, todo fue crecimiento en la historia de la administración. En ese sentido, veamos algunas de las claves que han marcado la administración en la actualidad. Los estudios cameralistas del siglo XVIII en Europa Central y en el estudio La Ciencia de la Policía en Francia. Sin embargo, poco más de siglo y medio después, en Estados Unidos surgieron importantes aportaciones que se centraron en el desarrollo de fórmulas y métodos científicos para dar mayor eficiencia y eficacia al funcionamiento del gobierno. A partir de este momento se desarrolla un intercambio de ideas entre el enfoque formalista europeo y el enfoque pragmatista americano, constituyendo ambos las principales referencias para el estudio de la evolución de la Administración Pública. Es importante considerar que, cuando se utiliza el sinédoque para referir voces como “Estado de bienestar” o “Estado de policía”, así como “Estado administrativo”, la palabra Estado se utiliza para significar la organización política de una nación como un todo. Debe apreciarse, asimismo, que nunca ha existido un Estado dedicado exclusivamente al bienestar, la policía o la administración pública. Por ejemplo, cuando se habla del Estado de bienestar se trata de un Estado cuya política continuada está orientada intensivamente hacia el bienestar [Morstein, 1957].

En Alemania, donde tiene su cuna la tradición administrativa europea a través del concepto decameralismo, se asistió desde el siglo XVII al desarrollo de una ciencia aplicada de la Administración Pública, orientada a estudiar los principios de una administración eficaz y abordada, principalmente, desde dos perspectivas y momentos históricos diferentes: Los llamados cameralistas, a fines del siglo XVII y principios del XVIII, quienes se consagraron principalmente al estudio concreto de las instituciones administrativas existentes y de los medios para mejorar su funcionamiento.

En Francia se puede percibir también una evolución muy similar a la ocurrida en Alemania. En el siglo XVII surgió la “Ciencia de la Policía” (“policía”, en este caso, entendida como el conjunto de los objetivos y aplicación de las políticas de Estado, en lugar de su acepción moderna de “fuerzas del orden”), que considera la Administración como el arte de dirigir los asuntos públicos y tiene un propósito esencialmente utilitario

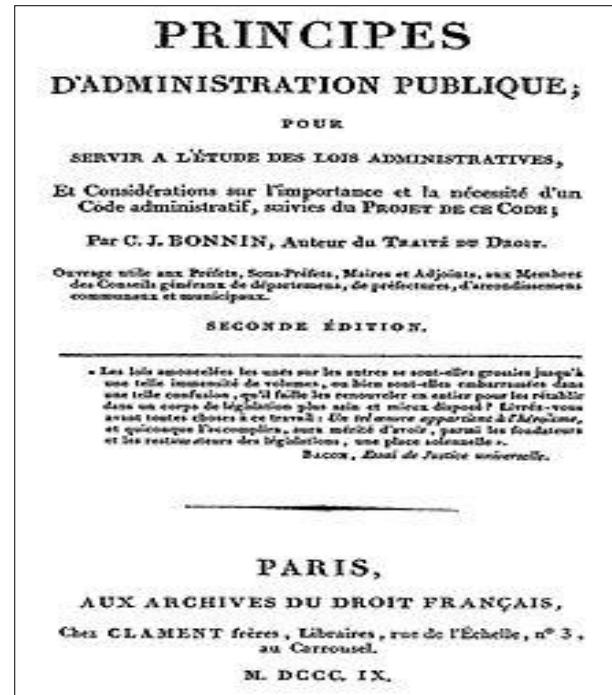
En el siglo XIX una gran cantidad de autores reivindicaron para la ciencia administrativa el estatus de disciplina científica autónoma. Bonnin, en su obra Principios de Administración

Pública, publicada en 1808, propone que es necesario considerar a la Administración como la ciencia que estudia y analiza las relaciones entre la sociedad y los administradores, pero añadió que esta ciencia tiene como propósito último la consecución de una acción eficaz. Para Charles-Jean Baptiste Bonnin (Francia, 4 de octubre de 1772 - octubre de 1846), pensador político y social, autor progresista de la Revolución Francesa y de la primera mitad del siglo XIX, y padre fundador de la ciencia de la Administración Pública. Creador de los principios de la administración pública y fundador innegable de la disciplina moderna de la administración pública.



***Imagen N° 7. “Charles-Jean Baptiste Bonnin”***

Fuente: “[https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Charles-Jean\\_Baptiste\\_Bonnin.jpg](https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Charles-Jean_Baptiste_Bonnin.jpg)” (2013)



### *Imagen N° 8. “Principios de Administración Pública - 1809”*

Fuente: “[https://es.wikipedia.org/wiki/Charles-Jean\\_Baptiste\\_Bonni](https://es.wikipedia.org/wiki/Charles-Jean_Baptiste_Bonni)” (2013)

## Principios de Administración Pública - 1809

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, el estudio del Derecho Administrativo, y en particular el de sus aspectos contenciosos, toma un lugar preponderante en el análisis de la actividad gubernamental. Únicamente dos autores intentan hacer prevalecer una visión no burocrática de la Administración, pero permanecen aislados en gran medida:

- Henri Fayol, quien tuvo una gran influencia en las corrientes administrativas que se desarrollaron con posterioridad en Estados Unidos.
- Henri Chardon, quien en su obra El Poder Administrativo (1911) se interroga tanto sobre los fines de la acción administrativa como sobre las reformas capaces de dilucidar la confusión entre los ámbitos político y administrativo.

## Teoría administrativa de la gestión

La teoría administrativa de la gestión fue desarrollada por Henri Fayol a través de su trabajo y sus publicaciones: los 14 principios de gestión de Fayol (1888) y Administration Industrielle et Generale (1916).

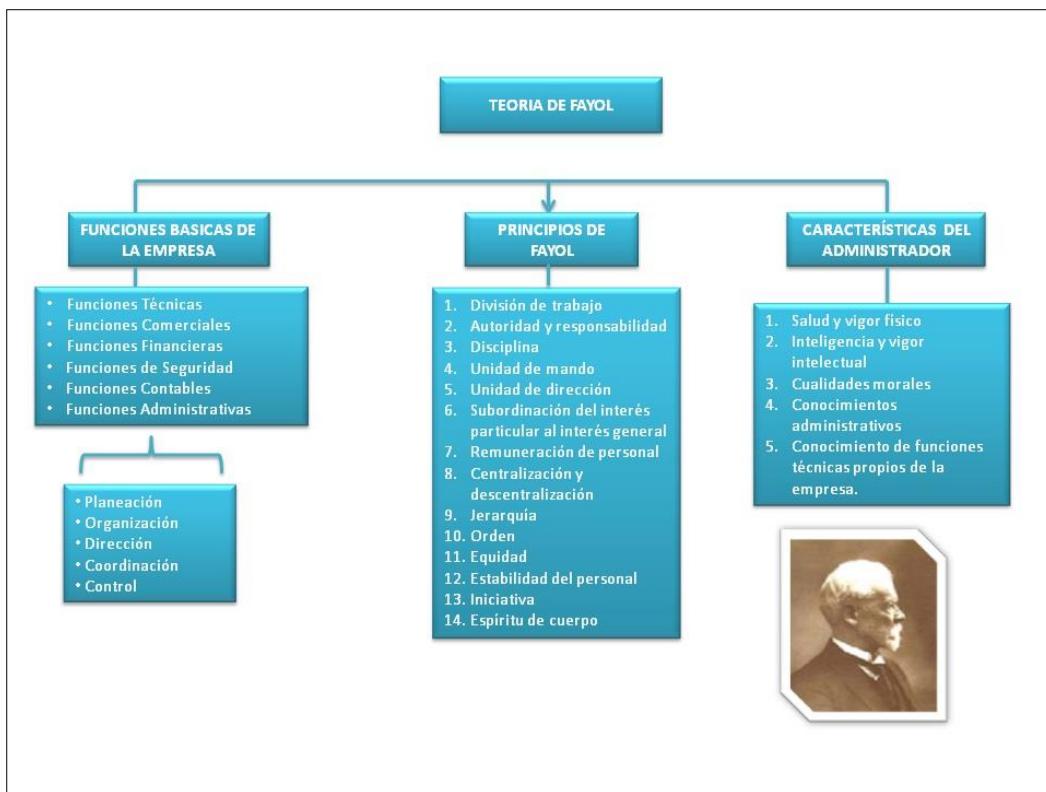
Fayol fue un ingeniero de minas francés que registró sus métodos industriales, y que se convirtió en un teórico de la gestión administrativa. De hecho, es considerado el padre de la Teoría de la Gestión Administrativa, a menudo llamada Teoría de Procesos o Teoría Estructural. Como miembro del movimiento de la teoría clásica en la historia de la administración de empresas, el trabajo de Fayol fue único en comparación con el de Frederick Taylor, quién se centró en la eficiencia del trabajador. En cambio, Fayol se enfocó en la organización y estructura de las tareas laborales como evolución de la administración. Para ello, observó específicamente cómo se organizan la gerencia y los trabajadores dentro de una empresa para permitir la finalización de la tarea. Por lo tanto, propuso la creación de grupos de trabajo y departamentos funcionales donde se realicen distintas actividades. Estas actividades contribuyen al cumplimiento de tareas mayores en la consecución de los objetivos de la empresa. Fayol siguió un enfoque de arriba hacia abajo para la eficiencia organizacional. Creía que la organización eficaz de la gestión tendría, en última instancia, un efecto sobre la productividad de los trabajadores de nivel operativo. Desde 1888 a 1918, durante su pasaje como director escribió su famoso “Administración industrial y general”.

Los catorce son los principios de administración de Henri Fayol

- 1) División del trabajo: El objetivo de este, el primer principio de la administración, es producir más y mejor trabajo con menor esfuerzo. La especialización permite que el individuo acumule experiencia, y mejore continuamente sus habilidades; de tal modo, pueda ser cada vez más productivo.
- 2) Autoridad: El derecho a dictar órdenes junto con las cuales debe ir equilibrada la responsabilidad de su función.
- 3) Disciplina: Los empleados deben de obedecer, pero este tema tiene dos caras: los empleados obedecerán, solo la gerencia hace su parte proporcionando una buena lección.}
- 4) Unidad de mando: Cada trabajador debe tener solamente un jefe sin otras líneas de mando en conflicto.
- 5) Unidad de dirección: La gente contratada para la misma clase de actividades debe de tener los mismos objetivos en un único plan. Esto es esencial para asegurar la unidad y la coordinación en la empresa. La unidad del comando no existe sin la

unidad de la dirección, pero no fluye necesariamente de ella.

- 6) Subordinación del interés individual al interés general: La administración debe de considerar que las metas de las empresas son siempre supremas.
- 7) Remuneración: El pago es un motivador importante, pero cuando Fayol analiza un número de posibilidades, precisa que no existe un sistema de remuneración perfecto.
- 8) Centralización (Descentralización): Este es un tema de grado dependiendo de la condición del negocio y de la calidad del personal.
- 9) Cadena escalonada (línea de autoridad): Una jerarquía es necesaria para la unidad de la dirección. Pero la comunicación lateral es también fundamental, mientras que los superiores sepan que está ocurriendo tal comunicación. La cadena escalonada se refiere al número de niveles en la jerarquía, desde la autoridad de mayor nivel hasta el más bajo de la organización. No debe ser muy amplia o constar de demasiados niveles.
- 10) Orden: El orden material y el orden social son necesarios. El primero disminuye la pérdida de tiempo y la manipulación innecesaria de materiales. El segundo se logra con la organización y la selección.
- 11) Equidad: En el funcionamiento de un negocio es necesaria una combinación de amabilidad y justicia. Tratar bien a los empleados es importante lograr equidad.
- 12) Estabilidad de la contratación del personal: Los empleados trabajan mejor si tienen la seguridad en su empleo y en el progreso de su carrera. Una contratación insegura y un alto índice de rotación de personal de forma contraria a la organización.
- 13) Iniciativa: Permitir que todo el personal muestre su iniciativa de cierta manera es una fuente de la fortaleza para la organización. Aun cuando puede implicar un sacrificio de la vanidad personal de parte de muchos gerentes.
- 14) Espíritu de grupo: La administración debe fomentar la motivación moral de sus empleados. Fayol llega aún más lejos: Es necesario un verdadero talento para coordinar esfuerzos, provocar el entusiasmo, utilizar las capacidades de cada persona, y recompensar a cada uno según sus méritos, sin despertar posibles celos y disturbar las relaciones armoniosas.



**Imagen N° 9. “Administración Clásica – Henry Fayol”**

Fuente: “<https://emprendemiestrategia.wordpress.com/2012/10/01/administracion-clasica-henry-fayol/>”

La teoría de la gestión administrativa contrasta con el enfoque científico de la gestión, que postulaba que la eficiencia del trabajador conduciría a una mayor eficiencia gerencial. De modo que ambas teorías fortalecieron la administración en la vida cotidiana.

Los 14 principios fundamentales de Fayol buscan un correcto desarrollo de los métodos de dirección, que han llegado hasta nuestros tiempos siguiendo sus bases. Cada principio tiene en cuenta el factor humano, como parte del motor para que haya un correcto funcionamiento. Esta idea resulta muy familiar e innovadora hoy en día y se sigue estableciendo como una de las premisas básicas en cada compañía.

### **Capítulo 3: La Modernización del Estado y la Gerencia de Altos Directivos**

Antes de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N°18.575 de 1986), no existía en Chile un ordenamiento en cuanto al rol que los órganos de la Administración cumplían para con el Estado, aquí se determinó claramente que lo integrarían Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y todos los órganos y servicios públicos

creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley [Ley 18.575: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado].

Pero no es hasta el año 1996 en donde se comienza a dar los primeros pasos para generar un marco institucional para reformar y modernizar el Estado, buscando adaptar y cambiar un estado anticuado, proporcionándole características renovadas y acorde al tiempo, pasando de una gestión pública basada en procesos, por otra que se valora en cuanto a resultados, incorporando tecnología para mejorar la gestión pública. Esto es sumamente relevante porque quiere decir que no basta solo con modificar pensando en el hoy y ahora, sino que hay que considerar que es un modelo de transformación permanente y que debe ir adaptándose a los avances tecnológicos asociados.

Sin duda alguna Chile y con la vuelta a la democracia presentaba grandes desafíos en esta área, debía dar una respuesta clara a las demandas de la sociedad civil, concatenado a las exigencias y recomendaciones que se presentaban por parte de organismo internacionales, debía no solo mejorar el desempeño de los servidores públicos sino que además dar claras señales de transparencia, eficiencia y efectividad en el uso de recursos públicos, por lo tanto no cabía duda alguna de que se debía trabajar en el fortalecimiento de la capacidades de los servicios públicos [Reforma y modernización del estado: La experiencia Chilena, Juan Toledo Cartes 2007].

Bajo esta primicia es que y entre los años 1994 y 1997, se levantan una serie de disposiciones que dan pie al marco institucional para reformar, transformar y modernizar el estado de Chile, entre sus principales hitos se encuentra la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y la publicación del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública.

Como una forma de valorar e incrementar resultados en el sector, e incorporar una cultura de evaluación e incentivo, es que se crea en el año 1998 y por medio de la Ley N°19.553, los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, los cuales asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para

los funcionarios, siendo hasta la actualidad el estímulo más importante aplicado en la administración pública del país, lo que ha llevado también a que los mismos organismos públicos avancen de manera autónoma en el desarrollo de sistemas que les permitan mejorar su gestión, modernizando sistemas con el fin de normalizar en un futuro próximo los PMG a través de estándares reconocidos a nivel nacional e internacional como lo es la certificación ISO 9001.

Es importante mencionar que dicho incentivo no aplica para las Fuerzas Armadas, ya que estas se rigen a través del Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 1997 (DFL1), el cual establece el estatuto del personal de las Fuerzas Armadas y es la que regula claramente la vinculación jurídica entre el Estado y el personal de dichas instituciones, desde el comienzo al término de su carrera profesional. Existe una modificación a dicho decreto publicado en septiembre del 2022, y que tiene como propósito el de extender la esfera de protección al personal de las Fuerzas Armadas frente a denuncias por faltas a la probidad y otros delitos.

Otro e importante hito de modernización se produjo en el año 2003, con la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), que comienza a funcionar en el 2004 con la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil. Su principal objetivo es dotar a las instituciones públicas de directivos que efectivamente tengan una capacidad de gestión y liderazgo comprobada y que se ajuste curricularmente al cargo, a través de concursos abiertos y transparentes; es decir profesionalizar la gestión directiva del sector público basado en el mérito, pero con la característica de que puede ser declarado desierto en caso de que ningún postulante sea del agrado de la autoridad gubernamental [Dirección Nacional del Servicio Civil – Ministerio de Hacienda - <https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/>].

En la actualidad existe en Chile, y por medio de la promulgación del Decreto 12 de fecha 25 de junio de 2018, el “Consejo asesor permanente para la modernización del estado”, dando el primer paso para organizar como tal la Secretaría de Modernización del Estado, decreto que se modifica, dando lugar al Decreto 19 el 6 de diciembre de 2022, cuya principal modificación fue ampliar la cantidad de integrantes del comité, pasando de 10 a 13 integrantes, velando criterios de representación público-privado, enfoque práctico y experiencia en gestión pública, balance de género y generacional, representación territorial y

experiencia en procesos de modernización del estado, transparencia y participación ciudadana [Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN - <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1185707>].

La Secretaría de Modernización en Chile depende del Ministerio de Hacienda, cuya función es avanzar hacia un Estado al servicio de las personas, que orienta toda su inteligencia, recursos y acción para superar sus expectativas, en calidad, oportunidad, cercanía y generación de confianzas; es configurar un Estado que reconoce que sus dueños son las personas, no la burocracia y cuyo objetivo principal es colaborar con la mejora de la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que ofrece el Estado [Secretaría de Modernización, <https://modernizacion.hacienda.cl/>], por tanto hoy no solo diseña y gestiona sino que también apoya el desarrollo de proyectos transversales de modernización del Estado.

Los Directivos Públicos encabezan los servicios públicos del Estado, el cual administra cerca del 20% de nuestro Producto Interno Bruto (PIB). En la línea de profesionalizar esta labor se creó el Servicio Civil (SC) chileno, organismo que administra el proceso de generación de concursos de los Altos Directivos Públicos (ADPs). Así, se ha instalado un sistema que busca asegurar niveles mínimos de meritocracia. No obstante la dirección correcta de la política hasta el momento, no sabemos mucho sobre el impacto efectivo del sistema. Existe toda una batería de indicadores asociados a los convenios que los directivos firman, pero, en realidad, ¿qué hace efectivo y distintivo a un directivo público en cuanto al ejercicio de su práctica gerencial en la organización que dirige?

En este marco, se busca conocer cuáles son las prácticas, el uso del tiempo y las competencias distintivas de los directivos públicos, a fin de recomendar mejoras de política pública al actual Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en sus funciones de selección y reclutamiento, de formación y evaluación, y de control de desempeño. Es un primer paso.

Si bien existen modelos y perfiles que se han diseñado en distintos países en el último medio siglo, el sistema de ADP de un país debe responder a sus necesidades e idiosincrasia, motivo por el cual la generación de conocimientos es crítica.

Mucho se ha escrito sobre liderazgo y su importancia para las organizaciones, principalmente en empresas privadas (Kotter, Collins). Lamentablemente, se ha profundizado poco para el

caso público. En Latinoamérica la investigación es casi nula y gran parte de la literatura existente está basada en la experiencia cultural anglosajona.

Los directivos públicos se enfrentan a importantes retos: i) insuficiencia en las métricas de resultados, ii) contexto con un “dueño” difuso o múltiple, iii) gestión de personas con fuertes restricciones normativas, y iv) administración y obtención de recursos en base a un proceso muy formal y restrictivo, entre muchos otros.

En Chile, en su conjunto, manejan un presupuesto anual de US\$ 67,4 billones de dólares, 20,0% del PIB del país según el Banco Mundial.

A partir de la creación del Servicio Civil (2004), parte importante de los servicios públicos y sus respectivos cargos en los primeros niveles jerárquicos son elegidos a través del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), llegando a adscribir hoy 112 servicios públicos del país.

Existen distintos tipos y formas de gerenciar, el modelo de Mintzberg ubica al gerente al centro, entre la unidad por la cual él es formalmente responsable, y su entorno compuesto por el resto de la organización y todo aquello que está afuera de ella, considerando a los ciudadanos y principales stakeholders y entendiendo que “la gerencia se ejerce en tres planos, desde lo conceptual hasta lo concreto: con información, por medio de las personas y directamente hasta la acción”. Cabe resaltar las diferencias que hace el mismo autor entre los conceptos de gerencia y liderazgo, los cuales tienden a fusionarse. Mintzberg pone el acento en diferenciar al gerente del líder. Este autor dice que “estamos excesivamente liderados y poco administrados” o que “el liderazgo no puede limitarse a delegar la gerencia”, aunque la verdad es que el liderazgo también es la gerencia bien practicada, al reforzar el concepto de práctica gerencial. (<https://www.sistemaspublicos.cl>)

## **Conclusión**

Para la administración, en el presente y futuro existe una gama de técnicas y diseños de investigación modernos, tres enfoques metodológicos actualizados y modelos de formato de investigación. Además, se cuenta con programas y equipos de computadoras que nos facilitan extraordinariamente nuestros esfuerzos e instrumentos de recolección, análisis y presentación de los datos.

Programas computacionales de investigación cualitativa y cuantitativa han sido desarrollados y perfeccionados a través de las últimas décadas. Los más recientes estudiosos de la disciplina de la administración pública se han beneficiado grandemente de estos adelantos metodológicos y tecnológicos. Los administradores públicos ahora se pueden preparar científicamente para hacer frente a los retos y difíciles problemas sociales, políticos y económicos que nos afectan en esta sociedad cambiante y globalizante.

La sociedad presupone un desarrollo acelerado de la eficiencia en la producción y servicios, así como elevar la productividad y efectividad, lo que exige que el trabajo gubernamental en todas sus esferas posea un sólido fundamento científico, sobre todo en las actuales condiciones de la revolución científico - técnica; por tanto corresponde a la administración pública un papel de suma importancia, al lograr que las investigaciones posean mayor relevancia en todas las esferas de la vida social y sean cada vez más solicitadas y utilizadas en la solución de los problemas para la mejora de los servicios públicos.

Chile ha realizado profundos cambios en la institucionalidad pública desde la década de los noventa, que han impulsado claramente los procesos de modernización del Estado, sin embargo la sensación de estar al debe por el ciudadano común va emparejada a los cambios tecnológicos que sin duda avanzan muchos más rápidamente que los avances tecnológicos de los servicios públicos implícitos y que deben garantizar un buen servicio y transparencia a la ciudadanía.

En la misma sintonía no cabe duda que el Sistema de Alta Dirección Pública, fue una herramienta fundamental para extinguir los nombramientos a dedo en cargos que requerían del mérito suficiente para liderar y gestionar servicios del estado. Pero en la actualidad hay que cuestionar si este sistema debiese sufrir modificaciones, que le permitan al sistema proyectarse; existe una investigación llevada a cabo por consejeros de Alta Dirección Pública de la Universidad Alberto Hurtado, en donde dan a conocer la alta tasa de desvinculación de los directivos seleccionados, esto por no ser de la exclusiva confianza “política” del gobierno en curso. Bajo esta primicia entonces se debiese avanzar en transparentar criterios de selección, lo cuales abarcan evidentemente en que los ADP están a cargo de ejecutar políticas públicas, con competencias técnicas y de manera neutral, pero dilucidar en si este efectivamente aplica cuando hablamos de “prescindencia política”.

