Gobernanza Institucional: modelo analítico del acceso participativo en las instituciones del Estado

Iván Godoy-Flores*

La democracia, señala Iazzeta (2011), no es solo un sistema de mayoría basado en elecciones. Agrega que el principio mayoritario no basta para fundar las instituciones democráticas y las elecciones no garantizan que un poder sea democrático;

> Debe estar sometido además a pruebas de control que sean concurrentes y complementarias de la expresión de la mayoría (p. 85).

Vale decir, debemos evaluar periódicamente la salud de la democracia, analizando a fondo las instituciones que la sustentan. Para Izzaeta (2011), tan importante como la democracia representativa, es saber cómo deciden las autoridades después de ser electas, es decir, la manera en que esos representantes deciden sus políticas públicas.

En este sentido, la gobernanza es análoga a la democracia. La gobernanza de las instituciones define, en gran medida, el tipo de democracia de una sociedad. Se trata también de una forma de participación ciudadana desde las instituciones del Estado, más allá de las elecciones cada cierto periodo.

* Iván Godoy Flores, es Doctor en Ciencias por la Universidad de São Paulo (USP), Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas por la Universidad de Tarapacá. Docente en la Universidad de Tarapacá (UTA) en la asignatura de Problemáticas Psicosociales y Políticas Públicas. Posee una especialización en Análisis de Políticas Públicas por la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Y actualmente es director del Observatorio de Políticas Públicas Regionales. igodoyf@academicos.uta.cl

Por eso Iazzeta (2011) afirma que O`Donnell (1995) en su obra Democracia Delegativa, se interesa en explorar qué tipo de democracia tenemos.

Es preciso alertar que, si bien el retroceso democrático inicia hoy en las urnas (Levitsky y Ziblatt, 2018), el retroceso democrático termina con las instituciones subvertidas.

En este trabajo proponemos un modelo de análisis de gobernanza institucional cuyos elementos constitutivos componen más bien un marco de referencia analítica y así contribuir con la disminución de lo que O´Donnell denominó “ciudadanía de baja intensidad. Estos elementos son:

1. Transparencia y rendición de cuentas.
2. Estabilidad política y continuidad de la gestión pública.
3. Desarrollo institucional y capacidad de respuesta.
4. Reducción de las desigualdades y cohesión social.
5. Construcción de confianza entre el Estado y la ciudadanía.

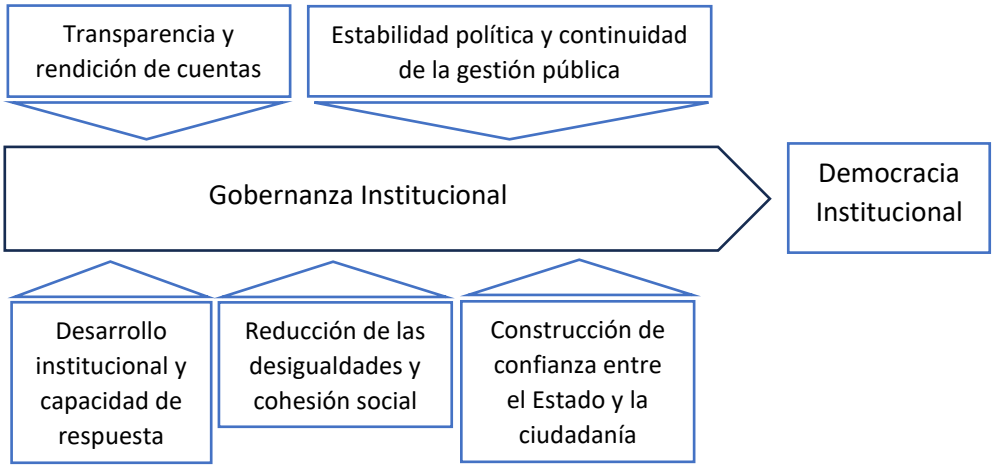
Esta vertiente analítica se basa en el estudio de diversos autores que nutren un marco analítico referencial que evalúa las instituciones del Estado en su conjunto, para determinar el grado de democracia institucional mediante una semaforización – como evaluación cualitativa.

La gobernanza institucional se plantea como una democracia de acceso participativo en las decisiones institucionales.

El objetivo central, por tanto, es proponer un marco de referencia que permita, a la luz de determinadas dimensiones de análisis, una evaluación cualitativa de las instituciones del Estado que contribuya a una mejor gobernanza institucional, es decir una

mejor democracia institucional. La figura nº 1 ilustra este modelo referencial analítico.

