

un mejor Estado para Chile

PROPUESTAS DE
**MODERNIZACIÓN
Y REFORMA**



Consortio
para la **Reforma**
del **Estado**

■ **Roles e
institucionalidad
del Estado**

■ Roles e institucionalidad del Estado

Resumen

- 1) En esta área se desarrollaron tres proyectos: “Separación institucional de funciones. Marco conceptual y experiencia comparada” (Mario Drago y Katherine Ross), “Coordinación estratégica en el Estado de Chile” (Cristóbal Aninat y Eugenio Rivera) y “Relaciones entre organismos y autoridades políticas e instituciones ejecutoras” (Vivianne Blanlot y Ena von Baer).

Separación institucional de funciones

- 2) Uno de los grandes déficit del sector público en América Latina ha sido la debilidad institucional del servicio público, con funcionarios públicos sometidos al control político de gobiernos y autoridades de turno. Por otro lado, en democracias avanzadas no solo se observa un fuerte e institucionalizado Servicio Civil, sino que también una clara tendencia hacia una separación institucional de funciones de elaboración y formulación de políticas públicas.
- 3) En Chile, el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) tácitamente separa los cargos de nombramiento político de los nombrados por concurso público. Además, se establece una distinción entre Ministerios y Servicios Públicos y una separación institucional de funciones entre las de formulación de políticas (ministerios) y las de ejecución (servicios públicos). Sin embargo, en la práctica, muchos ministerios llevan a cabo tareas de ejecución, mientras que también hay Servicios Públicos que mezclan tareas de ejecución con las de formulación de políticas. Esto genera problemas de control, evaluación, ambigüedad en la asignación de tareas a servicios, confusión entre labores de ejecución y fiscalización, falta de rendición pública de cuentas de entidades descentralizadas y ausencia de mecanismos efectivos de retroalimentación.
- 4) La experiencia mundial muestra que es necesario encontrar un equilibrio entre la eficiencia, neutralidad política, profesionalismo y estabilidad de los funcionarios públicos y el principio de correspondencia y lealtad de los funcionarios con la agenda y prioridades de las autoridades del gobierno electo.
- 5) La revisión de dos estudios que analizaron la situación en varios países permite también generar conclusiones interesantes. Puede notarse que las relaciones entre asesores políticos y funcionarios públicos tiende a ser problemática en la mayoría de los países miembros de la Unión Europea y de la

OECD. Además, se observa que funcionarios públicos y asesores políticos tienen roles diferentes pero complementarios y que los asesores tienen que descansar en la colaboración del cuerpo de funcionarios públicos. En retorno, los funcionarios frecuentemente aprenden que los asesores pueden ayudarles a comprender el ambiente político donde operan. Por último, las fronteras entre asesores y funcionarios constituyen más bien una línea, no un muro, con ministros que no pueden trabajar efectivamente a no ser que estos dos grupos trabajen juntos.

- 6| En la misma línea, el análisis específico de los casos del Reino Unido, Nueva Zelanda, Francia, Alemania, Estados Unidos, Dinamarca, Bélgica, España y México arroja más conclusiones. Se puede observar que en la mayoría de estos países existe una clara distinción y separación institucional entre funcionarios públicos de carrera y el personal designado políticamente por el gobierno de turno (asesores políticos). Por otra parte, en la mayoría de los casos la mayor parte de los empleados del Estado son funcionarios de carrera con carácter permanente. Los asesores políticos y otros cargos designados políticamente constituyen una minoría. Prácticamente la totalidad del personal que ocupa altos puestos directivos así como los encargados de la ejecución de políticas públicas corresponde a funcionarios públicos de carácter permanente o a directivos contratados a través de concurso público sobre la base del mérito.
- 7| En la mayoría de los casos analizados, junto a las funciones de ejecución de políticas, los funcionarios de carrera también desempeñan funciones de asesoría técnica y estratégica a las autoridades políticas. Además, se considera como una característica fundamental del personal permanente del Estado su carácter profesional y neutral en materias político-partidistas, y el deber de responder lealmente a directrices, políticas y prioridades de las autoridades políticas democráticamente electas. Con excepción del caso de Estados Unidos, el reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos está basado en el mérito. Por otra parte, las normas de conducta ética establecidas para los funcionarios de carrera tienden a ser aun más estrictas para los asesores políticos.
- 8| El análisis realizado hace proponer analizar la idoneidad en el funcionamiento del Consejo de Alta Dirección Pública y los Comités de Selección respecto a la transparencia e imparcialidad de sus procesos, además de evaluar la aplicación efectiva de los Convenios de Desempeño. Además, se propone ampliar el SADP a la mayor parte de los servicios, entidades y empresas públicas hoy excluidas, con la única limitación de aquellos ministerios, reparticiones y funciones que desempeñan funciones propiamente políticas y en las que una buena parte de su personal está compuesto por funcionarios y asesores de confianza política del Ejecutivo de turno.

Coordinación estratégica en el Estado de Chile

- 9| Al evaluar los avances en la modernización del Estado chileno, se observa un grave déficit en la coordinación estratégica del gobierno. Quedan en evidencia dificultades en los mecanismos de coordinación interministeriales, en el fortalecimiento sin contrapeso del Ministerio de Hacienda y, como contrapartida, el debilitamiento del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, creado para apoyar la coordinación gubernamental.
- 10| El análisis de los llamados “centros de gobierno” en el mundo muestra que sus funciones principales son: i) entregar capacidad de análisis a la cúpula del gobierno para las decisiones estratégicas, y ii) proveer mecanismos de coordinación eficaces para que la acción de gobierno sea coherente. La experiencia de países de la OECD y regímenes parlamentarios y presidencialistas, permite constatar que a pesar de las diferencias entre sistemas hay similitudes fundamentales. Tanto Estados Unidos como los países europeos tienen arreglos institucionales permanentes que dan al Jefe de Gobierno y su entorno alta capacidad de análisis y mecanismos efectivos de coordinación horizontal y vertical con el resto de las instituciones de gobierno.
- 11| Al crear sistemas de coordinación, en especial en el centro de gobierno, es importante asegurar que los esfuerzos para incrementar coherencia no resulten en control excesivo y falta de flexibilidad en el desarrollo de políticas. Además, las autoridades deben contar con acceso a información oportuna y capacidades para su análisis. La efectividad del centro de gobierno para coordinar no depende exclusivamente de sus propias capacidades sino también de las de las unidades ejecutoras.
- 12| En relación a su institucionalidad, las Oficinas de Gobierno en países parlamentarios o la OEP en Estados Unidos presentan mayor variabilidad. En general, sin embargo, los centros de gobierno están compuestos por diferentes combinaciones de las siguientes unidades organizacionales: i) Oficina del Primer Ministro (OPM), o la White House Office (WHO), que provee apoyo administrativo y asesoría política y de políticas directamente al Presidente, ii) comunicación estratégica y vocería, iii) preparación técnica de sesiones de gabinete, o de consejos ministeriales, iv) asesoría y coordinación de políticas públicas, v) planificación estratégica de políticas, vi) unidad jurídico-legislativa, vii) monitoreo de políticas y desempeño del gobierno, viii) unidad de relaciones intergubernamentales y ix) administración interna.
- 13| En general, centros de gobierno de la OECD y de Estados Unidos realizan ocho funciones básicas para el desarrollo de una acción de gobierno efectiva. Estas son: i) preparación de las reuniones del gabinete (o consejos interministeriales), ii) coordinación de la legalidad y constitucionalidad de propuestas legislativas y de decretos, iii) preparación de las metas estratégicas y planes de trabajo anual y semestral, iv) coordinación de contenidos de