El intercambio de experiencias como herramienta para aprender modos de desempeñar la función directiva es una práctica entre directivos que apareció comentada tanto en la encuesta como en el focus group. Desde la literatura, la transferencia de buenas prácticas es un tópico vanguardista que ha entrado con fuerza en los Estados más avanzados, en el marco de modelos de innovación pública colaborativa, como lo probaron Willem & Buelens (2007), con el propósito de estudiar los factores relevantes en el proceso de compartir conocimiento durante episodios de cooperación en el sector público de Bélgica. Para el caso de los directivos públicos chilenos, que declaran vivir la “soledad en el cargo” este método de transferencia de buenas prácticas directivas podría ser una política que impulse el Servicio Civil, a través de su Subdirección de Desarrollo de las Personas. Una fuente de exploración e insumos para el diseño de la política sería saber si en el sector privado existen experiencias similares de traspaso de prácticas a nivel gerencial.

Los primeros avances de estas instancias deberían ser en el ánimo de desarrollar mayores competencias en aquellas áreas donde los mismos directivos se sienten con menos manejo y que en muchas ocasiones se repite el fenómeno, tal como arrojó la encuesta. Ejemplos de ello son los “incendios que hay que apagar”, donde se podría evitar que se inicien nuevos focos adelantándose con experiencia de otros servicios antes de que se extienda el fuego; también hay problemáticas comunes en la relación con las asociaciones de funcionarios y prácticas comprobables que no se están diseminando.

Existe un vacío que dejó el cambio al Sistema de Alta Dirección Pública. Anteriormente, los partidos políticos actuaban como “padrinos” de los directivos designados y tenían pares con quienes compartían una militancia o, al menos, una idea conjunta del modelo de sociedad que querían y sabían dónde encontrar. Hoy existe un reemplazante natural de ese espacio, quien también se preocupa de llegar a los nombres finales: el Consejo de Alta Dirección Pública. Esta institución, como espacio neutral y cuyo foco está sólo en los directivos, a diferencia del Servicio Civil que debería estar diseñando políticas más globales para la gestión de personas del Estado y que, además, es un servicio de Gobierno, debería trabajar para obtener la capacidad que le permita “apadrinar” a la ADP. Eso sí, hay un camino de confianzas que construir. Actualmente los directivos no recurren al Consejo, pues falta generar lazos y fidelidad entre ambas partes.

### **III. MÓDULO 3.**

#### **Introducción**

Día a día, cada uno de nosotros nos enfrentamos a la difícil acción de decidir. Responsabilidad no menor cuando detrás de esta decisión puede traer consigo males que afecten a personas, organizaciones, el medio ambiente y/o comunidades enteras. Los valores y virtudes que cada uno tiene, y que se han desarrollado a lo largo de nuestra vida, dan la base para enfrentar de mejor forma cada una de esas interrogantes, intentando prevalecer siempre el bien común por sobre el individual; valores y virtudes que deben concatenarse con normativas y leyes que rigen para el caso de estudio el estado de Chile y por ende sus instituciones públicas, pero que independiente de la promoción efectiva de códigos y reglamentos, pueden encontrarse desviaciones éticas no identificadas y/o que simplemente se han ido postergando por otras prioridades de quienes toman decisiones de esta índole y que se han incrementado por el desconocimiento de estatutos por ejemplo de aquellos que componen las instituciones públicas del Estado. Es aquí donde el rol de un Gobierno Abierto juega un papel relevante, potenciando no solo la manera de transparentar información si no que impulsando nuevas formas de interacción y comunicación con la ciudadanía, con el fin de facilitar no solo el acceso a información sino que además favorecer la participación ciudadana y colaborativa entre el sector público, privado y social; lo que evidentemente ha traído consigo cambios y también la manera de percepción en cuanto a cómo las instituciones públicas nos componemos, operamos y gastamos. En el presente trabajo distinguiremos el progreso de las Fuerzas Armadas con dicha política pública y su vinculación con los Gobiernos Regionales.

#### **Objetivo General Módulo 3.**

Determinar la vinculación que tienen las Fuerzas Armadas en la gestión de la administración pública y su asociación con los Gobiernos Regionales.

#### **Objetivo Específico Módulo 3**

Describir el concepto de “Presupuesto Público”, los actores que se involucran en su construcción, discusión y aprobación y comparar el presupuesto asignado para las FFAA y Gobiernos Regionales con otros países de Latinoamérica.

## **Desarrollo Módulo 3**

La metodología utilizada para el desarrollo del presente modulo, está estructurada de tal forma que sé de cumplimiento a los objetivos específicos, de manera de dar cumplimiento al objetivo general en forma ordenada.

Para el cumplimiento del objetivo específico N°1, se consideró el estudio de la bibliografía con la que se procedió a crear el marco conceptual base y específico para el sustento de la investigación, luego se realizó un escrutinio interno y externo a través del estudio de la profundización en los conceptos centrales de este módulo, exponiendo sus principales características para llevarlas al área práctica.

### **Capítulo 1: Presupuesto Público**

Presupuesto se define básicamente como el conjunto de gastos e ingresos previstos para el desarrollo, en un determinado periodo; pero si lo llevamos a un margen estatal, imaginar que la estimación presupuestaria se ejecute sin ningún instrumento que permita anticiparse a situaciones a nivel país, llevaría a un fracaso rotundo, considerando que las variables principales para analizar están directamente asociados a fomentar el bien común y por tanto satisfacer las necesidades sociales de los habitantes. Por lo tanto “Presupuesto” son los recursos con los que debe contar el país para poder cumplir con los objetivos del Gobierno y las metas contenidas en los planes operativos institucionales, determinado mediante una programación económica, social y financiera, la cual debe conjugar sistematizadamente todos los gastos durante un año fiscal.

#### **Etapas que conforman la elaboración del Presupuesto Público<sup>1</sup>**

##### **1) Etapa de Formulación:**

En el mes de julio del año anterior se comienza con la preparación de iniciativas las cuales van de la mano con los compromisos del Gobierno en curso, la que considera los productos estratégicos de todas las instituciones públicas, compuesta por 24 Ministerios que a su vez se desglosan en 850 organismos dependientes del Fisco, incluidos la Contraloría General de la

---

<sup>1</sup> [Presupuesto Abierto, ¿Cómo se elabora la Ley de Presupuesto en Chile?, <https://presupuestoabierto.gob.cl/about-budget>]

República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley. Estas iniciativas son analizadas por las instituciones del Sector Público, en conjunto con expertos, autoridades de gobierno y miembros del Congreso Nacional; a su vez el Ministerio de Hacienda evalúa el cumplimiento de los resultados de los programas comprometidos por las instituciones asociadas al presupuesto aprobado el año anterior.

Tras un proceso de análisis y discusión técnica de las propuestas de parte del Ministerio de Hacienda, el Presidente de la República realiza una revisión y se define el proyecto de presupuesto para cada institución. El 30 de septiembre, a más tardar, el Ministerio de Hacienda concluye la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos, el que es firmado y enviado por el Presidente de la República al Congreso Nacional.

## 2) Discusión y Aprobación

Durante el mes de octubre y tras la presentación por parte del Ministerio de Hacienda sobre el Estado de la Hacienda Pública, los parlamentarios comienzan a estudiar los presupuestos de cada institución pública, creando para tal efecto una Comisión Especial Mixta de Presupuestos, formado en partes iguales tanto por diputados como por senadores; comisiones que se dividen en 5 subcomités, las que analizan los presupuestos de un conjunto de Ministerios.

La Comisión Especial Mixta recibe los informes de propuestas presupuestaria de cada ministerio por parte de las subcomisiones, las que y luego de ser sometidas a votación aportan los datos para el informe final que se entrega a la Cámara de Diputados, la que luego se despacha al Senado. De existir discrepancias entre los proyectos aprobados por la Cámara de Diputados y el Senado, estos se someten a comisión mixta para su resolución. Cabe destacar que durante todo este proceso las propuestas pueden acoger modificaciones, ya sea por indicaciones de este o como resultado de las votaciones en las distintas etapas de tramitación legislativa, donde los parlamentarios sólo tienen atribuciones para reducir las obligaciones de gastos propuestas por el Ejecutivo y que no están determinadas por leyes permanentes. El 30 de noviembre vence el plazo para que el Congreso despache el proyecto, tras lo cual el Presidente de la República promulga la Ley de Presupuestos.

## 3) Ejecución

El 1° de enero del año siguiente entra en vigencia la Ley de Presupuestos, iniciándose así el trabajo para la ejecución de los programas comprometidos. Esta fase consiste en la entrega mensual de los recursos presupuestarios a las instituciones, actualización del presupuesto inicial, mediante los decretos de modificación presupuestaria, y registro de los ingresos y de los gastos a nivel agregado.

#### 4) Evaluación

Esta fase contempla el proceso de análisis y evaluación de la implementación presupuestaria del período anterior, por ministerio e institución, el cual incorpora la información presupuestaria del gasto y gestión a nivel agregado.

#### 5) Control

La ejecución del gasto está sometida al control legal y reglamentario que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República, en su rol fiscalizador y auditor de las cuentas del Estado. Esta etapa verifica si un determinado gasto se ajusta o no a la normativa vigente, disponiendo las eventuales investigaciones, sanciones y denuncias al Ministerio Público que correspondan.

### **Proyecto de Ley Presupuestario 2023 de Chile**

Dicho presupuesto puso énfasis en reactivar la economía a través de la inversión pública y en dar seguridad a las personas, incorporando ejes significativos en cuanto a detener el avance del crimen y la delincuencia, junto con avanzar en derechos sociales. Si bien se tuvo que corregir expectativas pensado en que efectivamente la economía chilena podría normalizarse luego de la gran alteración al presupuesto de años anteriores a causa de la pandemia del Covid-19, estas expectativas debieron corregirse basado en la invasión de Rusia a Ucrania, la persistente inflación y las altas tasas de interés.

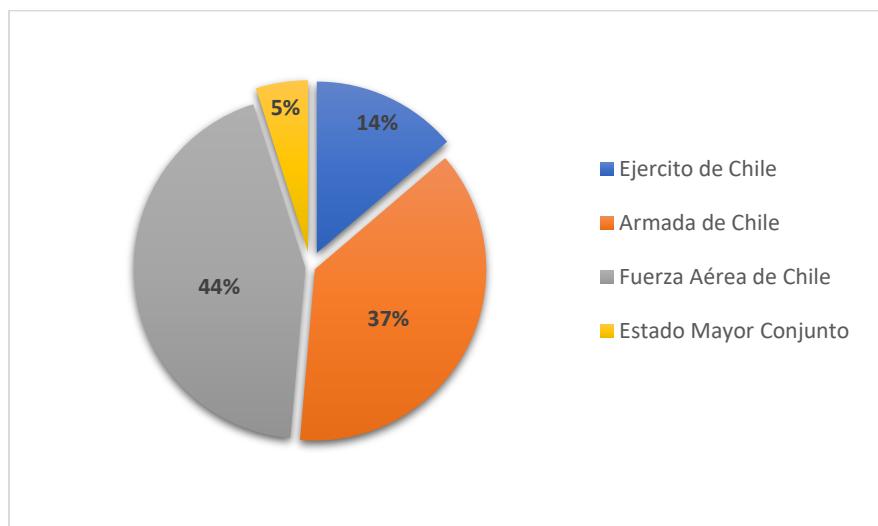
No obstante, a lo señalado se debe poner hincapié a que, de igual forma, existen compromisos de Gobierno asociados en cuanto a la Política Fiscal, la que estableciendo una meta de Balance Cíclicamente Ajustado de -2,1% del PIB en 2023, lo que se traduce en un gasto público de US\$81.580 millones, un crecimiento de 4,2% respecto del gasto 2022, lo que implica una deuda bruta de 38,7% para este año.

## Presupuesto año 2023 para Fuerzas Armadas y Gobiernos Regionales

### Presupuesto Fuerzas Armadas

El presupuesto destinado a la Defensa Nacional para el año 2023, corresponde a 1.955.569.025 miles de \$, el cual se incrementó en un 0.5% en comparación al presupuesto destinado para el año anterior, considerando la Ley Base y el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19.

La distribución presupuestaria en cuanto a las instituciones que la componen es la siguiente:



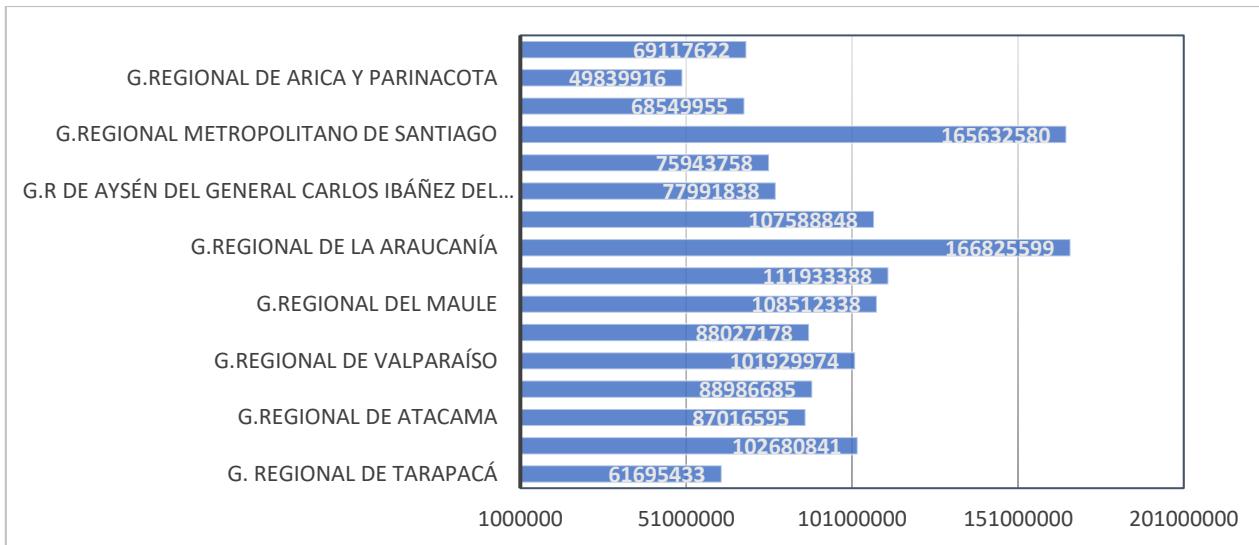
**Imagen N° 10. Elaboración Propia: “Distribución Presupuestaria FFAA 2023”**

Fuente: <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-35324.html>

### Presupuesto Gobiernos Regionales

El presupuesto destinado a los Gobiernos Regionales para el año 2023, corresponde a 1.608.616.229 miles de \$, el cual se incrementó en un 0.6% en comparación al presupuesto destinado para el año anterior, considerando la Ley Base y el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19

La distribución presupuestaria para regiones es la siguiente:



**Imagen N° 11. “Distribución Presupuestaria Gobiernos Regionales 2023”**

Fuente: [https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15145-35324.html#ley\\_programa](https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15145-35324.html#ley_programa)

Es importante mencionar que dentro del presupuesto graficado se consideran tanto los montos de funcionamiento de los Gobiernos Regionales como los de inversión.

Existe otro financiamiento para los Gobiernos Regionales que no se encuentran incorporados en el gráfico, pero si en el presupuesto general, y que esta asociados a los Planes Especiales de Zonas Extremas, Planes de Desarrollo para Territorios Rezagados y el Fondo de Desarrollo de Magallanes.

## **Capítulo 2: “Gasto público y rendición de cuentas”**

### **Gasto Público**

Se define principalmente a los recursos que desembolsa el gobierno en la compra de bienes y servicios, en los pagos previsionales, en el pago de intereses, en las transferencias y en sus inversiones.

Como definición técnica: El gasto público es la cuantía monetaria total que desembolsa el sector público para desarrollar sus actividades.

No todos los gastos son iguales. Al igual que ocurre en el sector privado, podemos clasificar el gasto en distintos tipos.

Se pueden definir 4 tipos de gasto público:

**a) Gasto corriente:**

En ellos se encuentran aquella cantidad de dinero destinada a las operaciones más básicas del Estado, como por ejemplo, gastos en salarios de los funcionarios o en la prestación de determinados servicios públicos.

**b) Gasto de capital:**

En este gasto se encuentra aquel destinado a la obtención de activos (tangibles e intangibles) para desarrollar las actividades corrientes. Por ejemplo, la compra de trenes.

**c) Gasto de transferencia:**

Se trata de la cantidad monetaria que el Estado destina a empresas y familias. Por ejemplo, los subsidios por desempleo como transferencias.

**d) Gasto de inversión:**

A diferencia del gasto de capital, se considera gasto de inversión cuando el gasto tiene como objetivo crear, aumentar, mejorar o sustituir el capital público ya existente.

Entre los principales objetivos del gasto público se encuentran:

- Distribuir la riqueza
- Mejorar el acceso a la salud de los ciudadanos
- Asegurar la justicia
- Mejorar el empleo
- Fomentar el crecimiento económico
- Salvaguardar el medio ambiente
- Permitir el acceso a la educación
- Garantizar una vida digna
- Fuerzas Armadas

Se puede establecer que los estados tratan de efectuar el gasto conforme a los puntos anteriormente mencionados, sin embargo va a depender de la situación que viva el país, como por ejemplo inversiones en educación, salud y seguridad interior.

En lo que se refiere al gasto militar que, dentro de las asignaciones financieras del sector defensa, corresponde a aquella destinada para la mantención de las capacidades estratégicas

necesarias, a fin de disponer de una fuerza militar en condiciones de emplearse eficientemente en el campo de la seguridad externa.

Existen dos fuentes de asignación de recursos económicos:

- 1) El primero corresponde a los gastos de actividades generales establecidos en el presupuesto de la Nación, que se refieren básicamente a gastos de personal y de bienes y servicios.
- 2) El segundo corresponde a los aportes provenientes de la ley reservada del cobre o equivalente, estos últimos destinados exclusivamente a la adquisición de equipamiento militar y mantenimiento del mismo.

De esto se puede mencionar que en Chile, a contar del año 2020 se establece un nuevo sistema de financiamiento para las Fuerzas Armadas, el que estará conformado por los recursos que disponga la Ley de Presupuestos del Sector Público y lo que determinen otras leyes, por lo que cada año se consultarán los recursos para el desarrollo de las actividades generales de las FF.AA.

Se establece un aporte basal para el mantenimiento, sostenimiento y actualización de las capacidades estratégicas existentes, se crean controles civiles y democráticos por parte de la Contraloría General de la República y por el Congreso Nacional.

Se elimina el piso mínimo para actividades generales de las Fuerzas Armadas establecido en la Ley de Presupuestos y se elimina el piso mínimo de gastos reservados contemplado para las Fuerzas Armadas.

Con el objeto de crear una política de Defensa Nacional, se dispondrá de un Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y de un Fondo de Contingencia Estratégico. Además, crea un Consejo compuesto por cinco miembros y requisitos para integrarlo, y determina la composición de los recursos de este Fondo.

En lo que corresponde al presupuesto plurianual para mantener las capacidades estratégicas, este se distribuye en dos subtítulos. El primero, destinado a cubrir las necesidades de inversión y desarrollo en material bélico e infraestructura asociada y, el segundo, considera los gastos de operación y sostenimiento del material bélico e infraestructura asociada.

Asimismo, deroga la Ley Reservada del Cobre (Ley N° 13.196), subsistiendo el impuesto del 10% a beneficio fiscal por un periodo de nueve años, disminuyendo desde el año diez a un 2,5% por año hasta llegar a 0% en el año doce. (Año 2032), ley que rige a contar del 01 de enero de 2020.

En ese contexto, un punto importante a destacar es lo ya señalado en cuanto a que la ley solo asegura recursos para la adquisición de equipamiento y mantenimiento del mismo, no existiendo la posibilidad de disponer de estos recursos para contribuir a la operación y el sostenimiento de los sistemas de armas, especialmente para aquellos incorporados en los últimos años a las Fuerzas Armadas, y complementar así los insuficientes recursos que se entregan por medio del presupuesto de la Nación para este fin, pudiendo producirse un progresivo y preocupante déficit estructural en esta materia a través de:

- Lograr un adecuado equilibrio entre el control que la democracia exige de la discusión del presupuesto público, la flexibilidad en el manejo de los recursos públicos y la estabilidad que necesita la defensa como política de Estado.
- Aumentar la transparencia mediante la discusión parlamentaria periódica del presupuesto para las Fuerzas Armadas, la información anual respecto de su gestión presupuestaria y limitar el tratamiento reservado solo a lo estrictamente necesario.
- Aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos destinados a las Fuerzas Armadas, desligando las decisiones de inversión de la disponibilidad cíclica de recursos.

Dentro de sus contenidos importantes se encuentra una clara distinción en el financiamiento de actividades generales y de las capacidades estratégicas. Así, para las actividades generales se mantiene el presupuesto anual en la ley de presupuestos y para las capacidades estratégicas se introduce un sistema de financiamiento compuesto de un presupuesto plurianual de cuatro años y de un fondo de contingencia estratégico.

Por otra parte, el gasto que demande la ejecución de actividades provenientes de situaciones especiales, como actos electorales o catástrofes naturales u otras no contempladas en la ley de presupuestos, será íntegramente financiado con aportes fiscales adicionales. Los ingresos y gastos de cada subtítulo serán distinguidos en cada ejercicio anual de acuerdo con las clasificaciones presupuestarias habituales.

En el caso que haya recursos comprometidos en la adquisición de material bélico y que no estén devengados al 31 de diciembre de cada año por razones no atribuibles al adquirente, dichos recursos se incorporarán a los presupuestos de los años siguientes, a menos que los ministros de Defensa y de Hacienda acuerden disponerlos de otra manera.

Además de lo anterior, como señalábamos previamente, se crea un fondo de contingencia estratégico, tanto para enfrentar situaciones especiales (guerra exterior, crisis internacional que afecte la seguridad del país o catástrofes naturales) como para adquirir por adelantado material antes del plazo en que se encuentren autorizados las inversiones respectivas, aprovechando condiciones ventajosas de mercado.

Los recursos de ese fondo se mantendrán en una o más cuentas especiales del Servicio de Tesorerías y sus recursos se invertirán según lo dispuesto en el artículo 12º de la Ley N° 20.128 sobre responsabilidad.

Por último, el control e información de los gastos en material bélico serán identificados en decretos conjuntos de los Ministerios de Defensa y Hacienda, los que tendrán el carácter de reservados y estarán exentos de toma de razón, pero serán registrados en la Contraloría General de la República.

Cada institución realizará su fiscalización y control en forma reservada y el contralor establecerá el procedimiento para realizar dicha tarea. Por su parte, el ministro de Defensa Nacional deberá informar una vez al año, en sesión secreta, a las Comisiones de Defensa del Congreso concerniente a la forma en que los recursos aprobados están satisfaciendo las capacidades estratégicas del sector.

Sea cual sea el mecanismo de financiamiento del gasto militar, la defensa frente a amenazas o riesgos externos que pudieran entorpecer el logro de los objetivos que permiten el desarrollo de un país es una obligación del Estado; es decir, una responsabilidad política.

Por ello, como lo establece nuestra Constitución Política de 1980 (artículo 24), la conservación de la seguridad exterior es una función pública bajo la responsabilidad directa y exclusiva del Presidente de la República, en su condición de Jefe de Estado, disponiendo para ese fin de todas las capacidades nacionales, dentro de ellas el medio principal son las Fuerzas Armadas, instituciones que, además de estar permanentemente organizadas y

entrenadas para cumplir con sus tradicionales misiones, deben disponer de los elementos necesarios para operar eficientemente.

## **Rendición de Cuentas**

### **Generalidades**

Uno de los aspectos fundamentales del funcionamiento de las democracias plenas es la rendición de cuentas entre poderes e instituciones del Estado, así como de los servicios públicos ante el Ejecutivo y otras instituciones contraloras. Los mecanismos mediante los cuales esta rendición de cuentas se pone en práctica permiten el control de las autoridades en los diferentes ámbitos del Estado contribuyendo, además, a la información y opinión de la ciudadanía en materia de asuntos públicos. En el caso chileno, como en la mayoría de los países de la región, el sistema presidencial concentra la principal responsabilidad de los asuntos públicos en el Ejecutivo.