Figura nº 1
Modelo Referencial analítico de la Gobernanza Institucional



Fuente: Elaboración propia.

Instituciones del Estado

Las instituciones son estructuras socialmente construidas, perennes, que condicionan la acción del individuo y de grupos (Couto, 2018). Debemos, sin embargo, distinguir las instituciones sociales de las instituciones del Estado -esencialmente políticas- en la concepción de Estado, gobierno y sociedad de Norberto Bobbio (1989). Bobbio plantea que el Estado define la estructura institucional y jurídica de una sociedad, mientras que a la sociedad se refiere a la comunidad de individuos y grupos que se relacionan e interactúan entre sí. En este sentido, entendemos que el Estado estructura la sociedad en instituciones y normativas jurídicas. Así, entendemos que el gobierno administra el Estado por medio de un conjunto de instituciones y procesos que ejercen el poder y la autoridad dentro del Estado.

Otra manera de ver las instituciones es categorizarlas por económicas, sociales y políticas (Couto, 2018). De hecho, una aproximación del institucionalismo se caracteriza por concebir un amplio campo de reflexión que toma las instituciones de manera descriptiva o en su funcionamiento jurídico (Couto, 2018).

Para Marx (1848), el Estado —y sus instituciones (gobierno, parlamento, fuerzas armadas, sistema judicial, etc.)— es una parte de la superestructura política e ideológica que surge para servir a los intereses de la clase dominante (la burguesía en el capitalismo). En la misma línea, Althusser (2014) plantea que las instituciones son esencialmente aparatos ideológicos del Estado que garantice la producción de las condiciones de reproducción y la reproducción de las relaciones de producción

Modelo de Gobernanza Institucional

Los modelos, me dijeron una vez, son una simplificación de la realidad. Con el tiempo aprendí que los modelos y, sobre todo las teorías, reúnen un conjunto de elementos y dimensiones que ayudan a comprender mejor la realidad. Un modelo, como representación conceptual de la realidad, por ello un modelo más, contribuye a estructurar nuestro pensamiento organizando las ideas sobre un determinado fenómeno social.

De esta forma, los modelos nos ayudan a construir una base epistémica, para formular premisas, hipótesis y esbozar estudios para su entendimiento, interpretación y crítica. Así, un modelo propone relaciones entre los elementos constitutivos de fenómenos sociales y políticos. En la interpretación nos ayuda a

dar sentido a los datos e informaciones encontrados dando coherencia a los resultados del estudio.

El modelo aquí presentado se basa en un marco más bien analítico referencial, que considera para una mejor gobernanza, conceptos tales como:

1. Transparencia y rendición de cuentas.

   La transparencia en la gestión gubernamental es una expresión que contribuye a la legitimidad no solo a las políticas públicas, sino también de las instituciones del Estado. Las instituciones “funcionan” cuando son capaces de transparentar la gestión pública y sus resultados y, al mismo tiempo, rendir cuentas de su quehacer en un marco de justicia y participación social.

   Aquí, la participación social se presenta como un control ciudadano junto con otras auditorias sociales y el uso de tecnologías de gobierno digital. Una mirada de lo que se ha desarrollado en Chile en los últimos treinta y cinco años, nos da algunas referencias de ello. Podemos nombrar determinadas normativas jurídicas, tales como: la Ley de Transparencia, Ley 20.500 sobre Participación ciudadana en la Gestión Pública, la Ley del Lobby y políticas públicas como: presupuestos participativos municipales, cuentas de gestión participativa, consultas ciudadanas para proyectos de ley desde el Ejecutivo. Existen también Instituciones que buscan transparentar su gestión como: Chile Compra /Mercado Público, Servicio Electoral (SERVEL), el Servicio de Impuestos Internos (SII) y el Servicio de Alta Dirección Pública, por nombrar algunos ejemplos.

Pero también abundan los ejemplos negativos sobre la transparencia institucional, como veremos más adelante. El mismo presidente Piñera, en su primer y segundo mandato (2010–2014 y 2018–2022, respectivamente), fue seriamente cuestionado por su trayectoria empresarial y por acusaciones relacionadas con su rol en el Banco de Talca durante los años 80, entre tantos otros episodios como Excelmar, Lan Chile, por mencionar algunos, alimentando dudas sobre la transparencia de las instituciones públicas.

Paradójicamente, la falta de transparencia encubre la corrupción como una problemática sistémica que erosiona la confianza en las instituciones y restringe la eficacia de las políticas públicas. La percepción de corrupción afecta la legitimidad del Estado y desincentiva la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

En Chile, la Unidad de Asuntos Financieros (UAF), dependiente del Ministerio de Hacienda fue creado en momento en que el país ingresaba a la OCDE. Sus tres pilares de acción son el cohecho, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Esta institución tampoco fue capaz de detectar estos hechos para la cual fue creada.