políticas y propuestas de nuevos programas, v) coordinación de Comunicación Estratégica (interna, externa, y vocería), vi) monitoreo de desempeño del gobierno, vii) coordinación de relaciones con otras partes del Estado, viii) coordinación de prioridades horizontales específicas.

- 14| Las lecciones de los procesos de reforma hacia la instalación de centros de gobierno eficientes, permite concluir que es fundamental que el proceso de reforma sea liderado por el Primer Ministro o Presidente, o al menos el director de la oficina de gobierno. Es conveniente comenzar de la estructura existente y reformarla progresivamente y en lo posible hacia un esquema predeterminado, teniendo en cuenta que completar este proceso de cambio toma tiempo. Para el éxito de la reforma del centro de gobierno, ésta debe ser acompañada por el reforzamiento de las capacidades de los gabinetes de los ministerios y agencias y el proceso debe incorporar un esfuerzo significativo en informar y difundir los objetivos de la reforma, y luego liderar el cambio cultural.
- 15| Al analizar el caso de Chile, es interesante considerar la opinión de Edgardo Boeninger, que ha sostenido que el presidencialismo chileno es uno de los más fuertes de América Latina. Según Boeninger, las importantes facultades del Presidente así como sus restricciones explican las causas del éxito logrado por la coalición gobernante durante las últimas décadas. Por otra parte, durante los últimos cuatro gobiernos, la personalidad del Presidente ha sido decisiva en la determinación de la forma en que se estructura y opera el centro de gobierno. Según algunos investigadores, el “centro de gobierno” chileno está constituido por la Presidencia de la República y su asesoría y los ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), Secretaría General de Gobierno y de Hacienda. A estas instancias se suma el Comité Político. La SEGPRES, aun cuando dispone de una serie de instrumentos técnicos para el seguimiento de políticas, carece de recursos de poder propio, necesarios para inducir a los ministerios sectoriales al cumplimiento de tareas requeridas para una adecuada coordinación. Desde la administración de Ricardo Lagos, el Consejo de Gabinete no ha jugado un papel significativo, una de las principales deficiencias que ha mostrado la operación del centro de gobierno en las administraciones de la Concertación. Por otra parte, el aparato montado en la Dirección de Presupuestos durante los últimos años es complementario al de la SEGPRES, pero en ciertas condiciones puede transformarse en una dirección alternativa. Además, las facultades de DIPRES con respecto al presupuesto le han permitido tener incidencia en las decisiones sectoriales mucho mayores a la determinación del marco presupuestario.
- 16| El análisis realizado concluye que en Chile, la institucionalidad actual no entrega apoyo adecuado al Presidente en temas como i) capacidad de análisis, ii) coordinación horizontal, iii) resolución oportuna de conflictos y

crisis, iv) generar un balance adecuado entre prioridades políticas y presupuestarias, v) transformar el programa de gobierno en planes estratégicos y hacerles seguimiento, vi) generar consejos interministeriales eficientes, vii) generar memoria institucional a través de un grupo de funcionarios permanentes en la cúpula de gobierno y viii) evitar disparidad en la calidad de políticas entre ministerios y facilitar su coordinación horizontal.

- 17| Se propone la creación de una Oficina de la Presidencia (OP) y la correspondiente reorganización del gabinete. En esta oficina se radicarían funciones ejercidas actualmente en los ministerios políticos, una oficina de asesoría directa al Presidente y secretarías técnicas de coordinación interministerial. La estructura y divisiones de la OP absorberían algunas tareas que ejercen actualmente los ministerios de Interior (jefe de gabinete), SEGPRES (relaciones políticas e institucionales, y coordinación interministerial, entre otras) y SEGEOB (comunicación estratégica y vocería).
- 18| La reforma propuesta debe comprenderse como un objetivo de mediano plazo a realizar en etapas. Durante el próximo gobierno, la primera etapa debiera enfocarse en la reorganización de los ministerios políticos, creación de una oficina de asesoría directa al presidente y en desarrollar las primeras secretarías técnicas de coordinación.

Relaciones entre organismos y autoridades políticas e instituciones ejecutoras

- 19| En la elaboración de políticas y en su ejecución hay atributos deseables, como eficiencia, probidad y legitimidad política, los que se potencian en la medida en que ciertos procesos asociados a la elaboración y ejecución de políticas se desarrollen adecuadamente: i) definición nítida de políticas, ii) identificación de organismos responsables, iii) determinación de metas medibles, iv) definición de sistemas de seguimiento a nivel político, iv) instauración de sistemas de información internos, v) definición del sistema de evaluación del cumplimiento, vi) definición de incentivos y penalizaciones, vii) definición de los presupuestos por política y por línea de trabajo y viii) sistema de información al público sobre políticas y procesos de implementación.
- 20| Actualmente, en Chile, la definición y ejecución de políticas se realiza a través de procesos insuficientemente formalizados, y donde los roles y las relaciones entre agencias responden más a la evolución histórica de las instituciones y de la cultura institucional que a un ordenamiento que diseñado para potenciar la contribución de las diversas agencias a las políticas públicas. Estas juegan una gran variedad de roles, y presentan diversos grados de independencia administrativa formal respecto de la autoridad ministerial; muchas son a la vez encargados de definiciones de política, o participan en esta función, y a la vez ejecutores o prestadores de servicios Asimismo,

los organismos ejecutores del Estado chileno presentan un alto grado de inercia en sus tareas. Finalmente, no existe un sistema institucionalizado y generalizado de seguimiento y evaluación de políticas. En este sentido, la relación de los órganos ejecutores y la autoridad política es cambiante, con efectos sobre la adjudicación de responsabilidades y evaluaciones de desempeño.