Desde su surgimiento en el siglo XIX, los estados nacionales, por medio de sus FF.AA. y policías, han monopolizado el uso de las armas para su defensa externa y el resguardo el orden interno, respectivamente. Debido a que las FF.AA. tienen el monopolio de la fuerza letal es que deben ser obedientes y no deliberantes, jerarquizadas, profesionales y disciplinadas. Como parte del Estado deben ser fiscalizadas o controladas por el propio Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial y otras instituciones del Estado. Brevemente intentaremos responder a la pregunta de quién y cómo se fiscaliza a las FF.AA. y cuál es el diseño institucional, el proceso y los actores que realizan la rendición de cuentas a las tres ramas castrenses.

Presentamos brevemente las herramientas conceptuales a partir de las cuales abordamos el tema; y un análisis de las instituciones reglas del juego que establecen el tipo de relación de fiscalización del Congreso, la Contraloría, el Poder Judicial, Contraloría General de la República y Consejo para la Transparencia desde el punto de vista de cuán efectivas son en materia de rendición de cuentas y fiscalización en el área de la Defensa y FF.AA.

### **Rendición de cuentas al Congreso**

Uno de los aspectos positivos de la reforma constitucional de 2005 fue aumentar el protagonismo del Congreso en el proceso político y de políticas públicas. Esto se tradujo,

entre otras materias, en el establecimiento del rango constitucional a las comisiones especiales investigadoras, mecanismo de control o fiscalización exclusivo de la Cámara de Diputados. No obstante, transcurridos 15 años, la aplicación de esta atribución fiscalizadora sobre los actos de gobierno o de administración aún deja entrever ciertas limitaciones que la han hecho poco operativa, eficaz y eficiente.

Aun cuando estos mecanismos aumentaron la posibilidad de control político de la oposición, éstos siguen siendo limitados en lo práctico. Un ejemplo es que, si bien las autoridades del Ejecutivo tienen la obligación de responder a toda solicitud de información realizada por la Cámara de Diputados, no tienen plazo para hacerlo, lo que en la práctica hace que esta herramienta de control sea inefectiva. Esto es a pesar de que existe un relativo imperio para exigir coactivamente la entrega de antecedentes y la asistencia a comisiones por parte de la autoridad. Se añade el deficitario rol parlamentario en el control de la ejecución presupuestaria general del Estado, y respecto del uso de recursos en el sector de Defensa.

A continuación, presentamos los mecanismos generales de fiscalización establecidos en la Constitución y la LOC del Congreso Nacional que se aplican a todo el sector de gobierno y, segundo, los mecanismos que permiten cierta incidencia del Congreso en la Ley de Presupuestos del Sector Público, en la nueva normativa sobre gastos reservados y en el nuevo mecanismo de financiamiento estratégico de la Defensa. Si bien aún se encuentran en tramitación legislativa, se menciona brevemente el control parlamentario en el nuevo sistema de compras militares y en el proyecto de Ley sobre Fortalecimiento del Sistema de Inteligencia del Estado (SIE).

### **Mecanismos generales de fiscalización del Congreso Nacional**

Las herramientas que establece la Constitución (artículo 52, numeral 1) respecto a la función exclusiva de la Cámara de Diputados de fiscalizar los actos de Gobierno son cuatro:

- Adoptar acuerdos y sugerir observaciones con el voto de la mayoría de los diputados presentes y solicitar determinados antecedentes al Gobierno con la aprobación de un tercio de los diputados presentes.
- Citar a un ministro (interpelación) para preguntar materias vinculadas al ejercicio de su cargo, previa aprobación de un tercio de los diputados en ejercicio.

- Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio.
- Declarar admisibles o no acusaciones constitucionales.

Respecto del primer mecanismo, el mismo artículo establece que bajo ningún término “los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado”. No existe sanción administrativa, civil o política alguna sobre el sujeto controlado, ni menos aún, puede anular o dejar sin efecto los actos del mismo. Las comisiones y los parlamentarios en sesión de Sala, mediante oficios de fiscalización, pueden solicitar información específica a los organismos de la Administración del Estado, las personas jurídicas creadas por ley o las empresas en que el Estado tenga representación o aportes de capital mayoritario.

La LOC del Congreso establece que si los organismos del Estado o sus funcionarios no responden a la solicitud de información de las comisiones de ambas cámaras o no comparecen ante ésta, tienen una sanción disciplinaria de una remuneración mensual, que se aumenta a dos remuneraciones en caso de reincidencia (artículo 10). El vacío radica en que no se establece expresamente un plazo para contestar dichos oficios de fiscalización, razón por la cual este instrumento, si bien es usado comúnmente, no es del todo eficaz en la labor de un parlamentario. Además, muchas veces tampoco son respondidos, a pesar de que esta infracción es sancionada como se menciona anteriormente.

Como ejemplo de lo anterior, en 2018 de los 76 oficios de fiscalización solicitados por la Comisión de Defensa, 11 fueron solicitudes de información dirigidos al Ministerio de Defensa o a alguna de las ramas de las FF.AA., incluido un oficio que reiteraba una solicitud de información anterior que no había tenido respuesta. En total, la instancia contabilizó sólo cinco respuestas, dentro de las cuales no se encontraba el oficio de insistencia. En 2019, se contabilizaron 74 oficios de diversa índole, de los cuales 14 correspondieron a solicitudes de información a organismos de Defensa; sólo fueron respondidos ocho. A octubre de 2020, la Comisión de Defensa había emitido 65 oficios de fiscalización generales, de los cuales 27 son específicos en materia de Defensa. A la fecha se ha recibido respuesta de 12, entre los cuales no se encuentran dos oficios que reiteran una solicitud de información realizada previamente.

El panorama resulta similar cuando se contabiliza la cantidad de respuestas a oficios de fiscalización emitidos por diputados y diputadas particulares. Así, de los últimos tres presidentes de la Comisión de Defensa, el diputado Jorge Brito, durante 2019 y parte de 2020, período en el cual ejerció el cargo, realizó 27 solicitudes de información, recibiendo sólo 12 respuestas.

Respecto al segundo instrumento, y según establece la Constitución, la asistencia de un ministro de Estado ante una interpelación en su contra, es de carácter obligatoria. La sanción ante una infracción por ausencia se encuentra regulada en el artículo antes citado.

A partir de la reforma constitucional del 2005 las Comisiones Especiales Investigadoras (CEI) tienen rango constitucional. Los ministros de Estado y los demás funcionarios de la Administración, y el personal de las empresas del Estado, tienen la obligación de comparecer en esta instancia. No obstante, esta disposición constitucional no posee capacidad sancionatoria en caso de inasistencia. Sólo cabría la aplicación de las sanciones del citado artículo 10 de la LOC Congreso Nacional, que es de aplicación general, es decir, referirse al incumplimiento de concurrir ante cualquier comisión del Congreso, sea permanente o especial. Esto, en la práctica, hace que la norma se torne ineficaz.

Entre 2014 y septiembre 2020 se conformaron 20 CEI relativas a Defensa, tales como: destinaciones de inmuebles a las FFAA; asignaciones irregulares de pensiones; irregularidades en la fiscalización a mutuales de las FF.AA; actuación de los organismos del Estado en cuanto a la prevención de maltratos en las FF.AA, entre otras.

Ahora bien, la acusación constitucional contenida en el artículo 52 y el artículo 53 de la Constitución, en la LOC N° 18.918 del Congreso Nacional y en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, puede aplicarse sobre las más altas autoridades del Estado, entre las que se incluyen a los “generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación”.

Sin embargo, este mecanismo que hace efectivo el principio de responsabilidad constitucional no considera como sujeto pasivo de acusación constitucional al General Director de Carabineros. Esto genera una excepción injustificada al principio de supremacía

constitucional y limita el rol del Congreso Nacional, toda vez que en éste recae la responsabilidad de resguardar la vigencia de dicho principio.

### **Control sobre gastos reservados**

La reforma a la Ley N° 19.863 sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la administración pública y establece normas sobre gastos reservados publicada en febrero de 2020 constituyó un cambio significativo en el uso de gastos reservados para los ministerios y entidades que reciben estos recursos.

Se derogó el artículo 98 de la LOC de las FF.AA. que fijaba un monto basal para gastos reservados lo que significa que esta asignación queda sujeta al debate en la Ley de Presupuestos. Se incorporó la obligación, para los jefes de las unidades operativas que cuenten con gastos reservados de efectuar una declaración de intereses y patrimonio conforme a lo dispuesto en la Ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses. Así también se limitó el uso de estos recursos a labores de orden público, seguridad interna y externa del país, inteligencia y contrainteligencia.

No obstante, las mejoras referentes al control sobre su rendición y justificación de gastos introducidos por la nueva normativa resultan insuficientes. Esto lo es tanto para el control que ejerce la Contraloría General, como para el control que le compete a la Cámara de Diputados. El artículo 4 consigna un control de carácter programático y presupuestario.

El primero es competencia de la Comisión de Control del SIE de la Cámara de Diputados, que se constituye como la comisión técnica en la materia. Las instituciones que cuentan con este tipo de recursos deberán informar semestralmente a la Cámara, en sesión secreta, el cumplimiento de los objetivos para los cuales están destinados estos gastos. El segundo tipo de control presupuestario hace referencia a las modificaciones que el Ejecutivo puede hacer durante el año a los montos máximos de gastos reservados asignados a cada institución. La norma permite un aumento de hasta un 30% de estos recursos destinados a tareas de orden público, seguridad pública interna o externa, de inteligencia y contrainteligencia. El fundamento de esta modificación debe ser informado a las comisiones de Hacienda de la Cámara y del Senado.

De esta forma, la Cámara ejerce una participación pasiva *ex post*. Si bien se eliminan los montos mínimos asignados en las leyes orgánicas mencionadas, no se establecen procesos ni mecanismos para garantizar una óptima discusión parlamentaria confidencial de estos gastos en las leyes de presupuesto (Observatorio del Gasto Fiscal, 2019), por lo cual en la práctica parece existir una nula incidencia en la determinación de estos montos. Y a la vez, el control *ex post* del legislativo se reduce a sólo recibir información sobre el cumplimiento de los objetivos y de la fundamentación de la modificación de los montos, sin injerencia alguna.

### **Fiscalización de la Contraloría**

La rendición de cuentas de las FF.AA. y el sector de Defensa a la Contraloría forma parte de las atribuciones de este organismo en materia de fiscalización de actos del Estado establecidas en su LOC. Según el artículo 1º la Contraloría General de la República.

Ahora bien, la excepción para las FF.AA. se establece en materia de cauciones. Las cauciones que deba rendir el personal de las FF.AA. se regirán por las normas que contemplen sus propios estatutos y los reglamentos de cada rama.

En materia de financiamiento y respecto al Fondo Plurianual la LOC de FF.AA. establece que por razones de seguridad los decretos que sean reservados estén exentos del trámite de toma de razón y sean registrados reservadamente en el plazo establecido por la Contraloría General de la República. La Contraloría si puede formular observaciones y, si lo estima, ordenar una auditoría, remitiendo los antecedentes al Consejo de Defensa del Estado o al Ministerio Público. Asimismo, el Ministro de Defensa debe informar a la Cámara de Diputados y al Senado sobre observaciones formuladas por la Contraloría General a estos decretos.

En lo que dice relación a la reforma de la Ley N° 18.963 sobre Gastos Reservados, a la Contraloría General de la República se le asignan dos ámbitos de fiscalización. El primero referente a los jefes de servicio de los ministerios y entidades que utilicen este tipo de fondos, y el segundo a la naturaleza y justificación del gasto. La Contraloría deberá conocer la declaración de intereses y patrimonio de los jefes de las unidades operativas que tengan gastos reservados (artículo 4). Una nueva facultad de la Contraloría es que de comprobarse inconsistencias en estas declaraciones con posterioridad a un proceso previo que da la

posibilidad de enmendarlas- puede aplicar una multa a beneficio fiscal o, si corresponde, destituir o cesar en funciones al infractor. Además, la Contraloría podrá conocer las resoluciones mediante las cuales los ministerios y entidades identifican a las unidades operativas que requerirán para su operación el uso de gastos reservados. Así, los jefes operativos de estas unidades deberán informar por escrito los gastos reservados utilizados en el año presupuestario anterior. Esto deberá acompañarse de una declaración jurada que acredite que ese gasto es acorde con la naturaleza y objetivos de cada institución.

Si bien estos mecanismos de control están institucionalizados son aún deficitarios si se considera que la rendición que se establece es genérica, lo que no soluciona los posibles usos indebidos de estos fondos. Por el contrario, esta rendición debería incluir otra información como los objetivos, resultados, beneficiarios y actividades que se financian con los respectivos fondos (Observatorio del Gasto Fiscal, 2019), como también la documentación que acredite los desembolsos efectuados y los comprobantes de los ingresos, egresos y traspasos, entre otros. Asimismo, debería ser factible aplicar el principio de publicidad contenido en el Título II de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, bajo un mecanismo que equilibre la necesidad de transparencia con el resguardo de la información sensible para la seguridad del Estado.

## **ESTUDIO DE CASOS DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

En América Latina, la integración entre plan y presupuesto es un tema tan antiguo como el propio nacimiento de la planificación. Y ello es así por la importancia del tema: se trata de plasmar en el presupuesto las políticas públicas consensuadas que emergen de los planes de gobierno. Pero esta visión normativa del ciclo de las políticas públicas, un círculo virtuoso que se refuerza interactivamente en la formulación, ejecución y evaluación de planes y programas, es una ficción tecnocrática que tiene muy poco que ver con la forma en que las cosas ocurren. Por diversas y sabidas razones, existen pocas experiencias exitosas de integración entre plan y presupuesto, tanto en los países de la OCDE como en América Latina y el Caribe. En América Latina en la entrada del año 2000, había países como Uruguay, donde existían presupuestos quinquenales desde los años sesenta. Más recientemente se han establecido presupuestos trienales en Argentina y Paraguay.

Para esos años el caso polar es el de Chile, donde no existen instancias formales de planificación a nivel de Gobierno Central, ni de presupuesto plurianual. En la gran mayoría de los países en esos años, la presentación de un Plan de Gobierno, su seguimiento y evaluación son obligaciones constitucionales, y por lo tanto su existencia no está en cuestión.

Ante una generalizada reactivación económica, que tiende a ampliar el horizonte fiscal, en muchos países existe una voluntad genuina de abordar el tema de la integración entre plan y presupuesto desde una perspectiva renovada. La diversidad de modelos aplicados en la región muestra que no existen soluciones universales.

El marco plurianual es un instrumento de planificación financiera en el cual las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en términos de limitaciones globales o sectoriales de los gastos a lo largo de períodos que van de tres a cinco años.

### **La presupuestación plurianual en la OCDE**

En los países miembros de la OCDE, los marcos presupuestarios plurianuales son la base de la consolidación fiscal. Estos requieren establecer claramente los objetivos fiscales de mediano plazo, en términos de metas agregadas, como el nivel de ingresos, gastos, déficit/superávit, y deuda pública. Luego es necesario operacionalizar estas metas estableciendo restricciones presupuestarias para los ministerios y programas por una cierta cantidad de años. Esto otorga estabilidad y credibilidad a los objetivos fiscales del Gobierno. La exitosa implementación de estos marcos plurianuales no es menos que una “revolución cultural” en el gasto público.

Aunque el grado de detalle de estos marcos varía de país en país, generalmente reproducen el formato del presupuesto, al mismo nivel de detalle. Ello significa que un marco formal (o una restricción presupuestaria explícita) existe para cada apropiación presupuestaria, en general para los tres años que siguen el año fiscal actual. Se trata de marcos presupuestarios deslizantes que son presentados cada año en el presupuesto. El año 1 del marco del año anterior se transforma en la base del presupuesto y se agrega un nuevo año 3. Esto ha incrementado fuertemente la efectividad de la planificación y facilitado el proceso presupuestario anual. Estos marcos plurianuales no son sin embargo objeto de legislación; se trata de documentos de planificación que reflejan un compromiso político con la disciplina

fiscal. También debiera enfatizarse que se trata de documentos vivos. El hecho de que existan marcos de tres años operando no significa que no se pueden hacer cambios al documento. De hecho, las reasignaciones entre ministerios han sido claves para su éxito en los países miembros de la OCDE. Es sin embargo imperativo que estos cambios sean descritos y explicados, especialmente si son el resultado del cambio de las circunstancias económicas o de nuevas decisiones de política. La mayoría de los países publican reconciliaciones detalladas entre el año -1 en el marco del año anterior y la propuesta presupuestaria actual.

Fuente: Jon Blondal, (2005).

### **Países de América Latina que gestionan mejor y peor sus fondos públicos**

De acuerdo a informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que asegura que los países latinoamericanos han "malgastado" unos US\$220.000 millones, equivalente al 4,4% del Producto Interno Bruto (PIB).

Para calcular lo que consideran como "despilfarro" estudiaron tres cosas: las compras del Estado (incluyendo desvío de fondos o corrupción), el salario de los empleados públicos y los subsidios.

El estudio concluyó que países como Chile, Perú y Guatemala son los que mejor utilizaron sus fondos públicos, mientras que Argentina, El Salvador y Bolivia, son los que más gastaron.

Y si eso provoca déficit, el fisco debería subir los impuestos a los que tienen más dinero.

En esta vieja disyuntiva sobre subir impuestos o recortar gastos, los economistas del BID dicen que el camino para no "hipotecar el futuro" de las arcas fiscales y el crecimiento económico, es focalizar los fondos fiscales, reducir el gasto y evitar los desvíos de fondos.

Esta lista a continuación solo incluye los países de la región que tienen información disponible, por lo que no se incluye a países como Venezuela o Cuba.

### **Compras públicas y la corrupción**

Las compras gubernamentales incluyen de todo: compra de computadores para una escuela, la construcción de una carretera, o el suministro de servicios básicos como agua y electricidad.

En la región se gastaron cerca de US\$450.000 millones en esta área, pero en muchos casos los precios no fueron competitivos o los mecanismos de asignación de contratos no fueron lo suficientemente transparentes.

"Las adquisiciones constituyen un imán para las ineficiencias en la gestión y para la corrupción", dice el estudio.

Y aunque la investigación plantea que "es difícil medir el costo exacto de la corrupción debido a su naturaleza oculta", estima que al menos un 17% de las compras públicas en América Latina termina en desvío de fondos, restándole al Producto Interno Bruto regional un 1,4%.

En esto, el ejemplo más cercano es el caso "Odebrecht", relacionado con el pago de sobornos para asegurar contratos públicos en 14 países de la región.

De hecho, "el malgasto de fondos públicos en sobornos y presupuestos abultados parece ser enorme", llegando a cerca del 26% del costo de los proyectos de construcción.

Y la mayoría de los países, con la excepción de Chile, Uruguay y Costa Rica, se sitúan en el "extremo alto de la corrupción".

### **El salario de los empleados públicos**

En países como El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Guatemala, Bolivia y Argentina, el Estado gasta más del 29% del total del gasto público en salarios.

El problema, dicen los investigadores, es que esos sueldos no están relacionados con los resultados en el desempeño.

En promedio, el estudio arrojó que casi un 25% de los trabajadores del sector público gana más dinero del que recibiría en el sector privado por la misma función.

### **Los subsidios**

Según el economista, en muchos casos el objetivo inicial de los subsidios es cubrir a los más pobres a través de programas sociales, el pago de pensiones o de una parte de la cuenta por el servicio eléctrico en los hogares.

Un ejemplo de este malgasto es Argentina, que aparece como el país que más ha malgastado los fondos públicos de la región.

Pero como el tema de los subsidios es tan controvertido, cuando el presidente Mauricio Macri cambió la política, hubo indignación y miles salieron a las calles a protestar.

Argentina es una de las naciones que más aumentó el gasto público pasando de un 25% del PIB a fines de los años 90 a un 42% en 2015.

Eso, que es considerado un logro por algunos, es visto por el BID como un error que le ha costado caro al país.

### **Pensiones**

¿Gastar más en los viejos o en los niños? La respuesta del organismo a esta pregunta es bastante clara: los países deberían recortar las jubilaciones.

El argumento es que por cada dólar gastado en un niño, los gobiernos latinoamericanos "malgastan" US\$4 en un jubilado, y eso es fiscalmente insostenible.

El contraargumento es que muchos jubilados en la región reciben pensiones consideradas "indignas" que apenas les permiten comer.

En este punto suele haber un diálogo de sordos, donde los jubilados protestan porque no les alcanza y los economistas de organismos internacionales prenden todas las luces rojas porque el Estado no puede asumir ese costo sin hipotecar el futuro.

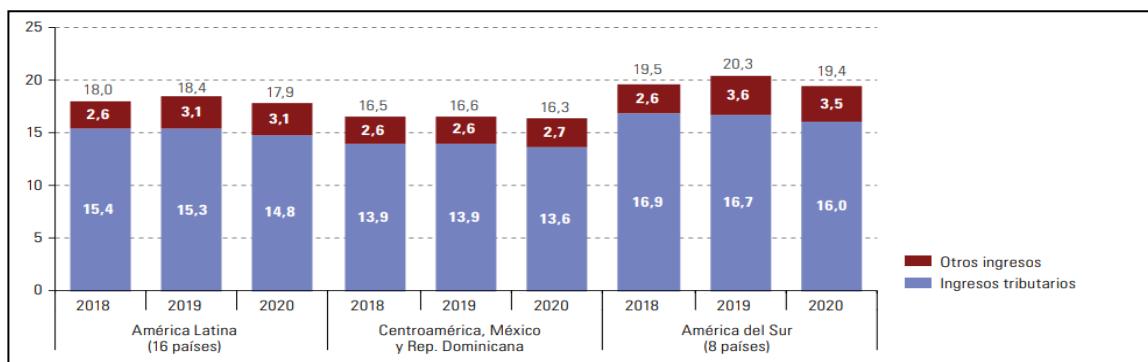
En el caso de Brasil, la situación es considerada crítica: actualmente gasta un 12,5% del PIB en pensiones y salud y -si la tendencia siguiera igual- el país terminaría gastando un 50,1% en el año 2065.

La investigación propone que es más eficiente reasignar el gasto de los países hacia infraestructura y educación (especialmente mejorar las habilidades a nivel escolar y laboral), dado que esas dos cosas pueden elevar las tasas de crecimiento a largo plazo.

Pero al mismo tiempo, reconoce que esa política "puede ser dolorosa", un costo que a muchos les ha tocado vivir en carne propia cada vez que suena la palabra ajuste.

## Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

Los ingresos públicos cayeron en un contexto marcado por la histórica contracción de la actividad económica. El complejo contexto macroeconómico afectó negativamente la recaudación de ingresos públicos en la región. Se muestran ciertos hechos estilizados que se observaron en la recaudación de ingresos de los distintos grupos de países durante el año. La recaudación tributaria resultó particularmente afectada como reflejo del golpe de la pandemia sobre el consumo privado, los ingresos y las utilidades. Los ingresos provenientes de otras fuentes, por su parte, tuvieron mayor estabilidad y exhibieron retrocesos de menor magnitud. A nivel regional, la contracción de los ingresos totales, que representó 0,5 puntos porcentuales del PIB, se replicó —aunque en diferente medida— en el grupo de países integrado por Centroamérica, México y la República Dominicana (0,3 puntos porcentuales del PIB) y en América del Sur (0,9 puntos porcentuales del PIB). Como se analiza más adelante, a pesar de estas tendencias generales, a escala de los países se observaron situaciones significativamente diferentes.