En los últimos diez años, los casos de corrupción en Chile revelan un problema sistémico que afecta tanto al sector público como al privado, desafiando la percepción histórica de Chile como un país con bajos niveles de corrupción en América Latina. A continuación, presentamos brevemente los principales casos de corrupción en el periodo 2015-2025:

Caso Penta y SQM (2014-2015, con repercusiones posteriores) destaparon un esquema de financiamiento

ilegal de campañas políticas a través de boletas y facturas falsas emitidas por grandes empresas como Penta y SQM. Políticos de diversos sectores, incluyendo la UDI, RN, DC, PPD y PS, estuvieron implicados. Aunque se formalizaron a 180 personas en el caso SQM, las sanciones fueron mínimas. Por ejemplo, los controladores de Penta, Carlos Délano y Carlos Lavín, recibieron penas de libertad vigilada y clases de ética, lo que refleja una justicia laxa para elites económicas. La impunidad en estos casos refuerza la percepción de que la corrupción es un "delito de cuello blanco" sin consecuencias reales, perpetuando la desconfianza en las instituciones.

Casos Milicogate y Pacogate (2015-2017). En el "Milicogate", se descubrió la malversación de fondos en el Ejército mediante la Ley Reservada del Cobre, con desvíos estimados en miles de millones de pesos. En el "Pacogate", Carabineros de Chile fue acusado de defraudar más de $28.000 millones a través de cuentas paralelas. Estos escándalos evidenciaron la falta de fiscalización en instituciones como las Fuerzas Armadas y Carabineros, que gozan de autonomía y opacidad en sus finanzas. A pesar de las investigaciones, las condenas han sido limitadas, y las reformas estructurales para prevenir futuros casos han sido insuficientes. La narrativa oficial de "casos aislados" ignora cómo la opacidad institucional fomenta la corrupción.

Caso Hermosilla (2023-2024). El abogado Luis Hermosilla, una figura influyente en la esfera política y jurídica, fue acusado de orquestar un esquema de coimas y tráfico de influencias que involucraba a altos cargos

judiciales, políticos y empresarios. Este caso, conocido como "Caso Audios", expuso conversaciones que sugerían manipulación de causas judiciales y el nombramiento de jueces en el Poder Judicial. El caso Hermosilla, no deja de ser emblemático de la corrupción sistémica en las elites, donde redes de poder operan con impunidad. La reacción oficial, centrada en investigaciones individuales, no aborda el problema estructural: la falta de independencia judicial y la colusión entre sectores público y privado. Además, declaraciones de figuras como Isidro Solís, que minimizan estas prácticas como "frecuentes", normalizan la corrupción.

Corrupción municipal (2017-2025). Numerosos municipios, como Vitacura, Las Condes, Viña del Mar, La Florida y San Ramón, han enfrentado acusaciones por malversación, fraude al fisco y enriquecimiento ilícito. Ejemplos incluyen a Raúl Torrealba (Vitacura), Virginia Reginato (Viña del Mar), Miguel Ángel Aguilera (San Ramón) y Caty Barriga (La Florida), entre otros. Los municipios son "tierra fértil" para la corrupción debido a la concentración de poder en los alcaldes, la falta de contrapesos y la debilidad de la fiscalización. La narrativa de culpar a "manzanas podridas" ignora cómo el diseño institucional permite estos abusos. Además, la percepción pública de impunidad se agrava cuando figuras como Reginato evaden juicios significativos, mientras casos como el de Aguilera, vinculado a "narcopolítica", sugieren una infiltración del crimen organizado que las autoridades minimizan.

Democracia Viva (2023). Este caso involucró a la Fundación Democracia Viva, ligada a Revolución Democrática (RD), que recibió más de $400 millones del Ministerio de Vivienda para fines cuestionables, desviados parcialmente a actividades políticas. El escándalo golpeó la credibilidad del gobierno de Gabriel Boric, que prometió transparencia. La respuesta oficial, que incluyó la salida de funcionarios y la minimización del caso, no aborda la falta de controles en la asignación de fondos públicos a ONG.