- 21| En términos presupuestarios, existen muchas políticas que implican cambios en las necesidades de recursos y a las cuales no se les asocia un presupuesto específico, sino que deben utilizar los recursos de continuidad de las instituciones. Esto no implica falta de recursos (pueden ser reasignados), pero sí menor capacidad para evaluar el costo efectividad de la política y mayor dificultad para la asignación de responsabilidades asociadas al éxito de la ejecución. Si bien se ha avanzado en los últimos años en la evaluación de programas seleccionados por el Ministerio de Hacienda en coordinación con ministerios sectoriales, ello no es suficiente.
- 22| Algunos países han avanzado hacia sistemas que aumentan la competencia entre organismos y agencias del Gobierno, estimulan mayor eficiencia y efectividad en el uso de recursos financieros, mejoran la gestión de los recursos humanos y aumentan las posibilidades de transparencia y la capacidad de asumir la responsabilidad individual e institucional. Son puntos centrales de estos sistemas los siguientes: i) establecimiento de resultados esperados, ii) traducción de resultados en productos, iii) determinación de agencias que generarán estos productos, iv) medición del trabajo de estas agencias contra resultados y v) contratación de gerentes públicos por una agencia independiente, pero manteniendo la posibilidad de que los Ministros los desvinculen si no cumplen con metas establecidas.
- 23| Como propuesta esencial, se postula estructurar formalmente un sistema de planificación y control estratégico que contenga definiciones permanentes respecto a cómo el ejecutivo lleva a cabo las funciones de definición de políticas, de asignación de responsabilidades ejecutoras y la evaluación de políticas y de la gestión ejecutora. Este sistema debe poseer las siguientes características: i) traducción de Programas de Gobierno en lineamientos estratégicos, ii) nitidez en la definición de responsabilidades, iii) clara identificación de productos esperados y metas, iv) sistemas de evaluación conocidos, v) sistemas de evaluación de políticas y vi) asignación presupuestaria asociada a productos y resultados.
- 24| Se propone que la Presidencia delegue a SEGPRES la responsabilidad de la planificación estratégica del Gobierno, para que ésta, en coordinación con los ministros, transforme el Programa de Gobierno en políticas específicas. Una vez identificados los ministros responsables de una determinada política, estos determinan los productos y metas asociados a aquella, e identifican los órganos independientes o dependientes potencialmente ejecutores.

La ejecución puede ser asignada a diversos organismos, cuyas capacidades técnicas y legales hagan posible su participación; asimismo, puede eventualmente considerarse la participación de ONG con capacidades afines. Una vez asignada la responsabilidad de ejecución, se estructura un Convenio de Ejecución, entre el ejecutor y ejecutores, que incluye la asignación presupuestaria correspondiente, discutida entre los ministros responsables y Hacienda. Se estructura además un sistema de monitoreo y un sistema de evaluación.

- 25| El presupuesto público debiera ordenarse crecientemente en torno a políticas determinadas bajo el nuevo sistema. El presupuesto de cada institución estaría dividido en dos: una parte correspondiente a programas permanentes y otro variable según asignaciones de responsabilidad de ejecución de nuevos programas.
- 26| Para la instalación de este sistema, es indispensable que los sistemas competitivos de selección penetren en todos los niveles de la administración pública y que los gerentes públicos tengan atribuciones para definir las capacidades exigidas más allá de la definición tradicional de cargos de las instituciones. Asimismo, se requieren sistemas adecuados de evaluación del desempeño de los gerentes públicos; para esto, se propone crear una Unidad de Evaluación de Desempeño, adscrita a la Alta Dirección Pública, con capacidad de evaluar su gestión. Es deseable también aumentar el número de instituciones del Estado con mayores grados de independencia operativa. Además, es necesario fortalecer las capacidades de planificación estratégica y evaluación de programas en SEGPRES y los ministerios, incluyendo Hacienda.

Separación institucional de funciones.

■ Marco conceptual y experiencia comparada

MARIO DRAGO

Ph.D. en Social and Political Sciences del European University Institute, Italia. Sociólogo de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como analista de los ministerios Secretaría General de Gobierno y Secretaría General de la Presidencia. Actualmente es director del minor en Ciencia Política de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

KATHERINE ROSS

Licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales con mención en Gestión Pública de la Universidad de Chile. Diplomada en “Métodos de Análisis en Inteligencia Estratégica”, impartido por el Instituto de Asuntos Públicos, de la misma universidad.

Introducción

“No obstante la diferenciación funcional entre ministerios y servicios públicos que está establecida en la legislación —según la cual los primeros tienen funciones esencialmente ligadas a la elaboración y evaluación de políticas, mientras que los segundos tienen a su cargo el desempeño de las tareas ejecutivas que surgen de lo anterior—, en la práctica el sistema no opera de esta forma. Si bien los ministerios son responsables de la definición de políticas sectoriales, en la actualidad dicha función está frecuentemente entrelazada con la de ejecución”.¹

La separación de funciones dentro del Estado, entre las de *formulación de políticas públicas* y las de *ejecución* de las mismas, ha sido vista como un requisito para promover una mayor profesionalización y estabilidad de la gestión pública, enfatizando la eficiencia, eficacia y calidad de la ejecución e implementación concreta de las políticas definidas por las autoridades políticas,² y así responder mejor y en forma imparcial a las necesidades de los ciudadanos dentro de un régimen democrático.³

En efecto, dentro de un régimen democrático el Estado debe ser capaz de garantizar a todos los ciudadanos un trato igualitario e imparcial, y desempeñar sus

1. Términos de Referencia Estudio ‘Separación Institucional de Funciones’, *Consortio para la Reforma del Estado*.

2. Jorge Marshall & Mario Waissbluth (2007). “Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad”, *Expansiva, Serie En Foco*, 122, Santiago de Chile, p. 9.

3. “Para la ciudadanía, el profesionalismo de los ejecutores, al igual que la posibilidad de que ellos desarrollen carreras que se extiendan más allá de la duración de un gobierno, es más importante que su afinidad política”. Salvador Valdés (ed.) (2002), *Reforma del Estado, Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP) p. 358.

funciones en forma profesional, con eficiencia y eficacia, más allá de consideraciones o discriminaciones de carácter político-electoral, empleando los recursos públicos puestos a su disposición con probidad y eficiencia de acuerdo a normas generales de buen servicio público.⁴

Históricamente, en las democracias avanzadas, ello ha tenido que ver con la instauración de un Servicio Civil o cuerpo de funcionarios públicos (*civil servants*) de carácter *permanente*, con un alto nivel de preparación profesional y técnica para desempeñar eficazmente sus funciones, políticamente *neutrales* ante el gobierno de turno, y cuyo reclutamiento, promoción y remoción está basada fundamentalmente en el *mérito* por sobre cualquier otra consideración. Por contraste, uno de los grandes déficit del sector público en América Latina ha sido la debilidad institucional del servicio público, donde los funcionarios públicos, no obstante su importante número, han estado tradicionalmente sometidos al control político de los gobiernos y autoridades de turno, por lo que procesos de reclutamiento, promoción y remoción han obedecido más a consideraciones de naturaleza *política* que al mérito y la competencia profesional, lo que repercute en una baja capacidad para responder a las necesidades de los ciudadanos.⁵