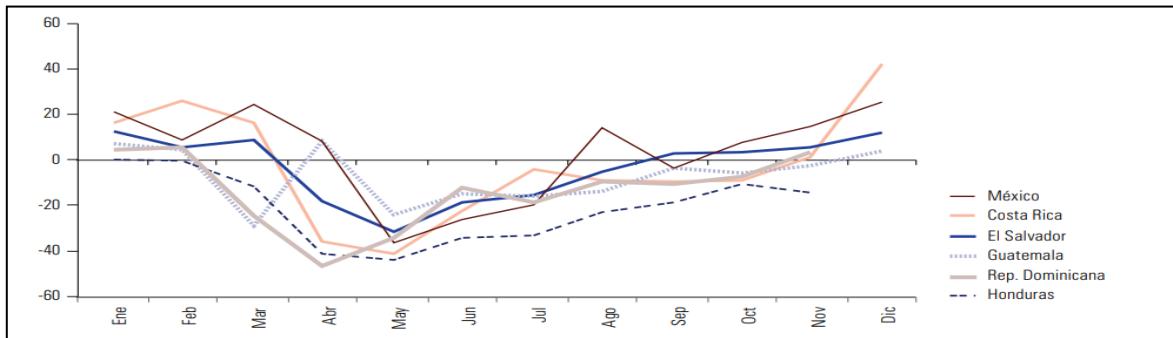


**Imagen N° 12. “Ingresos totales del gobierno central, por componente, 2018-2020**  
(En porcentajes del PIB)”

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

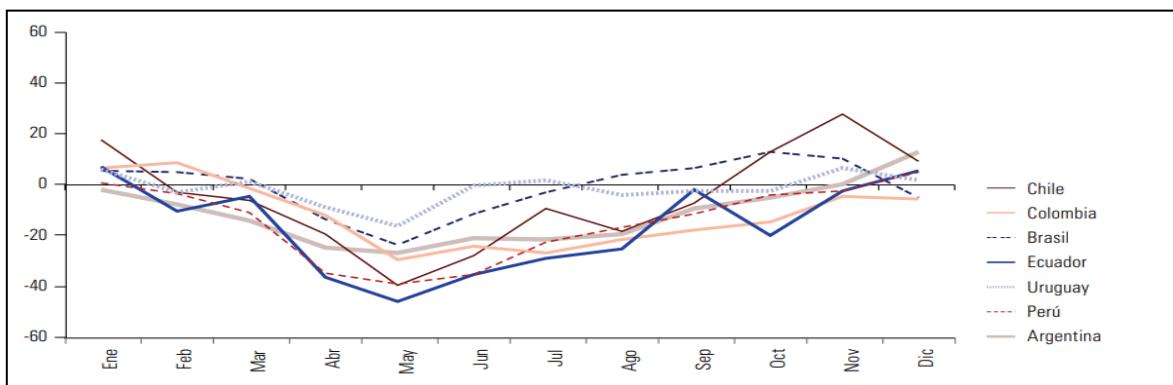
La recaudación tributaria en América Latina retrocedió en 2020 (0,5 puntos porcentuales del PIB). Como se observa en el gráfico, a pesar de recibir un fuerte choque en el segundo trimestre de 2020, la recaudación de los principales impuestos se recuperó en la segunda mitad del año, en línea con la reapertura de la actividad económica después de un período de restricciones al movimiento y al comercio. Entre marzo y mayo, los ingresos por concepto del impuesto sobre el valor agregado (IVA) cayeron más de un 40% en términos reales en algunos países. En particular, destaca el declive de la recaudación del IVA aplicado a las

importaciones en ese período, lo que refleja el colapso de estas y del precio internacional del petróleo crudo. Sin embargo, a partir de junio, la caída de la recaudación se desaceleró y, a partir de noviembre, en algunos países se registraron tasas de crecimiento positivas. Resulta importante señalar que otro factor no menor que contribuyó a que la recaudación del IVA se recuperara fue el impulso que brindaron al consumo las transferencias monetarias del sector público dirigidas a las familias.



**Imagen N° 13. “Variación interanual real de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA), enero a diciembre de 2020 (En porcentajes) de Centroamérica, México y República Dominicana”**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.



**Imagen N° 14. “Variación interanual real de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA). enero a diciembre de 2020 (En porcentajes) de América del Sur”**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Aunque el repunte de la actividad económica incidió en la recuperación de los ingresos tributarios, resulta importante señalar el efecto de las medidas de alivio fiscal implementadas en los primeros meses de la pandemia en 2020. En la mayor parte de los países, se ofreció postergar la liquidación de los pasivos tributarios durante varios meses o hasta fin de año, según el país y el instrumento, aunque en algunos se redujeron tasas o implementaron

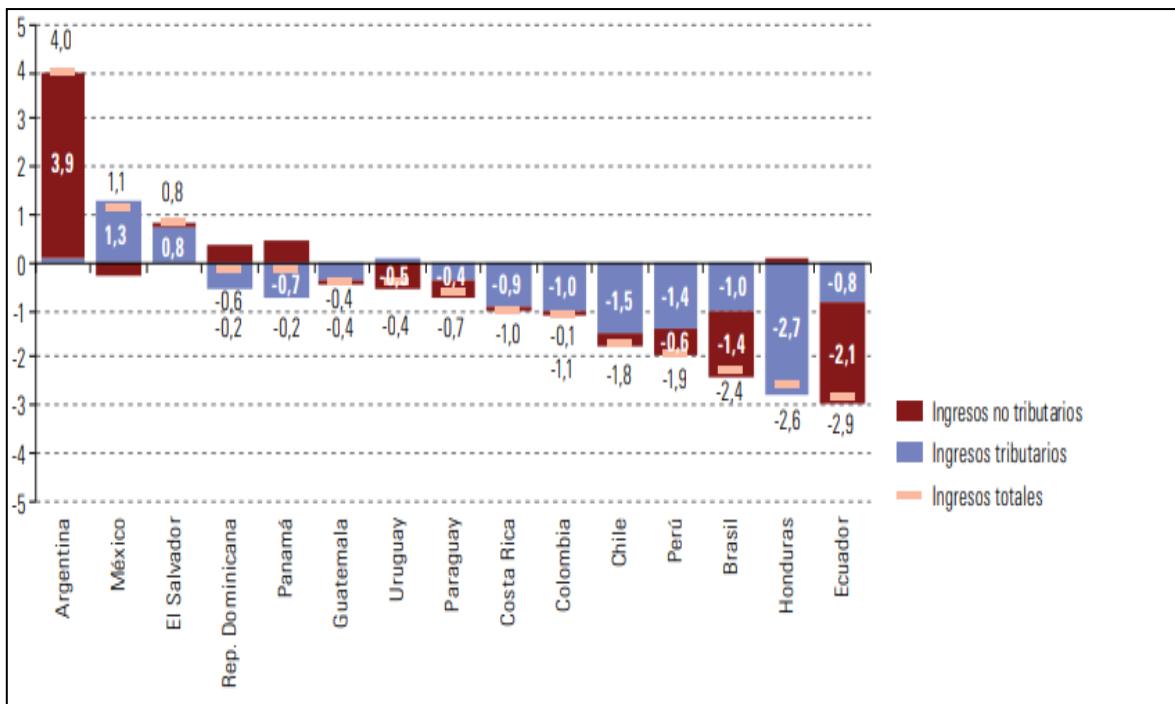
exenciones o deducciones en el caso de ciertos impuestos. En este sentido, dado que, en general, no se eximió de pagar los impuestos, las medidas tuvieron un efecto intertemporal sobre la recaudación, y eso influyó en la entrada de ingresos tributarios al final del año en algunos países. En particular, destaca el impacto de las postergaciones ofrecidas a las empresas en cuanto a la liquidación de los pasivos tributarios del año fiscal 2019 y de los pagos del impuesto sobre la renta y el IVA estimados para el año fiscal 2020. Si bien en los países se aplicaron medidas de alivio fiscal, también se emplearon medidas administrativas y regímenes especiales de normalización tributaria para generar recursos adicionales y así paliar la caída de los ingresos públicos. El caso más llamativo es el de México, donde el Sistema de Administración Tributaria (SAT) puso en práctica una serie de acciones que generaron recursos adicionales equivalentes a un 2,2% del PIB aproximadamente. Entre esas acciones se destacan las medidas de fiscalización dirigidas a la evasión y la elusión fiscales, que aportaron 1,7 puntos porcentuales del PIB (SAT, 2021). Como se muestra en “gráfico de medidas administrativas seleccionadas y regímenes tributarios especiales de normalización tributaria para fortalecer la recaudación tributaria, 2020-2021”, además de México fueron varios los países en que antes y después de comenzada la crisis se adoptaron medidas que incidieron en el desempeño de los ingresos tributarios. En general, en esas medidas se ofrecían beneficios a los contribuyentes para que liquidaran sus impuestos nacionales o subnacionales, por ejemplo, condonar el pago de intereses, multas y recargos. En el caso del Ecuador, en cambio, se obligó a algunos contribuyentes a pagar por adelantado el impuesto sobre la renta correspondiente al año fiscal 2020.

País	Medida	Periodo de aplicación	Beneficio u obligación
Colombia	Decreto Legislativo 678 de 2020	Del 20 de mayo de 2020 al 31 de mayo de 2021	Hasta el 31 de octubre de 2020, los contribuyentes podían pagar solo un 80% del saldo de los impuestos, las tasas, las contribuciones y las multas pendientes de pago adeudados a las entidades territoriales, sin que les cobraran intereses ni multas. Entre el 1 de noviembre y el 31 de diciembre de 2020 debían pagar el 90%, y entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2021, el 100%, en cada caso sin intereses ni multas.
	Normalización tributaria de activos o pasivos no declarados*	Hasta el 25 de septiembre de 2020	Impuesto único con una tasa del 15% aplicada a la base gravable. En el caso de repatriar los activos e invertirlos de forma permanente en el país, la base gravable se podía reducir un 50% y el contribuyente se podía acoger a una tasa reducida del 7,5%.
Ecuador	Decreto Ejecutivo 1137 del 2 de septiembre de 2020	El pago se debía realizar antes del 12 de septiembre de 2020	Se establecía el pago adelantado obligatorio del impuesto sobre la renta correspondiente al año fiscal 2020 en el caso de los contribuyentes que hubieran generado una utilidad contable en el primer semestre de 2020 y hubieran declarado ingresos por 5 millones de dólares o más en 2019.
El Salvador	Decreto Legislativo núm. 643 de fecha 14 de mayo de 2020	Del 15 de mayo al 30 de junio de 2020	Los contribuyentes que no habían cumplido con la obligación de presentar la declaración del impuesto sobre la renta o la contribución especial a los grandes contribuyentes para el Plan de la Seguridad Ciudadana podían presentar sus declaraciones y liquidar sus pasivos tributarios sin multas, intereses ni recargos.
Honduras	Decreto 79-2020, núm. 35,296 del 27 de junio de 2020	Del 27 de junio al 31 de diciembre de 2020	Se autorizaba a las municipalidades a conceder una amnistía tributaria. Los contribuyentes podían liquidar sus pasivos tributarios sin intereses, multas ni recargos por el incumplimiento del pago de todos los impuestos y tasas municipales.
Panamá	Ley núm. 99 del 11 de octubre de 2019, Ley núm. 134 del 20 de marzo de 2020 y Ley núm. 160 del 1 de septiembre de 2020	Del 15 de octubre de 2019 al 29 de febrero de 2020, extendido posteriormente hasta el 30 de junio de 2020 y después hasta el 31 de diciembre de 2020	Se condonaba el pago de intereses, multas y recargos por todo tipo de impuesto (un 100% si el pago se realizaba de octubre a noviembre de 2019, un 95% si se hacía en diciembre de 2019, un 90% si se efectuaba en enero de 2020, un 85% si se realizaba en febrero de 2020, y hasta un 85% si se hacía de marzo a diciembre de 2020).  En la Ley 160 también se establecía una regla de pronto pago mediante la cual se ofrecía un descuento del 10% del monto total a pagar para los contribuyentes que tuvieran una renta bruta inferior a 2.500.000,00 balboas y que pagaran hasta el 2 de diciembre de 2020 los tributos que causaran o que debieran pagar entre el 20 de marzo de 2020 y el 31 de julio de 2020.
Perú	Ordenanza núm. 2259 del 15 de mayo de 2020	Del 15 de mayo al 30 de noviembre de 2020	Se ofrecían descuentos por el pago de deudas tributarias, así como de las multas e intereses, correspondientes a los impuestos y tasas de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
República Dominicana	Ley núm. 46-20 del 19 febrero de 2020	A partir del 19 de febrero de 2020 y por un periodo de 180 días	Se establecía un régimen de normalización tributaria para declarar activos o revaluarlos. Los contribuyentes podían acceder a una tasa única del 2% para liquidar sus pasivos tributarios.

***Imagen N° 15. “Medidas administrativas seleccionadas y regímenes tributarios especiales de normalización tributaria para fortalecer la recaudación tributaria, 2020-2021”***

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Los resultados que se obtuvieron en los países latinoamericanos en cuanto a los ingresos tributarios de 2020 son heterogéneos. Aunque en la mayoría de los países se registró una reducción significativa de esos ingresos —con caídas equivalentes a 0,8 puntos porcentuales del PIB o más en siete países—, en otros, la presión tributaria subió en el año (véase el gráfico siguiente). En este sentido, destacan los casos de El Salvador y México. En El Salvador, aunque los ingresos tributarios retrocedieron en términos reales, la caída se atenuó gracias al aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas como resultado de la amnistía tributaria implementada durante el año (véase en el gráfico: “Ingresos totales del gobierno central, por componente, 2018-2020”). En México, por su parte, la recaudación tributaria aumentó en términos relativos (1,3 puntos porcentuales del PIB) y absolutos (0,8% en términos reales), a raíz de los esfuerzos del SAT que ya se han mencionado.



**Imagen N° 16. “Variación de los ingresos totales del gobierno central, por componente, 2019-2020** (En puntos porcentuales del PIB)”

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Resulta importante señalar que la reducción de los ingresos tributarios en 2020, aunque de importante magnitud, fue menor que la observada durante la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008-2009 en varios países de la región. En este sentido destacan los casos de Chile y el Perú, donde la menor caída se explica principalmente por el desempeño de los ingresos tributarios mineros. En Chile, por ejemplo, los ingresos tributarios mineros cayeron del 3,5% del PIB en 2008 al 1,5% del PIB en 2009 (2,0 puntos porcentuales), y del 1,0% del PIB al 0,7% del PIB en 2020 (0,3 puntos porcentuales). Se observa una situación similar en el Perú, donde los ingresos tributarios de la misma fuente cayeron del 1,9% del PIB en 2008 al 0,8% del PIB en 2009 (1,1 puntos porcentuales), pero se mantuvieron estables en 0,4% del PIB entre 2019 y 2020. Se debe tener en cuenta que, mientras que en 2009 los precios internacionales de los minerales y los metales habían caído de forma pronunciada, en 2020 se observó un aumento de los precios de varios productos, incluido el cobre, a pesar de la fuerte contracción que había tenido lugar en el primer semestre del año.

## Conclusión

Finalmente la Ley de Presupuestos del sector público consiste en un acuerdo presupuestario dirigido por el Presidente de la República como poder ejecutivo y aprobado por el congreso Nacional como poder legislativo vigente. Se trata de una estimación financiera de los gastos del Estado en un determinado año, la cual se discute entre varios actores e instituciones para poder cumplir con las metas y objetivos acordados.

En los primeros días de octubre, tras la presentación sobre el Estado de la Hacienda Pública del Ministro de Hacienda, los parlamentarios comienzan a estudiar los presupuestos presentados por el Ejecutivo para las instituciones públicas.

Para esto, el Congreso Nacional designa una Comisión Especial Mixta de Presupuestos, formada por el mismo número de diputados y senadores. Esta comisión se divide en 5 subcomisiones, cada una de las cuales analiza los presupuestos de un conjunto de Ministerios. La Comisión Especial Mixta recibe los informes de las subcomisiones correspondientes sobre las propuestas para cada ministerio, las que luego de ser sometidas a votación aportan los datos para el informe final que se entrega a la Cámara de Diputados, la que luego despacha el Proyecto al Senado. En caso de existir discrepancias entre los proyectos aprobados por la Cámara y el Senado, estos son sometidos a una Comisión Mixta para su resolución.

Durante el proceso de tramitación legislativa se pueden acoger modificaciones al proyecto original del Ejecutivo, ya sea por indicaciones del mismo o resultado de las votaciones en las distintas etapas de tramitación legislativa, donde parlamentarios sólo tienen atribuciones para reducir las obligaciones de gastos propuestas por el Ejecutivo y que no están determinadas por leyes permanentes. El 30-11 vence el plazo para que el Congreso despache el proyecto, tras lo cual el Presidente de la República promulga la Ley de Presupuestos.

El financiamiento del gasto militar constituye un ineludible compromiso para quienes dirigen los destinos del país, porque permite asegurar el eficiente cumplimiento de una de las funciones esenciales del Estado como lo es la defensa nacional, función que requiere recursos que no pueden ser provistos por el mercado. Por ello es necesario disponer de una estrategia nacional que establezca con una clara orientación de Estado las capacidades de la fuerza militar, definiéndose a partir de esa concepción el gasto que ello demanda,

## **IV. MÓDULO 4.**

### **Introducción del Módulo 4.**

Los resultados y la satisfacción de los ciudadanos tienden a ser, hoy en día, una condición indispensable para la legitimidad de una autoridad pública. Es por esto, que importantes corrientes, principalmente de origen angloestadounidense, se han enfocada hacia una renovación de la concepción administrativa de implementación vigente en el sector público que se puede agrupar bajo el nombre de Nueva Gestión Pública. Si el desarrollo tradicional del Estado y de las políticas públicas desde los años 1950 tiene su fuente ideológica en la socialdemocracia, los principios económicos de Keynes y la administración pública weberiana, la renovación administrativa propuesta se inspira directamente de la escuela neoliberal y de la gestión empresarial privada. El discurso que justifica la introducción de la NGP se apoya en los siguientes argumentos: las disfunciones internas del Estado, la burocratización excesiva, la ineficiencia y la irracionalidad del sector público, el freno al desarrollo que constituye la intervención estatal en los mercados y los efectos de la globalización (Urió, 1998).

En América latina, este enfoque se viene aplicando en todos los países bajo la impulsión del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con el fin de impulsar la reforma del Estado. En Colombia, la implementación de este modelo se inició a partir del gobierno Pastrana (1998-2002). Actualmente, el gobierno tiende a aplicar de manera decidida este esquema general a todas las áreas de intervención del Estado. Existe un gran número de variaciones en función de las experiencias nacionales. En regla general, según la síntesis de Monks (1998), la NGP pretende renovar la gestión pública tradicional mediante la introducción de una mayor flexibilidad organizacional, de una mayor eficiencia en el uso de los recursos (más resultados con menos recursos) y permitir una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de decisión y una mayor satisfacción por los productos (bienes y servicios) para la población.

## Desarrollo Módulo 4

### Introducción a las políticas públicas

La introducción de una mayor flexibilidad en la organización administrativa se basa en tres principios: la separación entre lo político y la administración, la descentralización del sistema administrativo y, tercer principio el adelgazamiento de las administraciones y la reducción de las jerarquías.

Los objetivos operacionales consisten en separar la toma de decisión estratégica, que corresponde al nivel político, de la gestión y de la responsabilidad operativa, que incumbe a la administración. Este primer elemento se complementa con una delegación de la gestión operativa al nivel más bajo posible y una administración reducida, flexible, competente y motivada. Las herramientas de gestión privilegiadas en este nuevo modelo organizativo es el contrato de prestación de servicios, la división de las tareas entre financieras, contratista y comprador o usuario del servicio, la delegación mediante agencias de ejecución y la creación de agencias de control, tipo superintendencias. En término general se trata de sustituir una gestión burocrática por una gestión por contrato.

La NGP considera que se puede obtener una mayor eficiencia en el uso de los recursos mediante una orientación de la gestión hacia el mercado, la transparencia en los procedimientos administrativos y una disposición hacia el producto. Básicamente, se trata de introducir mecanismos competitivos, de mercado, en la prestación de los servicios públicos (ej. privatización, contrato de prestación) y de tener a disposición una información la más completa posible sobre el producto ofrecido, los costos y los clientes de las unidades administrativas. Se enfatiza sobre un uso eficiente de los limitados recursos considerando más la calidad de los resultados o del producto que las reglas. Las herramientas desarrolladas para lograr mayor eficiencia son las licitaciones públicas, el benchmarking, la facturación del costo real al usuario, la construcción de indicadores y medición de resultados, la contabilidad analítica, las prácticas de auditoría y el uso de los presupuestos globales.

Finalmente, la NGP propone el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos mediante el desarrollo de forma de participación a los procesos de decisión, de seguimiento y de apropiación de la implementación mediante formas asociativas (ONG's). Se trata

también de conocer las opiniones de los clientes mediante las encuestas de satisfacción y la búsqueda de certificación de calidad tipo ISO.

Se puede definir un sistema burocrático como un sistema de organización incapaz de corregirse en función de sus errores, y cuyas disfunciones se han convertido en elemento esencial de su equilibrio.

Una de las hipótesis que se plantea es que la articulación Estado- Región es una relación compleja y difícil, mediatisada por múltiples factores históricos; caracterizada por la uniformidad administrativa, homogeneidad cultural, centralización de propuestas y acciones, pero también se caracteriza por fracturas y discontinuidades, intereses diversos y serias falencias en el nivel de la coordinación. En este aspecto le da mayor debilidad y precariedad a la relación Estado-Región el origen, diseño y ejecución de políticas públicas. Ese cuadro, impide avanzar con fuerza en la profundización de la democracia, así como en construir regiones más autónomas políticamente, con mayor potencia económica y con menor nivel de conflictos sociales.

El factor histórico juega un rol fundamental en esta debilidad y tiene que ver con el proceso de cómo se ha construido la relación Estado-Región y el lugar desde donde se originan y formulan las políticas: el centro político y administrativo nacional. Desde allí, las políticas se *trasladan* para su ejecución a las regiones. Complementariamente, podemos decir que lo antes dicho también tiene relación con la percepción de la élite política chilena en orden a que el país no es más que la suma de sus regiones y se construye a partir del centro político.

Ese *modus operandi*, señala que en muchos casos las políticas propuestas no tienen relación con los temas conflictivos que afectan a una región; en otros casos, la política cubre sólo aspectos parciales de un problema; o, no cuentan con la legitimidad de los actores sociales de la región; también ocurre, que las señales entregadas desde el nivel central a los organismos públicos y privados no son claras; en su implementación no se considera la participación de la masa crítica regional, como tampoco, de la población usuaria y/o beneficiaria; así mismo, suele suceder que dichas políticas no tienen relación con los planes, metas o estrategias del desarrollo regional.

Finalmente hay que destacar que, por lo general, estas políticas se evalúan en el centro político y se hacen al trasluz de ambientes político-electoral.

De la misma manera, no podemos dejar de mencionar que en las regiones se ha ido construyendo una verdadera cultura de la subordinación al centro político, el perfil de esa cultura se caracteriza por una permanente auto inhibición para generar políticas, programas y proyectos con importancia estratégica, y por el contrario desarrollan una actitud complaciente, conformista y pasiva, incluso en el ámbito de los liderazgos regionales y de los movimientos sociales.

En síntesis, entendiendo que las políticas públicas son formuladas por el Estado desde su nivel central, se debe reconocer que estas políticas están vinculadas débilmente al aparato estatal en las regiones, consecuencia de lo cual no aportan a la construcción democrática del país, tampoco fortalecen la regionalización y no satisfacen las demandas por el bien común.

Dicho de otra manera, las políticas públicas no cumplen las funciones institucionales, sociales, políticas y/o administrativas que la sociedad espera de ellas, y son un factor de desequilibrio y fuente de permanentes conflictos entre el Estado y sus regiones, antes que de equilibrio, articulación e integración.

En definitiva, para que Chile sea más democrático y sus regiones más potentes, necesita cambiar su lógica de administración y de relacionamiento entre Estado y región, y eso supone revisar críticamente el rol que las políticas públicas han cumplido en nuestra historia. Hay, evidentemente un agotamiento en el origen de las políticas, así como en la forma de diseñarlas, ejecutarlas y evaluarlas.