Los casos de corrupción en Chile durante los últimos diez años no son anomalías, sino síntomas de un sistema que privilegia a las elites y tolera la impunidad. Se trata de un fenómeno transversal que ha afectado a diversos sectores y niveles de gobierno. Aunque algunos casos han sido investigados y sancionados, persisten problemas estructurales que requieren reformas profundas en el sistema político y judicial para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza ciudadana. Mientras las respuestas oficiales se limiten a parches y narrativas de contención, la confianza en las instituciones seguirá erosionándose, y la percepción de Chile como un país "menos corrupto" en la región será cada vez más difícil de sostener. La solución requiere voluntad política, pero también una ciudadanía que exija cuentas y rechace la normalización de estas prácticas.

2. Estabilidad política y continuidad de la gestión pública.

En la concepción de Max Weber (1922), las instituciones, en sí mismas, permiten la estabilidad y continuidad del

Estado más allá de los individuos. Es decir, aunque cambien los gobernantes, las instituciones garantizan que el aparato estatal siga funcionando.

A menudo, los cambios de gobierno suponen la discontinuidad de políticas públicas que, por el beneficio de los ciudadanos deberían seguir su curso, pese a los cambios de color político.

La excepción son las políticas de Estado, en materia, por ejemplo, de relaciones internacionales, comercio exterior y la propia doctrina neoliberal expresada en la arquitectura financiera nacional, administración privada de los fondos de pensiones. Pero también y por la misma razón, en los techos del gasto público.

En Chile se hizo popular la expresión “la retroexcavadora”, para referirse a los cambios que suponía la nueva gestión pública del nuevo gobierno. Dada la rotación de los gobiernos, la discontinuidad en las políticas públicas dificulta la implementación de estrategias de largo plazo, teniendo como resultado, decisiones inconsistentes, la pérdida de confianza en la capacidad del Estado en generar soluciones estructurales, restando realizar tan solo políticas públicas de corte utilitaristas. Frente a esto, se hace necesaria la creación de determinadas normativas que garanticen el beneficio social de los contribuyentes, reduciendo la discrecionalidad, el clientelismo y el desperdicio del erario público.

Esto implicaría fortalecer la profesionalización del servicio público y garantizar la autonomía técnica de las instituciones claves. Lo anterior, se observa más profundamente en los gobiernos regionales donde la

gestión, marcadamente personalista refleja la permanente discontinuidad de políticas públicas regionales. A esto se le suma, que las políticas regionales adolecen de una efectiva participación social (Godoy-Flores, 2020) y la escaza vinculación presupuestaria, afectando el desarrollo sostenible de las regiones. Por esto se hace evidente a necesidad de generar estas iniciativas de estabilidad política y continuidad en la gestión pública, tanto a nivel regional e incluso a nivel local, como es el caso de las administraciones comunales.

Un ejemplo ya clásico de continuidad de política pública social es el Programa Chile Crece Contigo. El Subsistema de Protección Integral de la Infancia, Chile Crece Contigo, constituyó la primera política intersectorial en Chile que abordó la problemática del desarrollo infantil temprano creada durante el primer mandato de la Expresidenta Michelle Bachelet Jeria (2006-2010). Implementado en su fase inicial, a contar de 2007 e institucionalizado en 2009, a través de la Ley 20.379, constituyó un hito histórico en materias de políticas públicas de infancia para el grupo de 0 a 4 años. La política, vigente hasta nuestros días, agrupa a diferentes sectores como salud, educación, protección social, justicia, trabajo, entre otros – y se estructura con lineamientos políticos-estratégicos desde el nivel central (ministerial), mientras que la provisión de servicios se articula a nivel local (Bedregal, Torres y Carvallo, 2015).

3. Desarrollo institucional y capacidad de respuesta.

Muchas instituciones públicas presentan deficiencias en sus capacidades técnicas y administrativas, lo que produce su eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y provisión de bienes públicos y en la propia gestión de los asuntos definidos como públicos. Esta fragilidad institucional ha sido posible por la imposibilidad de implementar reformas profundas y sostenibles, tanto por iniciativas del Poder Ejecutivo, como la falta de voluntad política de Poder Legislativo.

En los últimos quince años en Chile (2010-2014 y 2018-2020), los gobiernos de Sebastián Piñera E., y de Michelle Bachelet J. (2006-2010y 2014-2018), se suscitaron diversas controversias y decisiones del Ejecutivo que inevitablemente afectaron la confianza pública en las instituciones del Estado.

Durante el primero gobierno de Michelle Bachelet J. (2006-2010), la crisis del Transantiago desprestigió al Ministerio de Transportes, que fue percibido como ineficiente y desconectado de las necesidades de transporte de la ciudadanía de Santiago.