Con diversos matices, como se verá más adelante, en las democracias avanzadas se observa no solo un fuerte e institucionalizado Servicio Civil, sino también una clara tendencia hacia una separación institucional de, por un lado, las funciones de *elaboración y formulación de políticas públicas*, a cargo del personal propiamente 'político' perteneciente al partido o la coalición de la administración gobernante y por lo tanto de naturaleza *temporal*, y, por otro, de las funciones de *ejecución e implementación* de las políticas públicas definidas por las autoridades políticas, las que están a cargo de un cuerpo de altos directivos y funcionarios de carácter permanente, reclutados y promovidos de acuerdo a criterios de competencia y mérito profesional y técnico en el desempeño de sus funciones y tareas. El ejemplo característico es el del Reino Unido, donde desde hace siglos existe una clara distinción entre funcionarios públicos pertenecientes al *Civil Service*, de carácter permanente (*Permanent Civil Servants*), y funcionarios nombrados políticamente en cargos de dirección política o como asesores de naturaleza política de ministros y otras autoridades políticas (*Temporary Civil Servants*).⁶

En Chile el caso más cercano al ejemplo inglés es el de la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores), donde existen funcionarios de carrera que ingresan en los niveles inferiores del denominado "Servicio Exterior" y que a lo largo de su carrera funcionaria son promovidos a diversas funciones en forma ascendente,

4. Jorge Marshall & Mario Waissbluth (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad", *Expansiva*, Serie *En Foco* 122, Santiago de Chile.

5. Véase Rose-Ackerman (2007), "Public Administration and Institutions in Latin America".

6. Véase Simon James et al. (2007), "Political Advisors and Civil Servants in European Countries", *Sigma Paper*, 38, OECD, p. 64.

con una importante independencia y autonomía respecto del gobierno de turno. Los funcionarios del “Servicio Exterior” son en principio políticamente neutrales y deben desempeñar sus cargos con lealtad al gobierno democráticamente elegido, con independencia de su propia orientación ideológico-política. La existencia de una recurrente tensión entre ‘diplomáticos de carrera’ y los nombrados políticamente por el gobierno de turno en destinaciones del Servicio Exterior no es más que una confirmación de la presencia de este cuerpo profesional de funcionarios públicos permanentes, es decir, “de carrera”.

Recientemente se alcanzó un importante grado de consenso y acuerdo político entre las dos mayores coaliciones políticas del país, así como con los gremios de trabajadores del sector público, sobre la necesidad de reducir drásticamente el alto número de funcionarios públicos nombrados políticamente (“cargos de confianza política”) y generar un Servicio Civil de naturaleza permanente y un cuerpo de Altos Directivos Públicos de excelencia, contratados por concursos públicos basados en el mérito.⁷

En efecto, la Ley 19.882 de junio de 2003, denominada Ley del Nuevo Trato Laboral, así como otras reformas legales introducidas durante los últimos años, han puesto las bases para la formación de un Servicio Civil de carácter permanente y la generación de un Sistema de Altos Directivos Públicos (SADP), reclutados por concurso público, tendiendo a una progresiva reducción del número e importancia de los funcionarios nombrados (y removidos) políticamente.⁸

De acuerdo al nuevo Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) introducido por la citada ley, en principio todos aquellos funcionarios “que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de estos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad”, deberán ser contratados por concurso público de acuerdo a las normas, procedimientos y criterios fijados en la ley para el SADP.⁹ No obstante ello, aún existe una serie de organismos estatales que están excluidos en la misma ley del SADP.¹⁰ Cabe

7. Véase SEGPRES (2006) *Reforma del Estado en Chile 1990-2006*, pp. 33-61. Véase también la Ley 19.882, del Nuevo Trato, publicada en el *Diario Oficial* el 23 de junio de 2003, que creó la Dirección Nacional del Servicio Civil, el Consejo de Alta Dirección Pública y el denominado Sistema de Alta Dirección Pública (SADP).

8. Para un análisis más detallado de las características de la administración del personal del sector público en Chile, véase Enrique Rajevic, Felipe Goya & Carlos Pardo (2002) “Los Puestos Directivos en el Estado Chileno - Hacia un Sistema de Gerencia Pública”, en Salvador Valdés (ed.) *Reforma del Estado - Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas* (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos); pp. 41-125.

9. Artículo 35 de la Ley 19.882.

10. La propia Ley excluye del SADP a “las subsecretarías, Presidencia de la República, Servicio Electoral, Consejo de Defensa del Estado, Casa de Moneda de Chile, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Comité de Inversiones Extranjeras, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuestos, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Dirección General de Obras

destacar además que, a diferencia de otros países que cuentan con un Servicio Civil de carácter permanente, en el caso de Chile los altos directivos públicos se definen como cargos “de exclusiva confianza de la autoridad competente”.¹¹

Así, el SADP tácitamente separa los cargos de *nombramiento político* (ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, embajadores, servicios públicos y organismos excluidos del SADP) de los de *nombramiento por concurso público* (jefaturas a cargo de la dirección de órganos o servicios públicos o de unidades organizativas de estos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad).

Por otra parte, ya desde 1986, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575) establece una distinción entre ministerios y servicios públicos, asignándole a los primeros la función de “proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector”,¹² y a los segundos la de “satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua” aplicando las “políticas, planes y programas” definidas por los ministerios.¹³ Es decir, la Ley 18.575 establece una *separación institucional de funciones* entre las de formulación de políticas (“proponer y evaluar políticas y planes”) y las de *ejecución* (“satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua” de acuerdo a las políticas, planes y programas definidas por la autoridad política), las primeras a cargo de los ministerios y las segundas a cargo de los servicios públicos.

CUADRO 1

Ministerios	Servicios Públicos
Formulación y evaluación de políticas y planes	Satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua (ejecución)

Públicas, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Superintendencia de Seguridad Social, Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Salud, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Deportes de Chile, Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Dirección Nacional del Servicio Civil y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal” (art. 36 de la Ley 19.882).

11. Artículo 35 de la Ley 19.882.

12. “Los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.

En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución” (art. 22).