### **La formulación de las políticas públicas.**

Para un gobierno, su tarea fundamental es la de gobernar una comunidad política, ya sea un país o una región. El modo como un gobierno decide gobernar determina de manera significativa el devenir de una sociedad. Los gobiernos intervienen sobre la realidad a través de la acción pública con una cierta intencionalidad, ya sea para modificarla o para intentar mantener el *status quo*. El “**qué hace**” y “**cómo lo hace**” un gobierno para intervenir sobre una determinada realidad reconoce varios instrumentos o mecanismos, siendo uno de los fundamentales la política pública. Estas representan la realización concreta de las decisiones

o mandatos de los gobiernos. De este modo, la relación que se da entre el gobierno y la sociedad se encuentra mediada por las políticas públicas, las cuales son el resultado del proceso político de un país. Reflejan el impacto del gobierno en la sociedad a partir de su habilidad para mejorar (o empeorar) las cosas.

La capacidad de los gobiernos para manejar apropiadamente las relaciones entre el Estado y la sociedad consiste en su habilidad para convertir las demandas sociales en políticas públicas que satisfagan al mayor número de ciudadanos posibles, en función de las problemáticas que los afectan. El gobierno debe garantizar que el número de personas beneficiadas sea siempre mayor que el número de personas que pudieran verse eventualmente perjudicadas con las iniciativas que se asuman. Aparejado a lo anterior se encuentra la idea de gobernabilidad, la cual radica en la capacidad de un gobierno para manejar satisfactoriamente las problemáticas ciudadanas sin llegar a situaciones conflictivas críticas.

La construcción de una agenda pública que dé cuenta de las prioridades de ciertos temas percibidos como problemas por la ciudadanía y los distintos actores, es una condición importante para la gobernabilidad, el buen gobierno y la formulación de políticas públicas orientadas a resolverlos. En Chile, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, las políticas públicas han reconocido como importantes focos de acción la disminución de la pobreza, la exclusión social, la ampliación de la igualdad de oportunidades y la satisfacción de problemáticas más específicas que afectan a la ciudadanía. Gobernar en contextos políticos con graves problemas sociales y económicos irresueltos plantea una exigencia fundamental: el gobernar mediante políticas públicas.

Stein et al. (2006) analizan el proceso de formulación de políticas públicas enfocándose en el desempeño de las instituciones políticas. Para estos autores, “las instituciones y los procesos no son neutrales ni meramente instrumentales: son el crisol en el cual las políticas se forjan, se moldean y adquieren su forma y significado verdaderos”. Así, “el proceso de formulación de políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales” (Stein et al., 2006). Una línea próxima es la del institucionalismo procesal, que busca comprender los tipos de procesos que dan origen a las políticas de reformas administrativas y, en ese plano, pone especial atención

a los flujos de interacciones y al contexto temporal en que ellas se desenvuelven (Barzelay y Gallego, 2006).

En este marco, los tipos de procesos que estos autores identifican son: los procesos de formulación de política pública, los procesos organizacionales de toma de decisiones y los procesos de cambio organizacional. Según Barzelay y Gallego, en esta línea de investigación la principal referencia es el trabajo de John Kingdon (1995), que incluye un estudio empírico de la etapa legislativa, así como extensas generalizaciones analíticas acerca del proceso de formulación de políticas públicas. La formulación de políticas públicas puede ser entendida, entonces, como un proceso que transcurre en un cierto contexto institucional, que distribuye competencias y posibilidades de actuación a quienes se encuentran en él para que promuevan problemas y soluciones que ellos reivindican, atendidas las circunstancias políticas concretas del momento.

### a ¿Cuál es el ciclo de vida de las Políticas Públicas?

Existen diversos enfoques respecto al ciclo de vida de las políticas públicas, pero los especialistas coincidimos en que se pueden distinguir al menos cuatro momentos: la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto. En el siguiente diagrama se muestran las principales actividades de cada etapa.



*Imagen N°17. “Ciclo de Vida de las Políticas Públicas”*

Fuente: “Diseño de las Políticas Públicas, México.”, Franco Corso (2013)

## **1) Etapa de gestación**

El gobierno detecta la existencia de una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público y, al mismo tiempo, asume su obligación de intervenir en él. Los gobiernos atienden los problemas públicos con base en la formación de una agenda, la cual demuestra que existen ciertos problemas que despiertan más la atención gubernamental que otros. En opinión, es importante distinguir la existencia de al menos tres tipos de agenda:

- a) La agenda pública se define como el “conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes” (Kingdon, 1995).
- b) La agenda política es el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate político y la acción de aquellos actores políticos que por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos.
- c) La agenda de gobierno es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato (Casar y Maldonado, 2010; citado en Merino y Cejudo, 2010).

En la sociedad existen muchos problemas, pero la posibilidad de que alguno sea atendido por el gobierno requiere que transite, en primera instancia, por la agenda pública, donde la sociedad le da el carácter de público y, por lo tanto, considera que es el gobierno quien lo debe resolver. Posteriormente, deberá trasladarse a la agenda política, en la cual, los actores políticos, por sus recursos y capacidades, lo incluirán en sus temas de debate y tratarán de impulsarlo. Por último, debe encontrar cabida en la agenda de gobierno, la cual establece y planea la acción gubernamental para resolverlo. Por lo tanto, se puede concluir que no todos los que se consideran problemas pueden entrar a la agenda de gobierno para ser resueltos.

## **2) La etapa de diseño o formulación**

En la fase de diseño de la política pública, los servidores públicos o consultores independientes analizan con detalle el problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo.

Su tarea más importante es brindar una recomendación de política pública inteligente, presupuestal y económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible, a uno o varios decisores que ostentan el poder público para que ésta se pueda llevar a cabo.

En esta etapa, un especialista en política pública debe responder al menos dos preguntas clave:

- a) ¿Cuál es el mejor resultado que se puede lograr?
- b) ¿Qué solución genera mayores beneficios a la sociedad?

### **3) La etapa de implementación**

Se refiere a aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas (Van Meter y Van Horn; citado en Aguilar Villanueva, 2000).

En la fase de implementación de la política pública inicia la puesta en marcha del plan de acción delineado en la etapa del diseño de política pública. Aquí se realiza el proceso de presupuestación, la creación legal del programa, el entrenamiento del equipo que lo llevará a cabo y la comunicación dentro de la agencia implementadora, así como con la ciudadanía. Este momento es crucial, ya que el contenido y los posibles efectos de la política pública pueden ser modificados por la forma en que ésta se pone en práctica (Hill y Hupe, 2002).

En mi opinión, en esta fase, un especialista en política pública debe responder al menos tres preguntas clave:

- a) ¿Cuál es la mejor forma de ejecutar una política pública?
- b) ¿Cómo planear y administrar los recursos para ejecutarla?
- c) ¿Cómo comunicar a la población la nueva política pública?

Existen 3 formas de instrumentar una política pública: la primera es la directa, que se lleva a cabo a través del aparato burocrático con sus recursos y su personal; la segunda es la

indirecta y se realiza a través de una organización no gubernamental o una empresa privada y, la tercera es cuando hay una intervención público-privada.

#### **4) La Etapa de evaluación de Impacto**

Si consideramos al ciclo de políticas públicas como una consecución continua de determinadas acciones, la última fase correspondería a la evaluación de impacto, es decir, valorar los efectos para determinar cómo ha cambiado una situación una vez que ha culminado la acción del gobierno. Sin embargo, es muy importante mencionar que el proceso de evaluación de políticas públicas se puede ejecutar durante el diseño, la implementación y su maduración.

La evaluación que se realiza en la etapa de diseño se denomina ***ex-ante***. La evaluación en la etapa de implementación se denomina evaluación concomitante y la evaluación de impacto se denomina ***ex-post***.

- ✓ **La evaluación *ex-ante*** tiene como objetivo realizar un análisis previo a la decisión para garantizar mayores niveles de efectividad. La evaluación concomitante permite hacer los ajustes necesarios a la política pública que se está ejecutando para lograr los objetivos previamente establecidos.
- ✓ **La evaluación *ex-post*** permite conocer los efectos de la política pública en la población objetivo.

Con base en mi experiencia, en esta fase, un especialista en política pública debe responder al menos dos preguntas clave:

- a) **¿La política pública generó los efectos deseados?**
- b) **¿Cuáles son las áreas de oportunidad para mejorar el diseño de la política pública?**

Sin duda, el ciclo es la representación de un proceso complejo y cambiante, cuya aportación es visibilizar la importancia que tiene corroborar de manera sistemática, el “deber ser” con el “ser”, la teoría con la práctica y que, de no atender su naturaleza cíclica para su

mejoramiento en beneficio de la sociedad, está condenado a ser un fracaso de consecución lineal.

La necesidad de dotar de mayor transparencia al proceso de evaluación de las políticas públicas ha sido documentada por los expertos en este campo, aunque no se refieran necesariamente de manera directa a este concepto: realzan la relevancia de la evaluación como una forma de contar con evidencia que dé cuenta de los resultados y beneficios obtenidos con una determinada política o programa, así como respecto a lo gastado, en un contexto donde los recursos son finitos.

### **La importancia de la evaluación de las políticas públicas**

Hoy, el sector público ve ante la necesidad de aplicar los sistemas de evaluación para poder alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en la gestión y aplicación de sus recursos financieros cada vez más restringidos para no incurrir en elevados niveles de déficit público.

En esto, se debe incluir la creciente demanda de información por parte de los ciudadanos, que exigen una mayor capacidad de control sobre aquéllos que tienen la responsabilidad de gobernar y de gestionar el dinero público. Las razones que determinan la distribución de estos recursos, así como el éxito o fracaso de las diferentes intervenciones que se pongan en marcha, deben ser explicadas y justificadas.

La evaluación debe proporcionar dicha información en un ejercicio de transparencia (*rendición de cuentas*) y gobernanza. Inicialmente, la evaluación estuvo centrada en los mecanismos de programación, implementación y ejecución de los proyectos y programas, prestándose poca atención al impacto de las actuaciones públicas financiadas con cargo a los presupuestos del Estado.

En el proceso de formulación de las políticas públicas se plantean dos cuestiones básicas:

- a) Cómo contribuir a mejorar su eficacia (efectividad) en la resolución de los problemas económicos y sociales.
- b) Cómo lograr una mayor transparencia y participación.

Esto no es posible conseguirlo sin integrar los sistemas de evaluación en los procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas. Las dificultades y la complejidad que presenta la fase de evaluación no nos debe hacer olvidar que ésta es imprescindible para clarificar la oportunidad política, la solvencia técnica y los resultados de cualquier intervención pública, ante un nuevo tipo de ciudadano que comienza a ser exigente con los resultados del “*producto administrativo*” y con la propia administración, la cual debe tener capacidad de respuesta rápida ante las demandas de la sociedad transformándose en una *administración más receptiva*, más transparente en sus actuaciones y más accesibles y cercana al ciudadano.

Con la evaluación se aspira a determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios en la conducta de los grupos objetivo y del grado de resolución del problema que la originó.

La evaluación constituye una de las fases del ciclo de una política pública, de trascendental importancia, pues permite una retroalimentación de información para la mejora de la gestión pública.

Parece claro que la evaluación no puede considerarse como un hecho aislado, sino como una cadena de resultados que involucra varias etapas del ciclo de una política pública, desde la fase de planificación en los procesos previos a la decisión y/o la concepción de la acción, a la de implementación y a la de verificación de los resultados e impactos, identificando los factores de éxito o de fracaso del programa, prestando especial atención al análisis de la sostenibilidad en el tiempo de sus efectos y a la identificación de las mejores prácticas.

La necesidad de dotar de mayor transparencia al proceso de evaluación de las políticas públicas ha sido documentada por los expertos en este campo, aunque no se refieran necesariamente de manera directa a este concepto: realzan la relevancia de la evaluación como una forma de contar con evidencia que dé cuenta de los resultados y beneficios obtenidos con una determinada política o programa, así como respecto a lo gastado –en un contexto donde los recursos son finitos–. Destacan, además, que la evaluación de las políticas públicas permite generar conocimiento útil respecto a resultados e impactos que finamente, contribuirían a una mejor toma de decisiones y a mejorar la calidad de la política pública o redistribuir los recursos asociados a ésta (Irarrázaval y De los Ríos, 2014).

Para que la evaluación cumpla con su cometido, es decir, genere información útil para la toma de decisiones y posibilite la rendición de cuentas para un mayor control ciudadano, se hace necesario que cumpla con una serie de condiciones técnicas. La primera guarda relación con el compromiso con el proceso de evaluación de parte de quien está a cargo de las decisiones e implementación de los programas o proyectos. Como nuestro caso de análisis se refiere a las políticas públicas, autores en el campo de la evaluación indican que el Gobierno debería mostrar este compromiso con la evaluación en dos momentos: en el diseño de las políticas y en su evaluación posterior (Belmonte et. al., 2016; Irarrázaval y De los Ríos, 2014). Así, la inclusión de la evaluación como parte del diseño de políticas públicas llevará a que ésta se planifique antes de ejecutar un programa, lo que implica la instalación de mejores diagnósticos que permitan contar con líneas base con información suficiente para evaluar los efectos esperados –iniciales, intermedios, finales– y, además, generar mediciones de impacto rigurosas y consistentes (Belmonte et. al., 2016).

Si bien este estándar pareciera ser evidente, en muchas oportunidades la necesidad de abordar los problemas de manera rápida, no permite generar estos pasos iniciales y, por ende, al final del proceso no se cuenta con los datos necesarios para efectuar la evaluación de manera rigurosa. Esta limitación afecta especialmente la realización de evaluaciones de impacto, que comúnmente fallan por la carencia de información de línea de base, es decir, información sobre la situación antes de la intervención.

En el caso de la evaluación posterior, una vez que el Gobierno se ha comprometido con la evaluación de sus acciones, debiese dotar a este proceso de altos niveles de transparencia, asumiendo de manera abierta y pública la información sobre los resultados, para buscar mejores y más eficientes soluciones para los problemas sociales. Así, una buena evaluación debería también seguir criterios de eficacia, eficiencia y transparencia (Ruiz, 2013). Pero este proceso no está exento de obstáculos, uno de los cuales se refiere a la propia dinámica política:

Como las evaluaciones informan de los éxitos y fracasos de las políticas y programas, muchas veces muestran las brechas entre lo propuesto y lo logrado, por ende, enfrentan una serie de reticencias para su realización y divulgación (Maldonado y Pérez, 2015).

Ofrecer una respuesta a la pregunta de si es necesaria la evaluación de cualquier actividad realizada por los seres humanos parece una banalidad que en todo caso merece una respuesta afirmativa. La imperfección “natural” que acompaña a todas las actividades humanas y la incertidumbre en la que éstas se desarrollan aconsejan, al menos, una revisión ex-post que nos indique si su realización ha obtenido los resultados previstos o no, es decir, una evaluación. Ahora bien, estando de acuerdo en la necesidad de evaluar todo tipo de actividad humana no es menos cierto que ésta puede conllevar algunos efectos negativos si no está bien enfocada.

Existen, sin embargo, una serie de matizaciones que deben efectuarse porque es evidente que no todas las evaluaciones son iguales. No es lo mismo una evaluación realizada por uno mismo (autoevaluación) que la realizada por un tercero; no es igual la evaluación de una actividad con fines y financiación privados que la de otra con fines y fondos públicos; es diferente la evaluación efectuada por sujetos del mismo nivel jerárquico que la realizada por sujetos de niveles jerárquicos diferentes (inferiores o superiores); y, así, podríamos continuar enumerando distintos tipos de evaluación dependiendo de la relación evaluador-evaluado y de las actividades objeto de examen.

En concreto, la evaluación de políticas y programas públicos podría incluirse, con carácter general, dentro del tipo de evaluaciones en las que el evaluado (la administración, en cualquiera de sus manifestaciones orgánicas o territoriales, y sus actuaciones) realiza las actividades objeto de evaluación con fines y financiación pública. El papel de evaluador correspondería, por tanto, a los sujetos finanziadores y receptores de dichas políticas, es decir, a los ciudadanos. En este sentido, es evidente que se realiza una evaluación, con cierta periodicidad, en el momento en que las sociedades democráticas convocan a las urnas a sus ciudadanos para elegir a los responsables de diseñar y poner en marcha dichas políticas. Sin embargo, este modo de “fiscalización electoral” de las políticas públicas presenta ciertos inconvenientes:

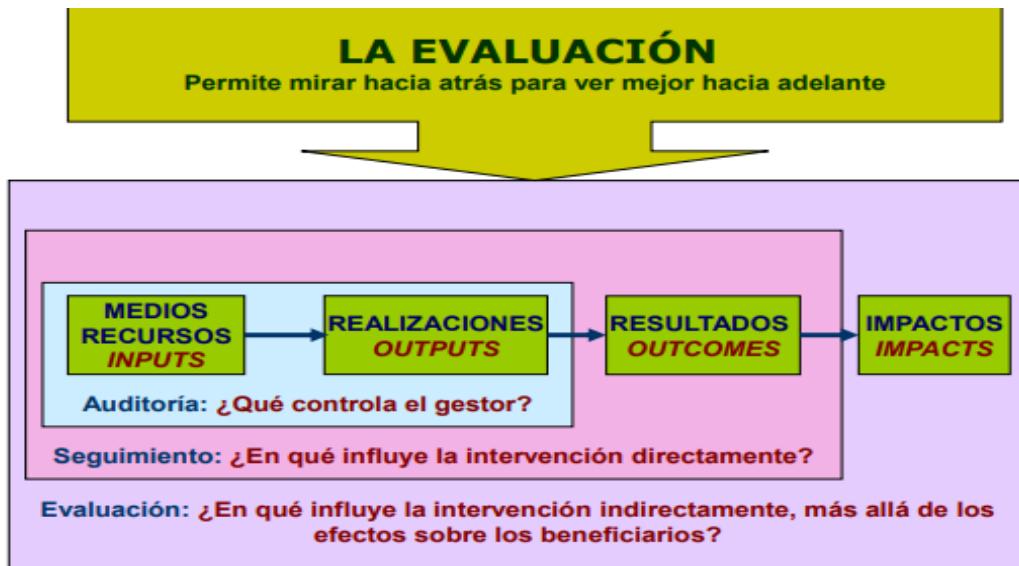
- El período inter-evaluatorio (entre elecciones) es más o menos fijo (los cuatro años que suele durar una legislatura). Para ciertas políticas este período puede resultar demasiado corto, como es el caso de los programas de desarrollo, mientras para otras, demasiado largo;

- Sólo permite consideraciones globales respecto del conjunto de políticas aplicadas por un gobierno, resultando difícil extraer conclusiones que contribuyan a mejorar la gestión y ejecución de un programa público concreto, objetivo último de toda evaluación;
- Influyen, normalmente, otra serie de factores psicosociológicos a la hora de realizar este tipo de evaluación (votación en unos comicios), como puede ser, por ejemplo, la existencia de anclajes ideológicos.

Estas dificultades provocan que la “evaluación electoral” en los sistemas democráticos no baste, por sí sola, para valorar la pertinencia, el diseño, la eficacia, la eficiencia y los impactos (efecto neto) de las distintas políticas y programas que se hayan puesto en marcha. Se necesitan otros sistemas de evaluación que nos ayuden a avanzar hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas en la administración pública.

Los sistemas de evaluación surgieron hace años en el ámbito empresarial, fundamentalmente privado, dando lugar a lo que hoy se denomina gestión evaluativa. Sin embargo, esta filosofía ha impregnado, en menor medida, el “quehacer” del sector público que hoy se ve en la necesidad de aplicar estos sistemas en un intento de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en la gestión y aplicación de unos recursos financieros cada vez más restringidos con el fin de controlar los niveles de déficit público. A ello habría que añadir la creciente demanda de información por parte de los ciudadanos, que exigen una mayor capacidad de control sobre aquéllos que tienen la responsabilidad de gobernar y de gestionar el dinero público. Las razones que determinan la distribución de estos recursos, así como el éxito o fracaso de las diferentes intervenciones que se pongan en marcha, deben ser explicadas y justificadas. La evaluación debe proporcionar dicha información en un ejercicio de transparencia (rendición de cuentas) y gobernanza.

Junto a la evaluación, la auditoría y el seguimiento (monitoreo) constituyen tres actividades diferentes que cumplen distintas funciones en la vida de una política pública pero que se complementan.



*Imagen N° 18. "Auditoria, seguimiento y evaluación"*

Fuente: "Evaluación de programas y políticas públicas.", Franco Corso (1992)

La **auditoría** (control de gestión) se inserta en el contexto organizacional de la práctica administrativa y tiene como objetivo evaluar el desempeño general de la actividad de la administración, tanto a largo plazo, en cuyo caso estaría relacionado con la planificación estratégica, vinculándose entonces con la planificación operativa. Con ella, la dirección asegura que los recursos son obtenidos y empleados de forma eficaz y eficiente para el logro de los objetivos.

El **seguimiento** (monitoreo) consiste en realizar un examen exhaustivo, regular (normalmente con periodicidad anual) y sistemático de los recursos financieros ejecutados, las actividades financiadas y los datos sobre los primeros resultados a nivel de proyecto. Debe generar información cuantificada que servirá para corregir las desviaciones respecto a los objetivos fijados inicialmente, contribuyendo a hacer públicos los gastos efectuados y proporcionando los indicadores necesarios para llevar a cabo la evaluación del programa.

La **evaluación** de programas y políticas públicas es un concepto cuya delimitación es controvertida. Cohen y Franco (1992:72-77) señalan que "evaluar es fijar el valor de una cosa y, para hacerlo, se requiere un procedimiento mediante el cual se compara aquello que se va a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado". Puede entenderse, también, como "un método de investigación sistemático sobre la configuración de un programa o política determinada, y sobre su implantación y efectividad".

Como definición se puede establecer evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico.

La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficiencia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas”.

Se distinguen cinco tipos diferentes de evaluación que resultan de la combinación de los enfoques metodológicos y la finalidad a la que responde cada uno de ellos:

- Las orientadas a la planificación y asignación de recursos, que responden a evaluaciones de carácter económico.
- Las relacionadas con la rendición de cuentas que se corresponden con evaluaciones orientadas hacia la gestión, la eficacia y la eficiencia.
- Las que intentan ofrecer explicaciones sobre los fenómenos observados estableciendo un vínculo causal entre la política y sus efectos, a partir de metodologías experimentales o quasi-experimentales (evaluaciones de impacto).
- Las enfocadas a la implementación y ejecución que buscan la mejora y el cambio internos, objeto de las evaluaciones formativas.
- Las que pretenden el fortalecimiento institucional a partir de metodologías de desarrollo organizacional y participativo, objetivo propio de las evaluaciones participativas.

Cada uno de estos tipos de evaluación se focaliza hacia diferentes aspectos concretos de la vida de un programa donde se encuentra todo lo que ocurre en él:

- Acciones, decisiones, recursos, personas e interacciones.

Se espera que la combinación de todos estos factores produzca los resultados previstos.

### **a) INDICADORES DE INTERVENCIÓN**

Un elemento determinante del éxito de la evaluación lo constituye el hecho de poder disponer de un buen sistema de seguimiento y de una batería de indicadores adecuados para tal finalidad.

Un indicador es una observación empírica que sintetiza aspectos importantes de un fenómeno para uno o más propósitos analíticos o prácticos.

Los indicadores tienen una importante misión que cumplir en la evaluación de cualquier programa o política pública y ocupan un lugar específico en la lógica de la intervención. Un indicador es la unidad que permite medir el alcance de una meta o la medición de un objetivo a conseguir, un recurso movilizado, un efecto que se obtiene o una variable de contexto que produce una información cuantitativa y que ayuda a los actores involucrados en las intervenciones públicas a tomar decisiones.