Ya al inicio de su gobierno, las protestas estudiantiles (Revolución Pingüina) afectó al Ministerio de Educación, quedando asociado a una gestión incapaz de abordar las demandas de educación pública y de calidad. Pese a la aprobación de la Ley General de Educación (LGE), la debilitada imagen del Ministerio, sentó las bases para futuras protestas como la del 2011.

Así también, irregularidades en Chile Deportes, desprestigió la institucionalidad del fomento deportivo en el país, principalmente de asignación de fondos públicos,

quedando bajo escrutinio por falta de transparencia y corrupción.

Ya al final de su primer mandato, el terremoto y posterior tsunami del 27 de febrero de 2010 (8,8º Richter), expusieron fallas en la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI). La institución junto con el Sistema Hidrográfico de la Armada, fueron sentidos como ineficientes y poco preparados para una emergencia de gran magnitud y el Ministerio del Interior recibió críticas por la lentitud en la respuesta y coordinación.

En su segundo mandato (2014-2019), el gobierno de Michelle Bachelet J., recibió el desprestigio de la Presidencia y de otras instituciones por el denominado Caso Caval. La percepción de corrupción en el círculo cercano al poder, daño la confianza en las instituciones involucradas (Servicio de Impuestos Internos y Ministerio Público) y reforzó la idea de una élite política privilegiada. Aunque posteriormente se reveló que los principales involucrados estaban vinculados a la oposición de la expresidenta.

Se puede mencionar, también, la crisis del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el cuestionamiento al Ministerio de Justicia en la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, incluyendo abusos, negligencias y la muerte de 616 menores entre 2005 y 2016, 210 desde las residencias directas y 406 desde organismos colaboradores (24 horas, 2016).

La crisis del SENAME marcó un punto de inflexión en la percepción de las instituciones encargadas de proteger a los NNA, consolidando la idea de un Estado que no garantiza los derechos fundamentales. La imagen

institucional del SENAME quedó irreparablemente dañada, dando lugar a otra institución ahora denominada Mejor Niñez. El Ministerio de Justicia y el gobierno, experimentaron una pérdida de confianza pública. A nivel internacional, informes de la ONU y la CIDH, afectaron la reputación de Chile como país respetuoso de los derechos humanos (El Desconcierto, 2018).

Pese a lo anterior, la evidencia sugiere que, aunque hubo errores de gestión institucional, muchos problemas reflejaron debilidades institucionales preexistentes.

Durante el primer gobierno de Sebastián Piñera E. (2010-2014), las movilizaciones estudiantiles de 2011, demandaron una educación gratuita y de calidad, cuestionando el modelo neoliberal de la educación. La respuesta del gobierno fue insuficiente y represiva.

Las protestas de Magallanes en 2011, evidenciaron la debilidad institucional en el manejo de conflictos regionales que culminó con la renuncia del ministro de Energía.

En el 2010, durante el conflicto del Estado con el pueblo Mapuche, el gobierno aplicó la Ley Antiterrorista, contra comuneros mapuches, criticada por organismos de derechos humanos como una medida desproporcionada.

Esta acción profundizó las tensiones en la región de la Araucanía y afectó la percepción de imparcialidad de las instituciones estatales.

Estallido Social de 18 de octubre de 2019, desencadenado por el alza en el precio del transporte, entre otras alzas y declaraciones del Ejecutivo, derivó en protestas masivas a lo largo del país, contra la desigualdad

y el modelo neoliberal. La respuesta del gobierno, que incluyó la declaración de guerra contra el pueblo, por parte del presidente Piñera en una conferencia de prensa, junto a militares del Ejército de Chile, toque de queda y el despliegue de las Fuerzas Armadas (Tótoro, 2024) fue ampliamente criticado por el uso excesivo de la fuerza. Organismos como Human Rights, Watch y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denunciaron violaciones a los derechos humanos, incluyendo lesiones graves, mutilaciones oculares y asesinatos de ciudadanos, por parte de los agentes del Estado. Estas acciones erosionaron la confianza en instituciones como Carabineros de Chile por el Ejecutivo, y Piñera fue citado como imputado en una investigación por delitos de lesa humanidad, aunque no se acreditó una política de Estado.

En 2021, los Pandora Papers, revelaron que Piñera participó en la venta de la Minera Dominga, durante su primer mandato con pagos realizados en un paraíso fiscal y condicionados a decisiones gubernamentales. Entre ellos, el largo retraso de la firma del Convenio de Escazú. Esto derivó en una acusación constitucional por daño a la imagen pública de Chile, aprobada en la Cámara de Diputados y Diputadas, pero rechazada en el Senado. El escándalo alimentó percepciones de corrupción y abuso de poder.