13. “Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas,

Sin embargo, en la práctica, muchos ministerios llevan a cabo tareas de ejecución de políticas, planes y programas, mientras que también hay servicios públicos que mezclan tareas de ejecución con las de formulación de políticas.¹⁴

Ello genera una serie de problemas. Entre otros:

- Hay ministerios que derivan la responsabilidad de formulación de políticas en servicios públicos descentralizados, y a la vez el control de gestión se hace recaer en los niveles centrales de gobierno. Así, no resulta posible controlar debidamente al ministerio respectivo y los servicios descentralizados no son evaluados por quien correspondería, generándose una situación abiertamente asimétrica.
- La estructura funcional de la administración pública contiene ambigüedad en la asignación de tareas a determinados servicios, lo cual, además de generar confusión, produce en no pocos casos duplicidad de funciones.
- Algunas instituciones con facultades fiscalizadoras concentran un grado de poder excesivo, careciéndose de mecanismos adecuados de contrapeso que protejan a los ciudadanos. Esto ocurre especialmente en aquellos casos en que la entidad prestadora de un servicio ejerce al mismo tiempo labores de fiscalización.
- La falta de un sistema de rendición pública de cuentas de parte de las entidades descentralizadas desincentiva una gestión más eficiente.
- Se advierte una ausencia de mecanismos efectivos de retroalimentación entre las entidades que ofrecen los servicios y la comunidad de personas que los demanda, lo cual impide que a través del tiempo se vaya produciendo una adecuación eficiente de los servicios provistos.¹⁵

Tal confusión y ambigüedad de funciones, y consiguientemente, en las facultades y responsabilidades dentro del sector público chileno, se manifiesta tanto a nivel *horizontal* (ministerios y sus servicios dependientes), como *vertical* (entre el nivel central y los niveles ‘descentralizados’).

Por otra parte, hay múltiples casos en los que quienes están a cargo de la ejecución de políticas, planes y programas, no cuentan con la necesaria autonomía y flexibilidad para *hacer gestión* con los recursos puestos a su disposición, viéndose excesivamente sometidos tanto a las directrices y criterios de la entidad a cargo

de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 22, inciso tercero, y 30.

La ley podrá, excepcionalmente, crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República” (art. 28).

14. Jorge Marshall & Mario Waissbluth (2007). “Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad”, *Expansiva, Serie En Foco* 122, Santiago de Chile, p. 9.

15. Términos de Referencia Estudio ‘Separación Institucional de Funciones’, *Consortio para la Reforma del Estado*.

de la tarea de formulación de políticas, como a los que impone aquella a cargo de la asignación de los recursos. Ello genera así una falta de compromiso y responsabilidad con los resultados por parte de quienes están a cargo de la ejecución de las políticas, planes y programas.

La actual *confusión* y *ambigüedad* entre las funciones de formulación de políticas y las de ejecución de las mismas produce o agrava los siguientes problemas:

- Dificulta la identificación de responsabilidades sobre tareas, acciones y procesos, y la evaluación de sus resultados;
- Dificulta el control y la fiscalización sobre la gestión pública;
- Diluye y confunde las facultades y responsabilidades políticas con las administrativas y de gestión;
- Dificulta la adopción oportuna y eficaz de medidas correctivas;
- Dificulta el control ciudadano sobre la gestión del gobierno y del sector público y sus organismos especializados, así como de los resultados de tal gestión;
- Favorece el uso de influencias indebidas, tratamientos arbitrarios y/o discriminatorios, y formas ilegítimas de influencia política, facilitando prácticas reñidas con la *probidad* y que merman el carácter *impersonal, transparente y público* que debería caracterizar a la gestión pública en una sociedad democrática.

En breve, la actual ambigüedad y confusión de funciones implica problemas tanto de *gestión* (eficiencia y eficacia) como de *governabilidad democrática*, comprometiendo la calidad de los resultados de la acción del sector público.¹⁶ En efecto, estos problemas debilitan la institucionalidad estatal y afectan negativamente la calidad de la gestión de las políticas públicas,¹⁷ reduciendo la efectividad y legitimidad del sector público ante los ciudadanos y comprometiendo la confianza de estos en el Estado y sus funcionarios con las tareas y recursos puestos a su disposición.¹⁸ Más aún, y cómo se ha visto en otros países de la región, estos problemas amenazan la confianza ciudadana en las instituciones públicas y en el propio sistema político democrático. La OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) ha enfatizado, recientemente, que,

Valores tales como la probidad y hacer lo correcto (*propriety*) no son solo fines en sí mismos, su demostración a través del comportamiento de los servidores públicos contribuye a la aceptación de los ciudadanos a ser gobernados.¹⁹

16. Jorge Marshall & Mario Waissbluth (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad", *Expansiva*, Serie *En Foco* 122, Santiago de Chile, p. 2.

17. R. Kent Weaver & Bert A. Rockman (1993). *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C.: Brookings Institution.

18. BID (2006). *La política de las Políticas Públicas - Progreso económico y social en América Latina - Informe 2006*, Banco Interamericano de Desarrollo/Harvard University/Editorial Planeta.

19. OECD (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, Paris: OECD.

Por todo lo anterior, el Consorcio para la Reforma del Estado ha considerado necesario realizar un estudio destinado a analizar el problema de la separación institucional de funciones en el Estado, entre las funciones propiamente políticas y las de ejecución, desarrollando un marco conceptual y revisando la experiencia internacional en la materia, con el objeto de formular propuestas para un mejoramiento de la gestión pública en el seno del Estado chileno. A tal fin responde el presente documento.

Marco conceptual

En un régimen democrático el sector público conlleva una permanente tensión interna entre la naturaleza intrínsecamente *política* de la función de gobierno²⁰ y las tareas propias del Estado como ejecutor de *políticas públicas* dirigidas a todos los ciudadanos. En efecto, la legitimidad del Estado democrático viene dada por un conjunto complejo de reglas y arreglos institucionales destinadas a impedir el uso del poder de coacción que posee el Estado para gobernar en favor de los gobernantes o de un determinado grupo de ciudadanos, garantizando que el uso del poder y recursos de que dispone el Estado estén al servicio de todos los ciudadanos sin distinción. Las políticas públicas, por su propia naturaleza, están orientadas en principio a mejorar el bienestar de todos los miembros de un Estado, procurando que tanto los costos como los beneficios de las políticas y acciones del sector público se distribuyan en forma difusa —no concentrada— entre todos los ciudadanos.

Tal como no es concebible —ni deseable— un Estado ‘despolitizado’ (el Estado como mero “administrador de las cosas” propio de varias utopías que han llevado a soluciones totalitarias), tampoco es deseable ni compatible con un régimen democrático un Estado dominado por una parte de la sociedad que gobierna y usa sus cargos y los recursos públicos en su propio beneficio y para preservarse en el poder.