Las características que deben tener los indicadores para desempeñar adecuadamente su función en la evaluación se resumen en las siguientes:

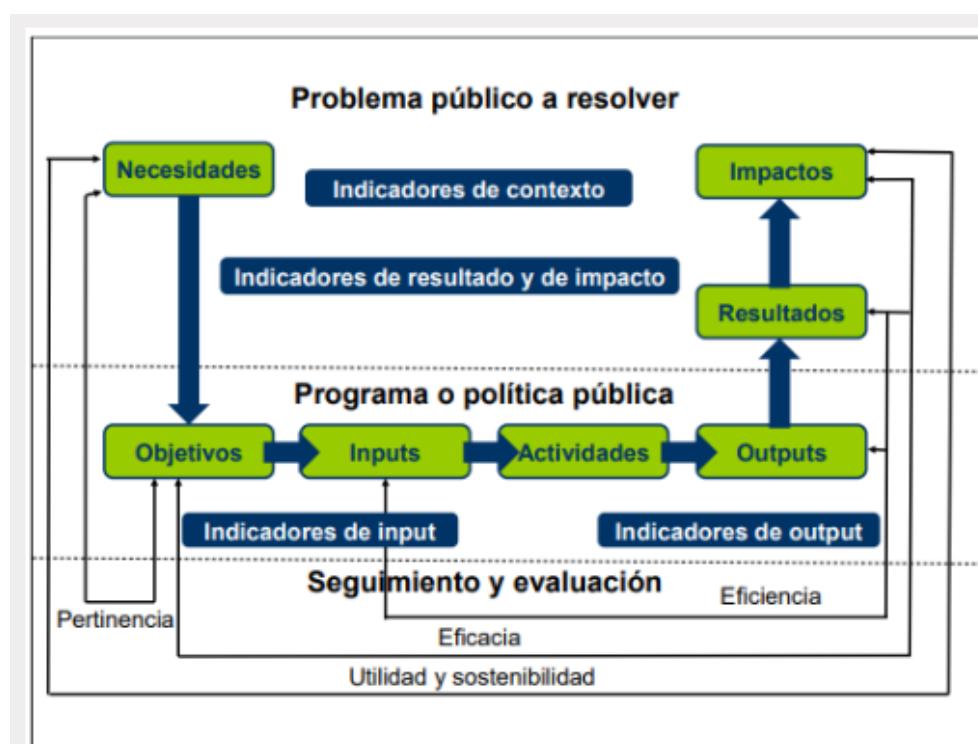
- Deben reflejar con precisión lo que se supone que miden (validez de la construcción);
- Deben ser sensibles, es decir, la cantidad medida debe variar significativamente cuando ocurre un cambio en la variable a medir;
- Deben utilizarse métodos de recopilación de datos fiables;
- Deben medirse periódicamente para disponer de información sobre los progresos del programa;
- Deben ofrecer información sencilla que sea fácil de comprender y de comunicar, tanto para el proveedor como para el usuario;
- Deben ayudar a los gestores públicos de la intervención a comunicar, negociar y decidir.

La Comisión Europea reconoce, básicamente, cinco tipos diferentes de indicadores para llevar a cabo la evaluación de una política pública:

- **Indicadores de contexto.** Responden a la pregunta: ¿qué problemas deben resolverse con la intervención y qué aspectos debe impulsar el programa?
- **Indicadores de medios y recursos.** Se refieren al presupuesto o a otros recursos asignados a cada nivel de la intervención. Responden a la pregunta: ¿de qué recursos se dispone para ejecutar el programa (o sus actuaciones)?
- **Indicadores de realización, de ejecución:** Miden las actividades realizadas directamente dentro del programa. Responden a las preguntas: ¿qué controla el gestor público con la intervención? ¿cuál es el producto de la política?

- **Indicadores de resultados.** Pretenden cuantificar los efectos directos e inmediatos de la intervención. Responden a la pregunta: ¿en qué influye directamente la intervención a través de cambios en el comportamiento o las capacidades de los beneficiarios del programa?
- **Indicadores de impacto:** Se refieren a los beneficios del programa más allá de los efectos inmediatos en sus beneficiarios directos. Responden a la pregunta: ¿en qué influye indirectamente la intervención más allá de los efectos en los beneficiarios del programa?

La regla básica para disponer de un buen sistema de indicadores descansa en utilizar un número reducido, que contengan información relevante y que estén claramente definidos para poder emitir juicios sólidos y conclusiones, con el fin de que puedan ser traducidos en mensajes claros dirigidos a los gestores públicos y a la sociedad en general.



*Imagen N° 19. “Indicadores de desempeño”*

Fuente: “Indicadores de Intervención.”

Los indicadores deben facilitar una interpretación clara y reflejar los cambios deseables y realizables de la lógica de intervención.

Los indicadores desempeñan un papel fundamental dentro de la lógica de intervención, un instrumento metodológico que representa el conjunto de supuestos efectuados para explicar el modo en que la intervención producirá los efectos esperados.

## **Conclusiones**

Las instituciones desempeñan un papel clave en la forma en que las sociedades distribuyen los beneficios de las políticas públicas que se ponen en marcha, siendo imprescindible contar con normas sólidas que garanticen la calidad de la información, la transparencia en la gestión y el ejercicio de un buen gobierno.

Es aquí donde la evaluación de políticas públicas cobra todo su sentido, porque tal vez los mayores beneficios de la evaluación no sean los resultados directos que genera en términos de lo que pondría de manifiesto una *evaluación de impacto*, sino la dinámica de aprendizaje que puede estimular entre los responsables políticos y los gestores públicos, así como en los demás actores involucrados en la intervención, las mejoras en gobierno o los cambios institucionales que se pueden derivar de ella.

Implantar de forma sistemática la evaluación de políticas públicas en diferentes ámbitos de la administración contribuye a crear instituciones fuertes al servicio del país pero también requiere un cambio de mentalidad entre los trabajadores públicos, que deben aceptar que sus actuaciones sean evaluadas, incorporar la evaluación a sus herramientas de trabajo y reconocer las ventajas de la evaluación en vez de considerarla una amenaza y una sobrecarga.

## **V. MÓDULO 5.**

### **Introducción al Módulo 5.**

En un mundo global donde la realidad es cada vez más compleja y los cambios suceden a una mayor velocidad, las instituciones gubernamentales o públicas deben ser capaces de responder con agilidad.

Las administraciones públicas se encuentran en una delicada situación a la cual deben enfrentar para poder dar respuestas y soluciones a los ciudadanos. Unos ciudadanos que demandan cada vez mayor eficiencia, mejores servicios y más transparencia.

Las comunicaciones públicas se convierten en una herramienta fundamental para enfrentar esos cambios, por la sencilla razón que es ella la que permitirá que los miembros de una organización trabajen alineados hacia un mismo objetivo.

La teoría de la comunicación, como explicación argumentada de toda relación comunicativa, se convierte en la fundamentación del quehacer de la comunicación organizacional.

Lo institucional no excluye lo participativo, en tanto es la participación el factor clave a través del cual se logran procesos de empoderamiento de los diversos actores, siendo la participación la vía socio-humanística de corte cualitativo más coherente, para la adaptación de escenario y ambientes dialógicos socialmente compartidos. La comunicación interna al interior de las organizaciones ha sido siempre una materia olvidada o de escasa relevancia principalmente en las instituciones de la administración pública. Mientras que en los últimos años se han hecho algunos avances en el sector privado con resultados muy positivos, en el sector público han sido más tímidos, o en algunos casos congelados a causa de las medidas de ajuste, austeridad o reducción de personal.

Los términos innovación, eficiencia y modernidad ya no pueden referirse solo al ámbito privado. El Sector Público ha comenzado a hacer un gran esfuerzo por pasar de una gestión de tipo paternalista, jerárquica y autoritaria, a una de tipo moderna, motivadora y emprendedora, donde los valores que la sostenga sean la transparencia, la flexibilidad y el trabajo en equipo.

Existe una clara necesidad e intención del Sector Público por considerar la comunicación interna como una herramienta de gran valor estratégico que les permita hacer frente a las necesidades de cambios y adaptación permanentes como así también para responder mejor a las crisis. La implicación de la alta dirección y un liderazgo claro por parte de las autoridades son las claves.

Se percibe un esfuerzo dentro de la Administración Pública por hacer de la Comunicación Interna una herramienta clave para la modernización de sus organizaciones, pero que aún resulta de débil impacto.

## **Desarrollo Módulo 5**

### **La comunicación efectiva y la comunicación publica**

#### **a. Comunicación Efectiva**

##### **1) Definición:**

“Es el proceso fundamental sobre el cual los seres humanos logran comunicarse, entenderse y organizarse desarrollando actividades propias de la vida y otras de interés profesional. De acuerdo con la palabra comunicación proviene del latín *communis*, común, de aquí se deriva que el comunicador desea establecer una comunidad de información con otro receptor. De igual manera, los referidos autores especifican que la comunicación es la transmisión de información entre el emisor y el receptor, así como la percepción del significado entre ellos”. (Kinicki y Kreintner, 2006). Así mismo estos autores destacan, la comunicación es efectiva cuando reúne características, tal como el mensaje que se desea comunicar llega a la persona o grupos considerados apropiados para recibirlas.

Además, la comunicación efectiva es un componente esencial para el éxito de la organización y así cumplir con su derecho y deber constitucional de participar, además causa un impacto favorable para la participación ciudadana permitiendo asumir alguna responsabilidad en la gestión pública en base a una gerencia moderna proactiva con estrategias claves para la transformación, esta es esencial para el éxito de la organización. La comunicación no tan sólo es interpersonal, de persona a persona, sino que también nos enfrentaremos a comunicación intergrupal, intragrupal, organizacional y externa. De allí, la necesidad de contar con buenas

destrezas de comunicación para poder desempeñarnos en cada una de ellas, pues a través de la gerencia se alcanza todo lo pautado para mayor eficiencia en la organización. Lo más importante es estar dispuesto a colaborar y tener en mente que nuestras palabras y acciones son la clave para el desarrollo de la institución, empresa, o cualquier lugar de trabajo que representemos.

La comunicación efectiva también explora las condiciones que hacen posible sea provechosa y eficaz. A través de las palabras pensamos, nos comunicamos, reflexionamos, nos expresamos, opinamos de lo que verdaderamente nos interesa.

Según sea la calidad de comunicación que mantengamos dentro de un grupo en una empresa dependerá la calidad de la relación que se obtenga.

La participación ciudadana y el ejercicio de la gestión pública es asumida bajo esquemas de modalidades activas de participación comunitaria en el desarrollo local, para lo cual se requiere de una ciudadanía también activa, así como la presencia de organizaciones sociales de todo tipo, que funcionen mediante objetivos claramente establecidos con propósitos compartidos en un diálogo e interacción con las autoridades públicas.

Según Mariño (2011), La comunicación efectiva es un medio utilizado en los diversos procesos administrativos, esto radica en la relación directa con la función de gerencia en el caso privado o altos cargos en caso público, de manera que esta puede definirse como una transferencia de información. En este sentido, la comunicación permite la interacción e integración de los recursos humanos; es efectiva para generar cambio de conductas, hacer productiva la información y lograr las metas. Puede considerarse, como un proceso que ocurre entre los miembros, en forma colectiva, hacia una unificación de la organización en el ámbito social; por lo cual, debe darse en forma dinámica, donde sea constante el flujo, pero respetando el grado de identificación de estructura.

En este contexto, “La comunicación efectiva, es más que sólo transmitir información a los empleados requiere de contactos frente a frente en condiciones de apertura y confianza. Lo que quiere decir que una verdadera comunicación efectiva, no suele requerirse costosos y sofisticados medios de comunicación, sino la disposición de los superiores a participar en la comunicación frente a frente según”. (Koontz y Weihrich, 2004).

Por consiguiente, la comunicación efectiva es un instrumento que permite a la organización informarse en dirección de los objetivos, estimulando las actividades y la proyección de una imagen nueva hacia el entorno. Debido a lo extenso del campo de acción, dentro de la institución educativa, se debe considerar las dificultades administrativas y académicas para establecer un proceso sistemático, continuo y dinámico de la comunicación; por darse, en muchos casos comunicaciones internas descendentes, ascendentes y horizontales.

La comunicación es un medio que unifica a cualquier actividad organizada, permitiendo el funcionamiento interno, mediante la integración de las funciones gerenciales; ya que va hacia el establecimiento divulgación de los objetivos; crean los planes para el cumplimiento del mismo; organizan el talento humano, según las funciones a cumplir, creando un ambiente de trabajo que contribuya a la empresa; vincula la organización con el entorno; va en el intercambio de información entre todos los miembros de los diversos niveles existentes en la Institución.

De igual es preciso identificar los elementos y factores decisivos en el proceso de la comunicación para así lograr la su efectividad resaltando que es responsabilidad de todos los miembros de una organización, los cuales persiguen un propósito común. El grado de efectividad de la comunicación puede evaluarse conforme a los resultados esperados. Para ello es preciso que los gerentes establezcan pasos a seguir para que fluya una comunicación efectiva:

- a) Los emisores de mensajes deben concebir claramente lo que desean comunicar es decir aclarar el propósito del mensaje y trazar un plan para la consecución.
- b) Para que la comunicación sea efectiva es preciso que la codificación y descodificación se realicen símbolos familiares para el emisor y para el receptor del mensaje (Valores y objetivos comunes).
- c) El contenido del mensaje debe ser acorde con el nivel de conocimientos de sus destinatarios y con el ambiente organizacional.
- d) Es importante considerar las necesidades de los receptores de la información. Siempre que resulte apropiado hacerlo, se debe comunicar algo que sea valioso para ellos.

- e) Debe existir la retroalimentación de la información, esto se logra haciendo preguntas, solicitando la participación y alentando a los receptores a exponer sus reacciones al mensaje.
- f) La comunicación efectiva es responsabilidad no solo del emisor, sino también del receptor de la información.

La comunicación efectiva también permite el establecimiento de una relación entre las partes que interactúan, lo cual se logra conociendo a nuestro interlocutor.

Es necesario conocer los elementos y factores de la comunicación efectiva (sus creencias, valores, experiencias cotidianas, objetivos entre otros) que el interlocutor utiliza para entender lo que se le dice y tomar una decisión con respecto a lo que se espera que haga.

Ahora bien, la comunicación efectiva representa el aspecto administrativo que más controversias ha originado entre gerentes; pues es el vínculo de éstos con los empleados para mantener el éxito efectivo. En este orden de ideas refieren que la comunicación efectiva es una herramienta de trabajo importante con la cual los individuos pueden entender su papel y se puede desempeñar de acuerdo con él en la organización. (Martínez y Nosnik, 2002).

Por consiguiente, existen diferentes formas de canalización de la comunicación, utilizada por la organización para el flujo libre de información en el cumplimiento de las responsabilidades de manera efectiva al comprender las sugerencias a seguir para realizarlas en las instituciones educativas.

De ese modo, la comunicación como la transferencia de información de información de un emisor a un receptor ha de asegurar que este último lo comprenda, es más que sólo transmitir información, requiere de contactos frente a frente en condiciones de apertura y confianza.

## **2) Comunicación Efectiva en las organizaciones**

En las organizaciones juega un papel de gran importancia; sin embargo, al no ser efectiva y no contar con métodos eficientes se corre el riesgo de llegar a puntos críticos como: malos entendidos, notificación inadecuada de las prioridades, órdenes confusas o aplicación de criterios personales mal interpretados (yo pensé que...a mí me dijeron que...yo no sabía que...), todo esto genera un clima organizacional tenso y poco productivo. Las personas

comúnmente creen que comunicarse es tan fácil y natural como hablar y oír, cuando en realidad la comunicación es compleja y representa un reto manejarla eficientemente.

Algunos aspectos de la complejidad en la comunicación son:

- Lo “verdadero” no es lo que dice el emisor, sino lo que entiende el receptor.
- El resultado de la comunicación se mide por el efecto en el receptor (no por las intenciones del emisor).
- La responsabilidad de la comunicación efectiva es tanto del emisor como del receptor.
- Cuanto mayor es la identificación del receptor con el emisor tanto mayor será su “voluntad de absorber” el mensaje emitido.
- Cada persona oye y ve selectivamente. Un mensaje que coincide con los valores del receptor resulta ampliado (y viceversa).
- La comunicación requiere que los receptores digan que han recibido un mensaje y que demuestren que lo han entendido realmente.

### **3) Principales barreras en la comunicación efectiva**

Existen además ciertas creencias y paradigmas que impiden la comunicación, estas son barreras que se pueden superar o sortear sólo si se toma conciencia de ellas. A estas barreras se suman algunas distorsiones en la comunicación como:

- a) Generalización. Se obtienen conclusiones universales a partir de una sola experiencia.
- b) Eliminación. Omisión de información.
- c) Distorsión. Transformación de la realidad percibida en una representación interna y que se asegura es la única opción verdadera.

Otro obstáculo de la comunicación es considerar que sólo el emisor de los mensajes es el actor activo de la comunicación; por lo tanto, el receptor u oyente es pasivo. De hecho, hay capacitación sobre cómo hablar a los demás o escribir textos eficientes, pero no hay cursos sobre cómo escuchar. Urge entender que escuchar es tan activo como el hablar.

Qué implica una escucha activa:

- Ser empático (anímica y físicamente).

- Formular preguntas.
- Resumir (parafrasear).
- Adecuada posición corporal y contacto visual.
- Reflejar las emociones del hablante (reconocer los sentimientos del otro).
- Evitar interrumpir.
- No hablar demasiado.

Otro gran obstáculo consiste en olvidar que un 90% de la comunicación depende de aspectos no-verbales y por lo tanto, el no cuidar este canal determinante de la comunicación es uno de los más frecuentes errores que se cometen. Es decir, se cuida el aspecto verbal descuidando el no verbal. Esto implica una incongruencia entre lo verbal y lo no verbal que sugiere en el oyente una actitud doble o insegura presente en el hablante.

Aspectos a cuidar en la comunicación no-verbal.

- Tono de la voz.
- Postura e imagen.
- Gestos.
- Expresión del rostro y cabeza.
- Mirada.
- Contacto y distancia física.

#### **4) Obstáculos en la comunicación**

Para enfrentar y superar estos obstáculos en la Comunicación, la formación grupal, el coaching y la retroalimentación personalizada pueden constituir un buen programa de intervenciones. Y, por supuesto, la práctica personal; de hecho, la buena noticia al término de esta nota, es que todos podemos ser buenos comunicadores si existe interés y entrenamiento. Todos podemos precisar y clarificar el lenguaje, prevenir la confusión, comprender el verdadero significado de las palabras y conectar el lenguaje con la experiencia.

#### **5) Comunicación efectiva y comunicación asertiva**

La comunicación efectiva implica una comunicación asertiva. La comunicación asertiva, en este sentido, se refiere a la utilización de la inteligencia emocional para que los elementos de

la comunicación no verbal como, por ejemplo, el tono de voz, puedan complementar el mensaje y no dificultarlo.

## **b. Comunicación Pública**

### **1) Definición:**

Según la RAE, el concepto de comunicación pública, sino que nos entrega un concepto o significado a partir de los elementos que individualmente conforman el concepto. De este modo la RAE, define como público/a tanto “el conjunto de las personas reunidas en determinado lugar para asistir a un espectáculo o con otro fin semejante” como el “conjunto de las personas que participan de unas mismas aficiones o con preferencia concurren a un mismo lugar”.

“Todo acto, ejecutado por cualquier medio o procedimiento que sirva para difundir los signos, las palabras, los sonidos o las imágenes, actualmente conocido o que se conozca en el futuro, por el cual una pluralidad de personas, reunidas o no en un mismo lugar, pueda tener acceso a la obra sin distribución previa de ejemplares a cada una de ellas,

Incluyendo la puesta a disposición de la obra al público, de forma tal que los miembros del público puedan acceder a ella desde el lugar y en el momento que cada uno de ellos elija”.  
(Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Historia de la Ley N° 20.435 Modifica la Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual, 2010)

### **2) Comunicación pública y participación ciudadana**

En las sociedades democráticas, la comunicación pública ha adquirido mayor importancia debido a la complejidad de los procesos sociales, siendo necesario gestionar la participación ciudadana desde estrategias que estimulen a las comunidades hacia la participación en los procesos de desarrollo local. En este sentido incentivar la participación ciudadana desde diferentes estrategias es una prioridad de los estados democráticos. Lo anterior está sustentado en documentos de carácter internacional, como el desarrollado por la UNESCO en el 2003, luego de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, donde se plantea en el artículo 15 del mismo documento, que “cada Estado por su parte tratará de lograr una participación lo más amplia posible de las comunidades, los grupos, y, si

procede, los individuos que crean, mantienen y transmiten ese patrimonio y de asociarlos activamente a la gestión del mismo” (UNESCO, 2003, citado en San Eugenio, 2007, p. 171).

### **3) El rol de la comunicación pública**

El intercambio de información entre los Gobiernos y la ciudadanía, así como el diálogo que de este se deriva, son elementos esenciales de una gobernanza democrática e instrumentales para mejorar la formulación de políticas públicas. Actualmente, gracias a las tecnologías digitales, comunicarse es más fácil que nunca, como lo demuestra el rol central que han llegado a ocupar las redes sociales en la vida cotidiana de las personas.

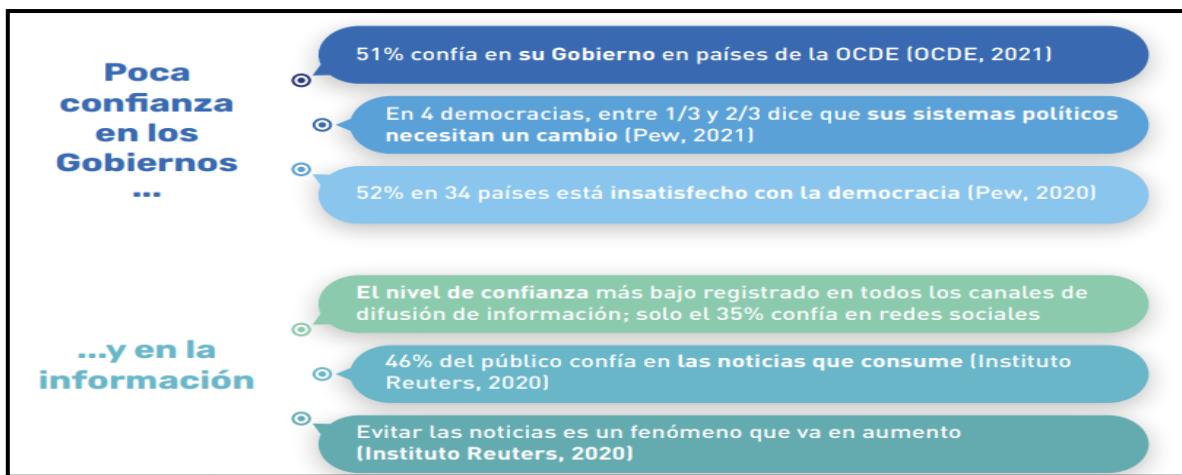
El informe de la OCDE Comunicación pública: el contexto global y el camino a seguir (en adelante, el Informe) señala que, a menudo, muchos Gobiernos utilizan de manera limitada la comunicación, en especial desaprovechando la oportunidad de interactuar con la ciudadanía.

El reconocimiento del potencial estratégico de la comunicación para la formulación de políticas, una inversión oportuna a fin de fortalecerla como función pública, y un mandato que permita el diálogo bidireccional pueden invertir esta tendencia. La ausencia de una comunicación transparente, inclusiva y respondiva entraña un claro Coste para los Gobiernos en el mundo entero. En muchas sociedades se vive una crisis de Confianza que socava la democracia y plantea un desafío a las instituciones tradicionales que la sustentan, es decir, a los medios de comunicación social tradicionales y a los nuevos, a los procesos electorales, y a las instituciones públicas en general. Alrededor de la mitad de las personas encuestadas a través de 28 países opina que para ellas el sistema político no está funcionando (Edelman, 2021). Hasta un 60% de las personas encuestadas de 21 países responde que los Gobiernos no incorporan sus opiniones en la formulación de políticas sociales (OCDE, 2018). Estos hallazgos tienen implicaciones graves en cuanto a la confianza de los ciudadanos en el gobierno.