La versión más extrema del Estado impersonal con funcionarios públicos (*civil servants*) políticamente neutrales y cuyo proceder se ajusta en forma precisa a reglas preescritas (burócratas) es comúnmente atribuida a Max Weber y su modelo de Estado burocrático, donde este calificativo debe entenderse en un sentido descriptivo y no valorativo, como expresión extrema de ‘racionalidad organizacional’.

Weber caracterizó al *Estado burocrático moderno* por la existencia de agencias permanentes y especializadas funcionalmente, con una jurisdicción fija, compuestas por funcionarios profesionales con una carrera estable, establecida por ley y basada en el mérito, que son designados y gobernados en forma jerárquica

20. Alex Matheson et al. (2007). “Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing, p. 8.

e impersonal de acuerdo a reglas generales prescritas, con rutinas y procedimientos estandarizados, que actúan y se comunican sobre la base de documentos escritos, son pagados con una remuneración regular y se dedican en forma exclusiva y completa a su función.²¹

Según este modelo, la división del trabajo entre *políticos* y *administradores* o *burócratas* funcionaría mejor cuando existe una clara distinción entre las funciones de cada uno de estos actores. En este sentido, los funcionarios o administradores deben proceder como ejecutores y asesores técnicos, subordinados a los políticos, representantes soberanos de la voluntad popular. Por lo tanto, las competencias del burócrata deberían ser ‘neutrales’.²²

Sin embargo, aun cuando los políticos son quienes tienen la responsabilidad de definir las políticas a ser aplicadas por los burócratas, existe el peligro —vislumbrado por Weber— de que los funcionarios de carrera puedan dominar a los políticos gracias a su mayor conocimiento, especialización técnica y experiencia, en contraste con el frecuente cambio de ministros y su consiguiente desconocimiento respecto a su sector.²³ Tal *asimetría de información* entre el *principal* y el *agente* favorecería a este último, dificultando el control y dirección del político sobre el burócrata, ya que éste puede ocultarle información importante al principal. Este *problema de agencia* inherente a la moderna organización estatal burocrática podría favorecer la tendencia creciente hacia la formalización de acuerdos sobre objetivos y metas de desempeño entre ministros y autoridades políticas y funcionarios administradores o burócratas, así como entre el Legislativo y el Ejecutivo, como una forma de reducir la *asimetría de información* entre estos actores.²⁴

Sin embargo, el modelo weberiano de Estado burocrático raramente puede ser encontrado en forma pura en la realidad, ya que la administración pública es esencialmente una *creación política*, y por tanto, nunca puede ser completamente ‘neutra’ o ‘apolítica’.²⁵ Los burócratas, al ejecutar las políticas públicas y entregar un servicio público a los ciudadanos, inevitablemente se ven envueltos en un papel político al decidir quién recibe qué desde el sector público.²⁶

De hecho, a nivel internacional, se ha observado una tendencia hacia una creciente ‘politización’ de la función pública, con un aumento de cargos designados políticamente y un mayor papel desempeñado por autoridades políticamente de-

21. Max Weber (1978). *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press, Vol. II, pp. 956-962.

22. Matheson et al. (2007), p. 8.

23. Matheson et al. (2007), p. 8.

24. Matheson et al. (2007), p. 8.

25. B. Guy Peters & Jon Pierre (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective - The Quest for Control*. London: Routledge. Citado por Matheson (2007).

26. Tom Christensen & Per Laegreid (2004). “Autonomization and Policy Capacity: The Dilemmas and Challenges Facing Political Executives”, en M. Painter and J. Pierre (eds.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstokes: Palgrave. Citado por Matheson (2007).

signadas en responsabilidades que habían sido tradicionalmente desempeñadas por funcionarios públicos de carrera.²⁷

Se ha criticado esta tendencia argumentando que cuando los funcionarios públicos del Servicio Civil no se sienten en libertad para dar consejo en forma independiente y franca a los políticos y no “hablar con la verdad al poder”,²⁸ se hacen más limitadas las opciones para los políticos pues se debilita un aspecto clave en la función de evaluación de políticas. Asimismo, esta tendencia puede retroalimentarse si los funcionarios de carrera no se sienten tomados en cuenta por los políticos al momento de adoptar decisiones. Ello puede conducir a su vez a hacer cada vez menos atractivo el servicio público como alternativa de desarrollo laboral, al percibirse que los puestos importantes tienden a ser llenados por personas designadas políticamente.²⁹

En contraposición, se ha planteado también que esta tendencia hacia una mayor politización en el servicio público no solo sería comprensible sino también hasta cierto punto necesaria, ya que las autoridades políticas tienen el legítimo derecho a controlar y dirigir la organización pública que encabezan de acuerdo a las orientaciones y prioridades de política adoptadas por el gobierno democráticamente elegido. En un contexto altamente competitivo dentro del Estado —entre ministros, parlamentarios u otras autoridades o grupos que pueden bloquear la toma de decisiones—, los ministros requieren profesionales comprometidos en desarrollar el programa de gobierno.³⁰

Las propias reformas y desregulaciones impulsadas bajo el impulso de la denominada *Nueva Administración Pública*, han reducido el control de los políticos sobre los burócratas, especialmente sobre quienes se desempeñan en agencias regulatorias. Sin embargo, dado que a los ojos del público los ministros son todavía vistos como responsables de las acciones de estas agencias, estos podrían intentar controlar las acciones de sus agencias y departamentos por la vía de designar a personal de su confianza para implementar sus decisiones de política y asegurar que respondan a sus directrices.³¹ En efecto, a mediados de los años setenta, Richard Rose argumentó que históricamente los funcionarios del Servicio Civil británico se habían mostrado poco dispuestos y flexibles para adaptarse a los cambios en las prioridades de las autoridades políticas.³²

27. Matheson et al. (2007), p. 8.

28. Aaron Wildavsky (1987). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.

29. Matheson et al. (2007), p. 8.

30. “En un sistema político democrático, el gobierno requiere de cuadros leales y convergentes con su propia política en el nivel de diseño de políticas, para hacerse responsable ante la ciudadanía”. Salvador Valdés (ed.) (2002) *Reforma del Estado, Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP) p. 357.

31. B. Guy Peters & Jon Pierre (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective - The Quest for Control*, London: Routledge. Citado por Matheson (2007).