La comunicación pública puede desempeñar un papel crucial para abordar la doble crisis de falta de confianza en los Gobiernos y en la información. Gracias a innovaciones referentes a canales digitales tales como, entre otras, el análisis de enormes volúmenes de datos (big data) y los conocimientos acerca de comportamientos, los Gobiernos cuentan actualmente con

medios para compartir información y para que su alcance sea mayor, repercuta de manera más amplia y promueva comportamientos positivos, pero también para escuchar a la ciudadanía y entender sus necesidades y expectativas. Pueden verse muchos ejemplos de esta comunicación eficaz en el sector privado, en marketing, o en las campañas electorales de partidos políticos, pero también, lo que es motivo de preocupación, en campañas de desinformación. Sin embargo, el Informe de la OCDE demuestra que hay importantes brechas en cómo los Gobiernos utilizan la comunicación pública para lograr estos importantes objetivos.

El legado de la difusión de la información desde los altos mandos y de forma unilateral, junto con un enfoque centrado en la promoción de la reputación de los Gobiernos, ha impedido el pleno desarrollo del potencial de esta función. A menudo se sigue vinculando la comunicación con las relaciones con los medios y con las oficinas de prensa, y se privilegia la visibilidad a canales que están perdiendo importancia para muchos públicos alrededor del mundo. Sin embargo, centrarse en una comunicación receptiva que sustente los principios del gobierno abierto de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas (OECD, 2017), a menudo puede suscitar reticencias y percibirse como arriesgado.



**Imagen N° 20. “Crisis de confianza en los Gobiernos y en la información”**

Fuente: “Informe de la OCDE sobre la Comunicación Pública”, OCDE (2021)

El contexto actual requiere que los Gobiernos superen este concepto anticuado de la comunicación. Esto exige un cambio de cultura, principalmente, entre los altos funcionarios públicos y los responsables políticos: a menudo los comunicadores son muy conscientes de

las oportunidades que pueden aprovecharse, pero carecen de suficiente acceso a quienes toman las decisiones, o del mandato y de los recursos necesarios para avanzar hacia una comunicación que tenga mayor impacto

**4) Principios clave para promover una comunicación pública eficaz:**

- a) Potenciar la función de la comunicación pública mediante el establecimiento de mandatos adecuados y el desarrollo de estrategias que orienten la comunicación al servicio de los objetivos de las políticas y de los principios del gobierno abierto de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, separándola, en la medida de lo posible, de la comunicación política.
- b) Institucionalizar y profesionalizar la función para contar con suficientes capacidades, incluida la incorporación de las competencias y especializaciones que actualmente guían los cambios en curso en este ámbito, y garantizar una dotación adecuada de recursos humanos y materiales.
- c) Avanzar hacia una comunicación más informada, construida en torno a objetivos mensurables y fundamentados en evidencia, mediante la adquisición de conocimientos acerca de los comportamientos, las percepciones y las preferencias de públicos diversos, y evaluar las actividades comunicativas en función de parámetros que midan su repercusión.
- d) Acompañar la adopción de tecnologías y de datos con reflexiones acerca de su uso ético, y también el promover la inclusión y la participación.
- e) Fortalecer el uso estratégico de la comunicación pública para contrarrestar la mis- y desinformación.



*Imagen N° 21. “Principios clave para la transición hacia una comunicación pública más eficaz”*

Fuente: “Informe de la OCDE sobre la Comunicación Pública”, OCDE (2021)

## “PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LA COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”.

### a. Estrategias de comunicación

La estrategia de comunicación tiene como objetivo fundamental el saber interactuar y movilizarse, esto, es el reconocimiento de un problema que afecta a la comunidad, el poder para resolver sus demandas y la recuperación del poder por parte de la comunidad para solucionar su problema.

La comunicación nos permite encontrar una salida en medio de un gran laberinto de contraposiciones: la reducción de cooperación y comunicación en las actividades diarias, frustraciones personales y laborales. Como se evidencia, la naturaleza del conflicto en las organizaciones es compleja al presentar fenómenos que por un lado, alteran las buenas relaciones entre la organización, el personal y la ciudadanía. Estar involucrado en un conflicto supone compartir la misma situación, aunque esto no implica que se la perciba de la misma manera.

Una buena Comunicación Interna mejoraría su gestión, respondería mejor a las necesidades de los ciudadanos y el entorno como así también propiciaría la innovación y el cumplimiento de sus objetivos. La necesidad de contar con una Administración Pública de excelencia ha impulsado a los países a invertir un mayor esfuerzo en programas educativos y de investigación.

La democratización de la comunicación y la participación a través de internet y las redes sociales ha puesto el foco en el funcionamiento interno de las organizaciones para poder responder con inmediatez y eficacia a las demandas de los ciudadanos. Barreras de antaño tales como la burocracia o el tamaño de las organizaciones ya no nos impiden mejorar los procesos. Su adaptación a la nueva realidad a través de plataformas tecnológicas da paso a una nueva forma de entender los servicios públicos.

Sumado a ello, la crítica situación económica imperante y la necesidad cada vez más acuciante de brindarle servicio a una población más grande y con mayores demandas, nos conducen a optimizar lo más posible los recursos, que cada vez son más escasos. La ecuación deriva sin duda una vez más en hacer la gestión más eficiente y responder a las necesidades con eficacia en un entorno de transparencia, apoyo y cooperación. Todo esto nos lleva a plantear la necesidad de trabajar en aquellos ámbitos de las organizaciones donde poder impulsar todas estas características que harán de las entidades públicas, organismos modernos, eficientes y con altos niveles de rendimiento. Y es aquí donde la Comunicación Interna posee un rol inequívoco como vaso comunicante de todas estas necesidades, la cual hace protagonista a las personas y a los equipos que conducen estas organizaciones que son el valor primordial para poder brindar servicios públicos de excelencia que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Una Administración Pública que se adapte a las necesidades de las nuevas formas de relación entre los empleados y con los ciudadanos-clientes será sin duda una ventaja en un entorno cada vez más competitivo. La Comunicación Interna se convierte así en un instrumento al servicio de la productividad, la competitividad y la organización del trabajo.

### **Comunicaciones dentro de las FFAA**

Las comunicaciones dentro de las Instituciones de la Defensa cumplen los mismos cometidos que dentro de otra organización pública. Su cometido es gestionar y dirigir a cerca de un

centenar y medio de profesionales cuyo objetivo principal es construir la comunicación de la Institución e informar a la sociedad a través de los medios de comunicación con la conciencia clara de la obligación de transparencia informativa que demanda una sociedad democrática.

La preocupación de la comunicación e imagen pública es antigua, pero hasta mediados de los años 90 estaba exclusivamente inmersa a un concepto antiguo más cercano a la propaganda que a una visión moderna de la información. Ahora con el avance de los medios tecnológicos se debe exigir “mantener una comunicación veraz y oportuna compatible con la seguridad”.

La exigencia de adoptar una actitud comunicativa proactiva, tanto respecto a la obligación de informar verazmente (no manipular ni mentir) como a la necesidad de hacerlo rápidamente “de forma oportuna”, satisfaciendo de este modo el componente de actualidad que protagoniza la actividad de los medios de comunicación, sólo está limitada por el concepto de “Seguridad”, algo razonable y entendido sobre todo en situaciones de riesgo poco probables en tiempos de paz.

La salida al exterior, con el inicio de la participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, puso un mayor énfasis aún si cabe en la importancia de transmitir su actividad a la opinión pública para mejorar la imagen de la institución.

#### **Arma Psicológica y medios de comunicación:**

La estrategia militar no esperó que los medios masivos de comunicación aparecieran en las sociedades occidentales para implementar las operaciones psicológicas. Desde la antigüedad estrategas militares, como Gengis Khan o Sun Zu y Clausewitz, señalaron la superioridad de los procedimientos psicológicos para asegurar victorias militares a menor costo. Sin embargo, la industrialización de la prensa hizo que los ejércitos cambiaran la concepción del arma psicológica, es decir, la masificación de la producción, de la difusión y del consumo de la prensa obligaron a los militares a replantear sus estrategias de comunicación.

Por otro lado, con la democracia, especialmente a partir de la revolución francesa, apareció la **figura de ciudadano y el concepto de opinión pública**. Fue así como la persuasión de la opinión de los ciudadanos se convirtió en un asunto de vital importancia para aquéllos que controlaban el poder, no solamente político, sino también militar (Chaliand, 1992).

Tanto para los políticos como para los militares los nuevos medios masivos de comunicación ofrecían posibilidades interesantes en cuanto a la persuasión de masas, dada su capacidad de hacer llegar el mismo mensaje a millones de personas al mismo tiempo; sin embargo, esas nuevas posibilidades de persuasión también plantearon algunos problemas, en cuanto al control absoluto de la información por parte de los militares, razón por la cual a partir de mediados del siglo XIX –época en que aparecieron los medios masivos y las agencias de prensa–, los ejércitos comenzaron a adaptar sus técnicas de comunicación y a experimentar diferentes modelos para el manejo de las relaciones con los periodistas (Chaliand, 1992; Mercier, 2004).

En la historia de la guerra psicológica y de la persuasión de masas, la Primera Guerra Mundial permitió a los militares practicar nuevas técnicas de guerra psicológica que han ido evolucionando hasta nuestros días. En aquella época el ejército inglés se percató de la necesidad de profesionalizar la comunicación militar y creó el primer ministerio de la información y el primer departamento de la propaganda (Chaliand, 1992). Cuando estalló la guerra, Estados Unidos representaba un aliado potencial, tanto para los alemanes como para los británicos, en consecuencia, el Ejército inglés, que contaba con la ventaja del idioma, monopolizó la información divulgada en Estados Unidos al publicar aquello que les convenía y por consiguiente desprestigiar al enemigo (los alemanes).

En varias ocasiones se llegaron a publicar informaciones falsas, como en 1917, cuando los ingleses hicieron correr el rumor que los alemanes fabricaban jabón con los cadáveres de los soldados (Chaliand, 1992).

En el mismo año los ingleses confiaron el Ministerio de la información y el Departamento de la propaganda a los "barones de la prensa" (Chaliand, 1992). Desde aquel entonces cada guerra ha permitido a los ejércitos experimentar nuevas fórmulas de control de la información y profesionalizar las comunicaciones concebidas en el marco de las operaciones psicológicas que los ejércitos suministran a los medios de comunicación (Mercier, 2004). Paradójicamente no se evidencia el mismo nivel de profesionalización en los medios de comunicación, especialmente, en lo que se refiere a la información en tiempos de guerra.

En distintos países como Colombia (Bonilla, 2002; López de la Roche, 2000) o Francia (Charaudeau y Mathien, 2001) los estudios llevados a cabo muestran hasta qué punto los periodistas que cubren las confrontaciones armadas carecen de formación en el tema. Por un lado, se observa que los ejércitos “instrumentalizan las comunicaciones”, suministran a los medios en su papel de fuentes informativas presionan y construyen las agendas políticas de los mismos; por otro lado, los periodistas pueden “limitarse” a “utilizar” la guerra como cualquier evento que les permite reforzar su posición en el campo mediático, gracias a las imágenes espectaculares y al interés que suscita la evolución de ésta en los ciudadanos; asimismo, construyen y recrean con base en agendas ideológicas y políticas (Abello, 2001; Bonilla, 2002). En otras palabras, los medios cubren las guerras como si se tratara de cualquier otro evento que implica compromisos económicos, ideológicos y políticos (Mathien, 2001).

### **Lo que esperan las Fuerzas Armadas de los medios de comunicación**

Las Fuerzas Armadas esperan que los medios de comunicación provean información acertada y pongan los sucesos cubiertos en el contexto adecuado. A su vez, las Fuerzas Armadas les proporcionan acceso e información oportuna. El primer medio que informa sobre un acontecimiento genera reconocimiento y dinero. Sin embargo, los medios de comunicación tienen que asumir que mientras más pronto se difunda una información acerca de sucesos complejos y dinámicos, mayor será la probabilidad de que la información contenga errores.

Los medios de comunicación no cometan errores a propósito, pero debido a la dinámica del combate o de una crisis, lo harán si la información se proporciona antes de conocer todos los hechos. Las Fuerzas Armadas deben hacer lo mejor que puedan y los medios de comunicación tienen que estar conscientes de que la verdad cambia a medida que los hechos se definen mejor. A fin de mitigar algunos de estos temas, las Fuerzas Armadas deben depender de la confianza y las relaciones entre sus voceros y los periodistas. Estos últimos necesitan comprender que las Fuerzas Armadas proveen la mejor información con la que cuentan en ese momento.

Por ejemplo:

En agosto de 2005, el huracán Katrina tocó tierra. Los medios de comunicación cubrieron los acontecimientos 24 horas al día durante semanas. Las historias relacionadas con el huracán Katrina llenaron todos los espacios de noticias disponibles. Las agencias de noticia que operaban en Bagdad para determinar qué tipo de cobertura informativa estaban recibiendo de las operaciones de las fuerzas de la coalición, quedaron limitadas debido a la difusión de noticias estadounidenses provenientes de Irak, a causa del huracán.

La muerte de Osama Bin Laden el 2 de mayo del año en curso, es un ejemplo de la cambiante cara de las noticias militares. Los reportajes iniciales salieron pocas horas después de la operación, seguidos de más y constante información contradictoria. Múltiples portavoces presentaron la noticia, empleando sus propios filtros; a medida que maduraba la información, emergían antecedentes más precisos que cambiaban la historia original. Los medios de comunicación tenían que tener esto presente y actualizar las historias para corregir los errores cuando se cometían. De hecho, sí corrigen los errores, pero no automáticamente. A veces, es un largo proceso para hacer que se lleven a cabo las correcciones luego de haberlas identificado y la mayoría de las veces, el público jamás las ve. Dependiendo de la historia, los lectores apenas notan las correcciones efectuadas en la parte inferior de la segunda página, en una casilla de una pulgada por una pulgada de dimensión. Para una noticia de mayor impacto, el medio puede asignar una corrección de mayor tamaño que sea más fácil de ver y escuchar. Esta es una muy sutil comprensión del problema que los medios de comunicación pueden tener, pero que el público podría no llegar a conocer

### **Desafíos de la comunicación de gobierno**

Más que aportar por manuales para buscar alinear, o hacerlo solo desde el ecosistema digital, el esfuerzo del Gobierno debe desplegarse hacia la comunicación gubernamental.

La comunicación de gobierno resulta clave para generar los apoyos y la legitimidad necesaria en el actual contexto social de sobreexposición pública. Esta posibilita generar consensos para aumentar la cooperación, limitar la intensidad emocional que se expresara en discrepancias en la propia “coalición chica”, la que está más allá de estos límites y con su base de apoyo dura-, fomentando una actitud favorable hacia el Gobierno y su

administración. Comunicar para conseguir apoyo y legitimidad para la toma de posición y políticas públicas, parece ser el desafío clave para la actual administración gubernamental.

Varias expresiones se han ido instalando hace años para dar cuenta del rol central que juegan las comunicaciones en la gestión de los gobiernos. En contextos como los actuales, signados por lo que algunos llaman “democracias de audiencias” o “democracia ocular”, se afirma que gobernar es comunicar. Se apela, así, al predominio político de los medios de comunicación para alcanzar las mayores audiencias, y a la cambiante afinidad emocional fabricada a base de imágenes audiovisuales.

La comprensión por parte de los gobiernos de la importancia de la comunicación en los procesos políticos está empezando a darle un carácter estratégico al manejo que hacen de la información y las dinámicas comunicativas del ejercicio del poder. Es inevitable, entonces, empezar a entender la comunicación como una herramienta más que tienen los gobiernos para garantizar el éxito de su ejercicio.

Se instala tempranamente algunas preguntas: ¿existe una toma de conciencia, por parte del gobernante y sus equipos, acerca de la importancia de la comunicación de gobierno?; y ¿se están adoptando directrices estratégicas para el manejo de la comunicación gubernamental?

Hubo respuestas, aunque aún sin un diseño estratégico acabado.

En primer término, se confirma que la comunicación no es lo que uno dice sino lo que el otro entiende.

Ejemplo de lo anterior ha sido el intento infructuoso de las denominaciones de Macrozona Sur o Wallmapu para localizar territorialmente el conflicto mapuche. Algo similar ocurre con la referencia a la “desescalada” del Estado de Excepción o la “gobernanza de la pandemia”. Tales expresiones, utilizadas profusamente por las nuevas autoridades, no logran conectar con los públicos objetivos: pero tampoco con el resto de la ciudadanía, a la que hasta ahora no parecen hacerle sentido estas referencias que resultan continentes sin contenido. Lo anterior dificulta el apoyo, la legitimidad y la construcción de consensos en torno al problema y sus posibles vías de solución.

En segundo lugar, se constata que un mal procesamiento de las crisis comunicacionales lleva a los gobiernos a tomar decisiones improvisadas, quedando cautivos de respuestas simplistas, inmediatistas y coyunturales.

Por último, y a falta de una estrategia comunicacional integral, que suponemos está en desarrollo, se apostó por dar la batalla comunicacional en el territorio digital. En este contexto la conversación y pulsión de las redes sociales se trasforman en el termómetro de la opinión pública, que sirve de base para la toma de posición de las autoridades. No debemos soslayar el hecho de que las redes sociales son la zona de confort de esta generación que asumió la conducción de los asuntos públicos.

Más que apostar por manuales para buscar alinear, o hacerlo solo desde el ecosistema digital, el esfuerzo del Gobierno debe desplegarse hacia la comunicación gubernamental. La comunicación de gobierno resulta clave para generar los apoyos y la legitimidad necesaria en el actual contexto social de sobreexposición pública. Esta posibilita generar consensos para aumentar la cooperación, limitar la intensidad emocional, que se expresara en discrepancias en la propia “coalición chica”, la que está más allá de estos límites y con su base apoyo dura, fomentando una actitud favorable hacia el Gobierno y su administración. Comunicar para conseguir apoyo y legitimidad para la toma de posición y políticas públicas, parece ser el desafío clave para la actual administración gubernamental.

El derecho de acceso a la información se hace aplicable y abarca a todos los órganos de la Administración del Estado, encontrándose limitado por las causales de secreto o reserva establecidas en la Constitución y la ley.

En este sentido, las distintas instituciones que componen las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, se encuentran plenamente regidas por las disposiciones de la Ley de Transparencia, y sólo en virtud de la concurrencia de alguna causal de secreto, por afectación de alguno de los bienes jurídicos señalados en el artículo 8º de la Constitución Política de la República, se podrá denegar el acceso a determinada información.

Asimismo, el adecuado y oportuno ejercicio del derecho de acceso a la información es un mecanismo fundamental para la prevención, detección y sanción de irregularidades que

puedan ocurrir al interior de los órganos de la Administración del Estado, permitiendo también un mayor control social sobre la actividad de éstos.

Lo anterior, se hace especialmente importante al interior de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, las que, en atención a las funciones que desempeñan, poseen un más amplio margen para mantener parte de su actividad fuera del escrutinio público.

La actual legislación, tanto en materia de financiamiento de estas instituciones como respecto de las materias que pueden mantener en secreto, se ha visto permanentemente cuestionada, demandándose cada vez más desde la ciudadanía un mayor acceso a los procedimientos y decisiones al interior de las mismas.

De ahí que los cambios normativos en la materia deben ser capaces de reconocer las particularidades que tienen los asuntos que se encuentran bajo el control de estas instituciones, pero sin que esto signifique dejar fuera del alcance de conocimiento público aquellos aspectos que sean estrictamente necesarios, y que efectivamente se acredite que su publicidad ponga en riesgo aspectos tan importantes como la seguridad nacional.

En el caso de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, los procedimientos de custodia y destrucción de la documentación han quedado casi a la completa discrecionalidad de las mismas instituciones, lo que claramente afecta la posibilidad de acceder a los antecedentes que puedan ser requeridos, como la colaboración con otros organismos del Estado. Al mismo tiempo, insta a continuar avanzando en el perfeccionamiento del acceso a la información, en el ámbito de sus competencias y en el mejor logro de dichos desafíos.

### **Comunicación política y estratégica en instituciones públicas y privadas**

La comunicación es una herramienta más para la gestión pública y se nutre de datos e información; pero su función va más allá de la labor informativa. Cuando comunicamos un proyecto o una actividad, lo que queremos es trasladar un mensaje a alguien para conseguir una finalidad. La información refuerza lo objetivo, mientras que la comunicación fortalece lo subjetivo, y es ahí, en lo subjetivo, lo emocional, donde trabaja y donde se genera la verdadera comunicación, la comunicación eficaz. Se ha producido un cambio en el modelo básico o tradicional de comunicación emisor receptor, basado en su modo lineal o secuencial, donde el emisor emitía un mensaje y el receptor lo recibía. El nuevo escenario nos lleva a un

modelo de emisor/recepto~~remisor~~/receptor. Todos nos convertimos en transmisores y receptores: “transceptores”. La información circula ya en todas las direcciones (de la información vertical a la información horizontal y a la bidireccionalidad).

La comunicación en las organizaciones públicas es un tema de creciente importancia, tanto en lo referido al funcionamiento interno laboral de la institución como a la forma que ésta consolidará su exposición mediática frente a la sociedad; la comunicación se encarga de construir una realidad social a través de su desempeño en su labor social de conformidad a los programas y políticas que desarrolla la institución, es así que la importancia de la comunicación es vital, dado que engloba a todo tipo de instituciones públicas y su interrelación en la sociedad. De acorde con lo expuesto, Cuadros, Arias & Valencia (2015) precisan: Dentro de los procesos de participación ciudadana, la comunicación pública se considera fundamental, ya que, desde una visión estratégica, esta logra movilizar a los grupos de interés hacia la apropiación y aprovechamiento de los espacios públicos y de escenarios dispuestos para la toma de decisiones.

Así mismo, consideramos que la importancia de integrar las nuevas teorías y estrategias de comunicación en las instituciones gubernamentales radica también en lograr establecer un cambio de percepción que rompa con el concepto generacional que la sociedad tiene sobre la institución pública en el país. Coincidiendo con lo vertido Martínez & Téllez (2013) señalan, a continuación que: Estas acepciones evidencian un cambio paradigmático de la comunicación, en el que se pasa de un modelo básico, lineal y sencillo que propone el funcionalismo, a 10 un modelo que durante la última década ha discutido con mayor intensidad la sostenibilidad de los cambios sociales y cómo ello está determinado por la apropiación de los contenidos y procesos comunicacionales por parte de los sujetos y comunidades afectados.

Teniendo en cuenta que la comunicación es importante, la misma requiere de una adecuada estructura y sistemática comunicacional que debe ser capaz de cubrir las brechas de necesidad comunicacional de la entidad a nivel interno y externo, por lo cual resulta de vital importancia que toda entidad posea una oficina especializada en comunicaciones, la misma debe tener énfasis en la incidencia social y la repercusión de la institución estatal, donde el manejo de la comunicación organizacional y la importancia de la misma va en relación a la consecución

de logros y objetivos de integración del público interno y externo. Siguiendo con lo manifestado, Soria & Pérez (20129), indican que: Si bien la teoría siempre nos marca el lado positivo del actuar de las empresas, en la realidad frecuentemente ocurre lo contrario, nos topamos con empresas que no contienen formas de actuar adecuadas y que en muchas de las ocasiones una mala dirección lleva a la empresa a una variedad de problemas. La carencia de sistemas comunicacionales bien establecidos dentro de las empresas, así como la poca importancia que se le da a la comunicación dentro de las organizaciones, afecta el logro de objetivos y metas organizacionales.