32. Richard Rose (1976). *The Problem of Party Government*, Londres: Palgrave Macmillan. Citado por Matheson (2007).

En este sentido, aun cuando es complejo definir un punto medio, parece necesario encontrar un equilibrio entre la *eficiencia*, *neutralidad política*, *profesionalismo* y *estabilidad* de los funcionarios públicos y el principio de correspondencia y lealtad (*responsiveness*) de los funcionarios públicos con la agenda y prioridades de las autoridades del gobierno electo. Tal como señala Salvador Valdés (2002):

En la perspectiva de eficiencia, es esencial que la profesionalización no reduzca la gobernabilidad, entendida como la formación de alianzas estables capaces de actuar en forma coordinada. Una sustitución de los recomendados políticos en los cargos de formulación de políticas –asesores de ministerios y subsecretarios, algunos embajadores– por tecnócratas sin compromiso con la alianza de gobierno, reduciría la gobernabilidad pues privaría a los partícipes de la coalición de uno de los incentivos para seguir siendo leales. Ese extremo también podría ser ineficiente, en cuanto desperdiciaría las ganancias que logra un equipo afiatado, que aprovecha las confianzas mutuas establecidas en ámbitos partidistas. Por todo eso, conviene a la ciudadanía que los cargos de formulación de políticas dependan de la confianza de los políticos de la coalición que ganó la elección presidencial. Este razonamiento no se extiende a los ejecutores de las políticas.³³

Legitimidad gubernamental, indicador clave de un balance adecuado

La OECD ha propuesto un marco analítico para comprender las disyuntivas que enfrenta el esfuerzo por procurar un adecuado balance entre la necesidad de contar con un servicio público profesional, estable, no-politizado y al servicio de todos los ciudadanos, y la correspondencia y lealtad de los funcionarios públicos a las políticas y prioridades del Ejecutivo electo.³⁴

Se afirma así que un test clave para evaluar si el balance entre estos dos conjuntos de valores y objetivos es el adecuado, si el comportamiento del servicio público apoya la percepción de los ciudadanos sobre la *legitimidad del gobierno como institución*.³⁵ En otras palabras, la percepción pública del gobierno como legítimo sería una evidencia clave de un adecuado balance entre ambos conjuntos de valores: la confianza ciudadana en la eficiencia y eficacia de los funcionarios públicos globalmente considerados, y la correspondencia y lealtad de la administración pública con las autoridades políticamente electas.

De esta forma, la OECD propone un esquema jerárquico de conductas del servicio público, con cuatro dimensiones jerarquizadas, donde a la base se encuentra a) el respeto a la Constitución, y donde la legitimidad del gobierno se sustenta en la estabilidad y mantención de la confianza en las instituciones públicas, seguida

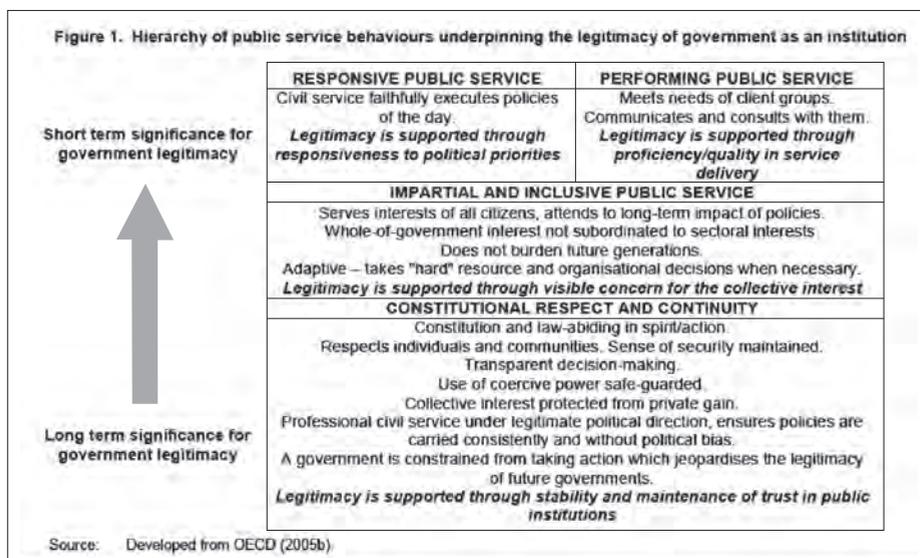
33. Salvador Valdés (ed.) (2002). *Reforma del Estado, Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), p. 357.

34. Alex Matheson et al. (2007). "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing, p. 9.

35. Matheson et al. (2007), p. 9.

en un segundo nivel por b) la percepción del servicio público como un cuerpo imparcial e inclusivo, donde la legitimidad del gobierno se sustenta en una preocupación visible por el interés colectivo; sobre este nivel se alzan otros dos peldaños con igual nivel de jerarquía: c.1) un servicio público que responde a las políticas y prioridades del gobierno de turno y en c.2) el propio desempeño del servicio público de sus tareas y obligaciones y la calidad de su gestión. (Véase Cuadro 2)

CUADRO 2



Fuente: Alex Matheson et al. (2007), p. 9

De acuerdo a este esquema, en el largo plazo la legitimidad del gobierno se basa fundamentalmente en el respeto a la Constitución y la estabilidad y continuidad institucional, mientras que en el corto plazo la legitimidad del gobierno estaría basada más bien en los niveles superiores, es decir, en la lealtad de la administración con el gobierno electo y en el desempeño de sus funciones ante los ciudadanos. Respecto a este punto cabe destacar que los gobiernos se ven crecientemente forzados a ganar su legitimidad a través del desempeño y el cumplimiento de las expectativas generadas por sus promesas de servicios ofrecidos a la ciudadanía.³⁶

Así, de acuerdo a este esquema, la percepción de los ciudadanos acerca de la legitimidad del gobierno como institución es una variable clave para evaluar el desempeño del servicio civil, tanto en relación al público como a las autoridades políticas.

36. Schick, Allen (2005). "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", documento preparado para la Reunión 2005 de Altos Funcionarios de Presupuesto de la OECD en Bangkok, Tailandia, Diciembre, pp. 15-16.

Revisión de experiencias internacionales

A continuación se examinan diversas experiencias internacionales recogidas en dos estudios realizados recientemente por la OECD,³⁷ con el objeto de identificar los rasgos comunes, las diferencias, los problemas y las tendencias observadas en diversos países en las relaciones entre las funciones de *formulación de políticas* y las de ejecución de las mismas, o tal como lo ha conceptualizado la OECD, entre los *cargos de nombramiento político* y los de *funcionarios de carrera* (Servicio Civil).