Podemos mencionar entonces, que la importancia de la comunicación en las instituciones públicas se fundamenta en el hecho de que la misma, siempre debe estar de acuerdo a los cambios tecnológicos, sociales y políticos, de igual manera que en la última década alcanzaron mayor relevancia, dado que generan un tipo de percepción de la ciudadanía acerca de las instituciones públicas del Estado. La comunicación institucional es, pues, un vehículo de transmisión entre lo que el gobierno quiere comunicar y la ciudadanía. Se caracteriza por centrarse en gestionar la relación entre sus públicos (principalmente la ciudadanía) y el gobierno, tener una intención colectiva (pública), una utilidad social (para la ciudadanía) y no obedecer a un interés particular o individual del gobierno en cuestión (autobombo). Es imprescindible trabajar en una comunicación institucional integral, dado que la comunicación es un proceso circular y esta no ha de realizarse solo hacia afuera (comunicación externa). La Administración ha de ser capaz de comunicar continua y globalmente. Algunos de los aspectos que se han de mejorar son:

- Dificultad en conseguir la información: en ocasiones no se dispone de toda la información para difundirla o no se conocen bien los datos antes de comunicarlos
- Falta de comunicación sobre un tema
- Lentitud comunicativa
- Uso de un lenguaje poco comprensible
- Insatisfacción de las necesidades de la población, organizaciones y empresas
- Declaraciones contradictorias entre personas de distintos gabinetes

- Dificultad en la comunicación de la institución como un conjunto
- Rumorología
- Elasticidad en la comunicación: el transcurso de los acontecimientos implica flexibilidad en los horarios y jornadas de comunicación
- Falta de dominio de las herramientas de la comunicación 2.0

En este escenario es preciso modernizar las Administraciones públicas y, ante la necesidad de proveer de información clara y concisa a la sociedad, se hace imprescindible un cambio de modelo comunicativo para ser eficaces. La información se está democratizando, por lo que es esencial redefinir el papel de los gobiernos y de los medios, tomar conciencia y generar actitudes, así como comunicar nuevos enfoques, valores e identidades. Es un momento clave para restablecer la confianza y la credibilidad de los gobiernos a través de nuevas formas de relación basadas en la sinceridad. Para ello la comunicación se convierte en una herramienta estratégica como instrumento de transparencia y de gobierno abierto. La comunicación debe entenderse desde esta perspectiva y no como un mero mecanismo de defensa-ataque para los intereses políticos.

Podemos concluir después de los conceptos expuestos que la importancia de las comunicaciones en las instituciones públicas y privadas se sostiene en la necesidad de establecer objetivos de desarrollo en el ámbito interno organizacional, específicamente en el campo de la comunicación, donde las desigualdades radican en el entorno institucional, legal, social y el público objetivo. Además, consideramos que la comunicación institucional no solo debe ser manejada en función a un mensaje gubernamental con fines de injerencia política, o gerencial de acuerdo a los intereses del dueño de la empresa, sino que tiene el deber de mostrar el rol funcional que cumple la organización en la sociedad y los valores que pretende transmitir. Las Instituciones Públicas deben aspirar al mejoramiento constante de los servicios que brinda a la colectividad, por tal motivo la comunicación debe generar mensajes que convoquen a todos sus públicos en aras de un objetivo institucional en común.

## **Conclusiones**

Toda organización, indistintamente del sector al cual pertenezca, es alimentada por un flujo informacional que se desplaza de extremo a extremo, nutriendo cada unidad, procesos, estrategias, acciones y decisiones, razón para considerarla como un recurso valioso que amerita ser procesado para su sistematización y gestión, con la finalidad que pueda cumplir su cometido. En el caso de las organizaciones del sector público, es necesario programar acciones que conduzcan a su fortalecimiento, representado en un dinamismo constante, mediante medios fiables, seguros y adecuados, para la circulación de información sistematizada, dispuestas para su gestión, desde una perspectiva integradora.

Los desafíos direccionalizados hacia el fortalecimiento de las organizaciones públicas, se definen tomando en consideración los siguientes aspectos: Información de tecnología, capacitación informacional, transparencia, control y toma de decisiones, y finalmente las necesidades de los ciudadanos como de su entorno; los cuales se dirigen hacia el aumento de la eficacia, la eficiencia; transparencia de la gestión, productos y servicios diferenciados, así como mejoras en el posicionamiento de la imagen como una organización exitosa.

## **VI. MÓDULO 6.**

### **Introducción al Módulo 6.**

Día a día, cada uno de nosotros nos enfrentamos a la difícil acción de decidir. Responsabilidad no menor cuando detrás de esta decisión puede traer consigo males que afecten a personas, organizaciones, el medio ambiente y/o comunidades enteras. Los valores y virtudes que cada uno tiene, y que se han desarrollado a lo largo de nuestra vida, dan la base para enfrentar de mejor forma cada una de esas interrogantes, intentando prevalecer siempre el bien común por sobre el individual; valores y virtudes que deben concatenarse con normativas y leyes que rigen para el caso de estudio el estado de Chile y por ende sus instituciones públicas, pero que independiente de la promoción efectiva de códigos y reglamentos, pueden encontrarse desviaciones éticas no identificadas y/o que simplemente se han ido postergando por otras prioridades de quienes toman decisiones de esta índole y que se han incrementado por el desconocimiento de estatutos por ejemplo de aquellos que componen las instituciones públicas del estado. Es aquí donde el rol de un Gobierno Abierto juega un papel relevante, potenciando no solo la manera de transparentar información si no que impulsando nuevas formas de interacción y comunicación con la ciudadanía, con el fin de facilitar no solo el acceso a información sino que además favorecer la participación ciudadana y colaborativa entre el sector público, privado y social; lo que evidentemente ha traído consigo cambios y también la manera de percepción en cuanto a cómo las instituciones públicas nos componemos, operamos y gastamos. En el presente trabajo distinguiremos el progreso de las Fuerzas Armadas con dicha política pública y su vinculación con los Gobiernos Regionales.

### **Objetivo General Módulo 6.**

Determinar los procesos de evaluación y gestión que tienen las Fuerzas Armadas en la administración pública y su vinculación con la ciudadanía y con las personas que conforman sus instituciones.

### **Objetivo específico Modulo 6**

Evaluación y Control de la Gestión Pública, es específicamente de las Fuerzas Armadas

## **Desarrollo Módulo 5**

### **Cuadro de Mando Fuerzas Armadas - Gobiernos Regionales**

Un cuadro de mando (CMI), es una herramienta que sin duda ayuda a facilitar la gestión en la toma de decisiones, es una metodología que descifra y por sobre todo concatena los objetivos propuestos por la institución los cuales deben ser congruentes con los indicadores que se propondrán para poder medir los planes de acción y que en definitiva son los que permitirán ordenar tanto los procedimientos como el comportamiento de las personas que integran la institución y que en definitiva son los que ejecutarán las estrategias de la institución.

Lo relevante del cuadro de mando es que en definitiva convierte la visión en acción, mediante indicadores que deben ser coherentes entre sí, por lo general se compone de cuatro perspectivas que son las más utilizadas de manera frecuente: Financieras, Clientes, Procesos Internos, formación y crecimiento. Evidentemente que estas variables pueden cambiar dependiendo de los objetivos de cada institución, lo que sí es importante mencionar que se recomienda siempre no utilizar más de siete indicadores, para que efectivamente el resultado del CMI resulte operativo, se pueda realizar un buen seguimiento y por sobre todo que resulte funcional.

#### **1. Perspectiva de formación y crecimiento**

Esta perspectiva piensa en obtener resultados constantes a largo plazo. Aquí se identifica la infraestructura necesaria para crear valor en ese plazo. Se debe lograr formación y crecimiento en tres áreas: personas, sistemas y clima organizacional.

#### **2. Perspectiva de procesos internos**

Esta es una información valiosa, son procesos que deben ejecutarse con excelencia, son identificados por los directivos y la bajada de poner atención en que los resultados puedan desarrollarse de manera correcta y de esta manera contribuir en la ejecución de los objetivos derivados al capital humano.

### **3. Perspectiva del cliente**

La perspectiva del cliente es un reflejo del mercado en el cual se está compitiendo, el cual es de gran trascendencia, ya que debe satisfacer al cliente, resultado que puede reforzar o debilitar la percepción de las personas hacia la institución.

### **4. Perspectiva financiera**

Los indicadores financieros han sido los más utilizados, pues son el reflejo de lo que está ocurriendo con las inversiones y el valor económico añadido. De hecho, todas las medidas, parte de la relación causa efecto, culminan en la mejor actuación financiera.

Particularmente en esta investigación solamente podemos encontrar el CMI de las Fuerzas Armadas, ya que los Gobiernos Regionales no cuentan con uno, o bien no se encuentra publicado.

CUADRO DE MANDO FUERZAS ARMADAS						
PERSPECTIVA	INDICADOR	OBJETIVO	META			PLAN DE ACCION
			Numerador	Denominador	Resultado	
Financiera	Porcentaje de avances de plan anual de compras	1. Planeamiento de auditorías anuales. 2. Ejercicio activo de la contraloría interna de las instituciones	\$75000 M	\$55000 M	25%	La medición del porcentaje de avance del Plan Anual de Compras se envía de manera trimestral, basado en planillas de seguimiento de la Secretaría General de las diversas FFAA. Se entiende como ítem ejecutado, el que efectivamente cumpla con todas las compras y gasto de presupuesto asignado.
Clientes	Porcentaje de avances sistemáticas ejecutadas	1- Ministerio de Defensa Nacional. 2- Todo el personal perteneciente a las FFAA, incluido civil. 3- La ciudadanía en general.	\$100 M	\$90 M	85%	Se realiza el seguimiento de todas las políticas sectoriales para el desarrollo científico, tecnológico e industrial de defensa, generando supervisiones, fichas de seguimiento. Al ser responsables de mantener la capacidad militar suficiente para concurrir o facilitar los intereses y objetivos de la nación, y considerando situaciones de fuerza mayor no previstas, puede aumentarse de manera sistemática el presupuesto asignado, por ende el cumplimiento de dicho indicador se evalúa según el mérito y la justificación de dicho problema.
Procesos Internos	Porcentaje de productividad interna	1- Evaluación de desempeño de los funcionarios.	100%	75%	85%	Se realiza mediante la evaluación semestral de la jefatura, en donde se desarrolla un proceso de retroalimentación, valorando mejoras en la segunda evaluación de desempeño, concatenado con las horas de productividad.
Procesos Internos	Porcentaje de la Perspectiva del personal y de los clientes asociados a la institución.	1- Evaluar la percepción de fidelidad tanto de los funcionarios como de los clientes.	100%	90%	85%	Se realizan por medio de encuestas a cargo de la Dirección de Personal de la institución.
Procesos Internos	Porcentaje de la Perspectiva de reclamos a la institución.	1- Evaluar la de reclamos tanto de los funcionarios como de los clientes.	100%	55%	65%	Se ejecuta mediante los reclamos que llegan a través de la ley de transparencia y a través de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos (ANEPE), la cuál evalúa la aprobación de las fuerzas armadas por parte de la ciudadanía, en especial cuando está en desarrollo una crisis en la cual deben involucrarse por mandato constitucional, en la medida que el Gobierno así lo considera necesario.
Formación y Crecimiento	Porcentaje de personas capacitadas y con oportunidad de crecimiento institucional	1- Evaluar las posibilidades de formación dentro de la institución.	100%	65%	75%	Se evalúa por medio de la Dirección de Comando de Educación y Doctrina de las instituciones

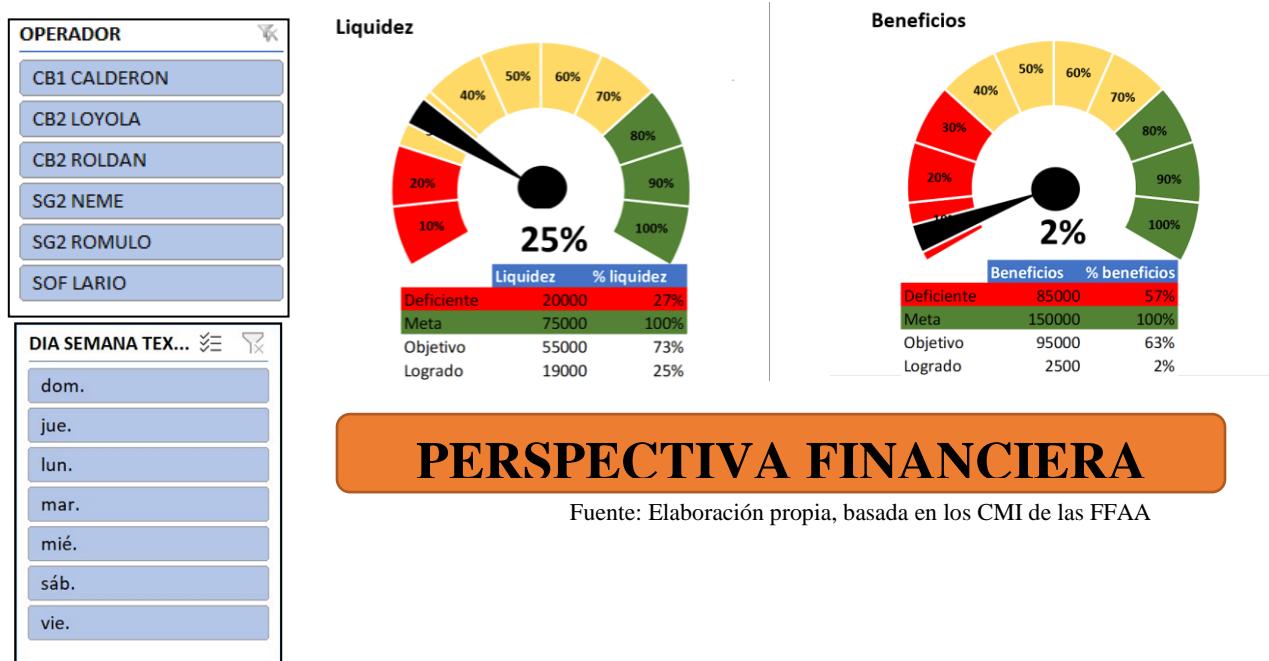
**Imagen 22: Cuadro de Mando Fuerzas Armadas**

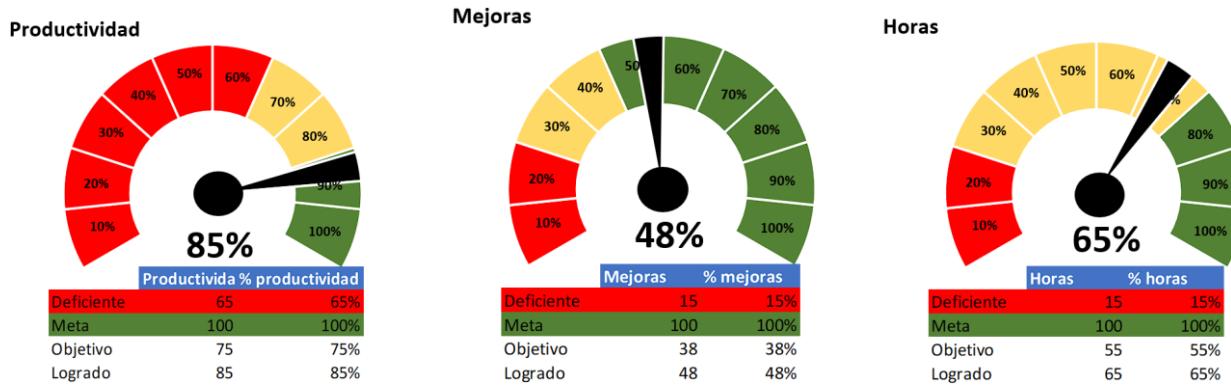
Fuente: Elaboración propia, basada en los CMI de las FFAA

### Imagen N° 23. Anexo Cuadro de Mando



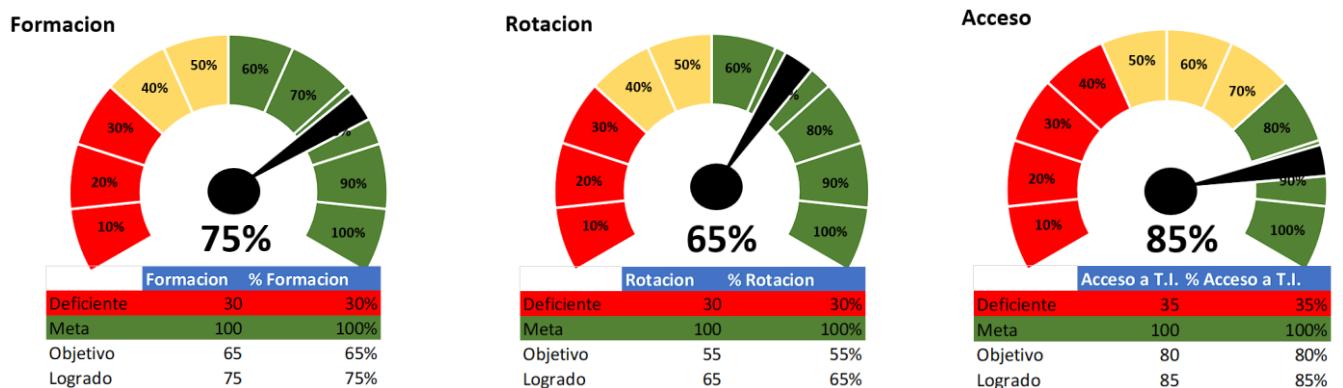
Fuente: Elaboración propia, basada en los CMI de las FFAA





## PERSPECTIVA INTERNA

Fuente: Elaboración propia, basada en los CMI de las FFAA



## PERSPECTIVA APRENDIZAJE

*Imagen N°. 24. Perspectiva de Aprendizaje.*

Fuente: Elaboración propia, basada en los CMI de las FFAA

## Conclusión

El Cuadro de Mando Integral ha ido evolucionando hasta convertirse en un sistema de gestión estratégico, utilizando las perspectivas financieras, cliente, proceso interno y formación de crecimiento, las cuales son de vital importancia para el desarrollo del CMI. Su construcción e implementación llevan consigo un esfuerzo muy importante, una tarea que no solo lleva la dirección, sino que debe implicar a todos y cada uno de los participantes ya que el éxito final depende si los participantes se ven identificados o no en los objetivos estratégicos que se plantean en el CMI.

Debe haber además una vinculación con cada uno de los indicadores, debido a que cada indicador seleccionado debe ser una cadena de relaciones de causa-efecto, los cuales deben estar relacionados con la estrategia de la unidad del negocio o área donde se implemente el CMI.

Por ende podemos concluir que el Cuadro de Mando Integral (CMI) es una herramienta efectiva para facilitar la gestión y la toma de decisiones en una organización. Permite convertir la visión en acción mediante la definición de objetivos congruentes con indicadores medibles que abarcan diferentes perspectivas. Las cuatro perspectivas más comunes en un CMI son las financieras, de clientes, de procesos internos y de formación y crecimiento.

La perspectiva de formación y crecimiento se enfoca en el desarrollo a largo plazo, abarcando aspectos como la capacitación del personal, la mejora de los sistemas y la creación de un clima organizacional favorable. La perspectiva de procesos internos se centra en la ejecución de los procesos de manera eficiente y efectiva para contribuir al logro de los objetivos organizacionales. La perspectiva del cliente busca satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes, lo que afecta directamente la percepción de la organización. Finalmente, la perspectiva financiera se basa en indicadores económicos y de inversión para evaluar el rendimiento financiero de la institución.

Si bien se pudo encontrar información sobre el CMI de las Fuerzas Armadas, no se encontró información disponible sobre el CMI de los Gobiernos Regionales. Sin embargo, se puede destacar la importancia de implementar un CMI en cualquier organización para alinear los objetivos, medir el progreso y mejorar la toma de decisiones.

## **Recomendaciones Generales**

Se debe tener en cuenta que a la hora de implementar cualquier tipo de herramienta de planificación estratégica debemos tener presente lo siguiente:

- Que todo el personal de la organización, desde el primer nivel hasta el último estén comprometidos con la misión, visión, valores y objetivos de la empresa.
- Debe realizarse una excelente comunicación de los instrumentos que se utilizarán para implementar la metodología del CMI.
- La medición de los indicadores de desempeño se realice trimestralmente con el fin de monitorear si se están cumpliendo las metas planteadas.
- Es importante que el clima laboral de la empresa sea agradable para todo el personal, para que estén motivados y sean más productivos.
- La opinión y satisfacción de los clientes sea el principal motor que impulse a la empresa a brindar productos y servicios de calidad, que sean altamente competitivos en el mercado, tanto nacional como internacional.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos / <https://anepe.cl/>

Análisis de la implementación del “gobierno abierto”: Estudio comparativo entre Chile y Guatemala del 2012 al 2018

Barzelay y Gallego, 2006

Belmonte et. al., 2016

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BNC.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BNC.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BNC.

Blanco, R. 2007. Los Enfoques Metodológicos y la Administración Pública Moderna.

Blanco, R. 2007. Los Enfoques Metodológicos y la Administración Pública Moderna.

Bussmann W , KIOti U., Knoepfel P., (editores) , 1998, Politiques publiques: Evaluation, ed. Economica, Pans

Cancina, C., Morales, M. y Bonilla, C., 2008. “Gestión Responsable del Negocio”. Revista Estudios de Información y Control de Gestión. Volumen 14, primer semestre 2008.

Carnegie, A., 1889. “Wealth”. North American Review 148, June 1889, pp. 653-64.

Casar y Maldonado, 2010; citado en Merino y Cejudo, 2010

Cohen y Franco (1992:72-77)

Crozier, Michel, 1964, Lephénomene bureall cratique, Seuil, Paris

Cuéllar Pedreros, Javiera Ignacia. 2021-11-15

Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, (FÓRUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS MONTERREY 2007).

Dirección de Presupuesto Gobierno de Chile, DIPRES.

Downs, 1957, An Economic Theory of Democracy, Harper & Row, New York Duran, Patrice , 1999, Penser

El cuadro de mando integral: concepto, enfoques y perspectivas/  
file:///C:/Users/maric/Desktop/trabajo%20modulo%202/COL0104715-2015-1-  
FCD.pdf1

Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades, Gonzalo Delamaza Universidad de Los Lagos, Santiago de , Chile año 2011.

Galicia Garrido, Wendy Paola 2018-12-20

Gobierno de Chile, Subsecretaría de desarrollo Regional (SUBDERE, Participación Ciudadana en los Gobiernos Regionales).

Gobierno de Chile, Ministerio de Defensa Nacional Convenio entre Mindef. y Contraloría el 01 de diciembre de 2022.

Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, OCDE realizará nuevo estudio para Chile sobre la confianza en las instituciones públicas 01 de noviembre de 2022.

Hill y Hupe, 2002

*L'action publique*, LGDJ, Paris Habermas, Jurgen, 1978, *Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Payot, Paris.

Irarrázaval y De los Ríos, 2014

Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado - Ley 18.575.

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado - Ley 18.575.

Ley Orgánica Constitucional de Fuerzas Armadas

Libro de la Defensa Nacional de Chile (2002)", Gobierno de Chile.

Nueva Gobernanza Pública y los desafíos del estado en red en Iberoamérica (<http://www.revistaeggp.uchile.cl>).

Nueva Gobernanza Pública y los desafíos del estado en red en Iberoamérica (<http://www.revistaeggp.uchile.cl>).

Presupuesto Abierto, <https://presupuestoabierto.gob.cl/about-budget>.

Reforma y modernización del estado: La experiencia Chilena, Juan Toledo Cartes 2007.

Reforma y modernización del estado: La experiencia Chilena, Juan Toledo Cartes 2007.

Stein et al., 2006

Transparencia proactiva y datos abiertos en cancillería chilena : propuestas para perfeccionar la transparencia desde la perspectiva de gobierno abierto

Van Meter y Van Horn; citado en Aguilar Villanueva, 2000.