En el estudio llevado a cabo por Matheson et al. (2007) se analizan las medidas adoptadas por 12 países miembros respecto a la forma en que han buscado un equilibrio entre la *neutralidad política*, entendida como la entrega de servicios públicos de forma justa y equitativa, sin fines político partidistas, enfatizando operacionalmente el profesionalismo, la meritocracia y competencia de los funcionarios públicos; y por otra parte, el compromiso del personal público con las políticas del gobierno en curso (*responsiveness*). A partir del análisis de las prácticas, reglamentaciones, leyes y costumbres asociadas a la Administración Pública de 12 países miembros de la OECD,³⁸ el estudio formula las siguientes conclusiones:

1. Mientras el principio de neutralidad política en la Administración Pública, entendida como apartidismo, es apoyada por todos los países miembros de la OECD analizados, esto no significa un proceso apolítico en los nombramientos de la alta dirección pública. El uso de un sistema híbrido combina un procedimiento administrativo basado en el mérito y la experiencia, con consideraciones políticas.
2. Los países estudiados tienen una gama de leyes, convenciones y procedimientos que establecen la *división de responsabilidades entre ministros y funcionarios públicos*, e incluso en algunos casos prohibiendo que los políticos o funcionarios estén involucrados en ciertas áreas. Estos acuerdos formales pueden robustecerse gracias al desarrollo de pactos o convenciones informales basados en la cultura y la historia política y administrativa de cada país.
3. Existe una diversidad de arreglos institucionales para fiscalizar y hacer cumplir las limitaciones a la intervención política en materias de contratación de personal y en el cumplimiento de las restricciones sobre roles funcionales. Estas tareas son llevadas a cabo por organismos tales como el Poder Legislativo, Judicial y Agencias de Auditoría, sin menoscabar el aporte de otros.
4. Mientras una mayor intervención política está asociada a más restricciones formales, los acuerdos institucionales y en particular convenciones populares

37. Los estudios son respectivamente “Participación Política en el Personal Público de Mayor Rango y sobre la Delineación de Responsabilidades entre Ministros y Funcionarios Públicos de Alta Dirección Pública”, a cargo de Alex Matheson (2007), y “Asesores Políticos y Funcionarios Públicos en los Países Europeos”, a cargo de Simon James (2007).

38. Los países incluidos en el estudio de Matheson et al. (2007) son: México, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Suecia, Dinamarca, Bélgica, Polonia, Nueva Zelanda, Italia, Corea y Sudáfrica.

de larga data son muy significativos cuando se establecen acuerdos para asegurar un servicio público apartidista.

5. Las limitaciones impuestas a los partidos políticos respecto de su influencia en la Administración Pública varía de acuerdo a la historia administrativa y tipo constitucional de cada país. Tal intervención política puede ser una respuesta racional a situaciones en donde el Ejecutivo enfrenta ajustes estructurales que generan una multiplicidad de actores principales³⁹ que pueden bloquear sus decisiones. En pocas palabras, cuando hay múltiples actores principales, quien tiene la responsabilidad política de un sector (ministro o secretario) enfrenta un incentivo específico para la politización, la cual le permite tener un mayor control sobre una burocracia de otra manera insensible (no comprometida). Esta conclusión va en contra de lo establecido tradicionalmente por la literatura sobre Administración Pública, que advierte sobre los efectos negativos de la intervención política en la gobernabilidad y a menudo sugiere una determinación puramente administrativa en las decisiones de contratación de personal.

Por otra parte, el estudio llevado a cabo por James et al. (2007), recoge y analiza las experiencias comparativas de Dinamarca, Polonia, Portugal, España, y el Reino Unido en materia de relaciones entre asesores políticos y funcionarios públicos (*civil servants*). Sus principales conclusiones son:

1. Las relaciones entre asesores políticos y funcionarios públicos tiende a ser problemática en la mayoría de los países miembros de la Unión Europea y de la OECD. Las fricciones ocurren principalmente en contextos de transición y en aquellos países con un servicio civil de larga data donde los asesores políticos han venido introduciéndose recientemente.
2. Los funcionarios públicos y los asesores políticos tienen roles diferentes pero complementarios. Comparten la responsabilidad de brindar asesoría en materia de políticas públicas (*policy advice*) así como lealtad al ministro. Los asesores políticos brindan asesoría sobre políticas públicas desde el aspecto político. El servicio civil está encargado de la administración, ejecución e implementación de las políticas, pero también elabora opciones de política para el ministro.
3. Los asesores políticos tienen que descansar en la colaboración del cuerpo de funcionarios públicos. En retorno, los funcionarios públicos frecuentemente aprenden que los asesores políticos pueden ayudarles a comprender el ambiente político en el cual operan.
4. Las fronteras entre los asesores políticos y los funcionarios públicos deberían ser claramente comprendidas y respetadas, pero éstas constituyen más bien

39. Son actores públicos que tienen algún poder e influencia sobre las decisiones que un ministerio (y su autoridad política) puede desarrollar, el cual tiene poder de veto o bloqueo. El texto considera entre estos al Poder Legislativo (su poder deriva de la autoridad presupuestaria, la información remitida por Agencias Auditoras y el contacto con grupos de interés y lobbyistas); Otros ministerios o departamentos; actores con poder de veto derivado de fundamentos legales o reglas profesionales, o cuerpos de inspección especiales.

una línea, no un muro. Los ministros no pueden trabajar efectivamente a no ser que estos dos grupos trabajen juntos.

A continuación se presentan los principales hallazgos de los estudios de casos para países específicos. Los casos analizados corresponden a Reino Unido, Nueva Zelanda, Francia, Alemania, Estados Unidos, Dinamarca, Bélgica, España y México.

Reino Unido

El Reino Unido es un Estado regional (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte), con un sistema de gobierno de Monarquía Parlamentaria, donde el Poder Legislativo es de composición bicameral.

En este país existe un Servicio Civil de larga data, con funcionarios profesionales de carrera y de carácter permanente, tradicionalmente caracterizados por una completa neutralidad política e independencia y autonomía de toda interferencia política, con un sistema de reclutamiento y promoción centralizado basado en el mérito y la antigüedad. Tradicionalmente en este país ha existido una estricta separación entre los niveles político y administrativo, siendo notablemente bajo el número de cargos de designación política. De todos los países analizados, es el que muestra la menor proporción de funcionarios designados políticamente.⁴⁰

En los tiempos recientes, una serie de importantes reformas a la Administración Pública fueron introducidas durante el gobierno de la Primera Ministro Margaret Thatcher (1979-1990), cuando se constata que la Administración Pública (el *Civil Service*) parece haberse convertido en un cuerpo prácticamente independiente del componente político del gobierno, con un bajo compromiso con la agenda y el programa de éste.

A comienzos de 1988 se dio inicio al Programa *Next Steps* (“Próximos Pasos”), cuyo objetivo fue aumentar el compromiso del *Civil Service* con las prioridades del gobierno en la entrega de los servicios estatales, implementando la visión de un servicio público transformado, en donde la prestación de los servicios se enfoca a través de acuerdos de mercado o de tipo-mercado, que son administrados por personas dotadas de autoridad y recursos para proveer los servicios bajo su responsabilidad, quienes son responsables y sujetos a rendición de cuentas por su gestión (*accountability*). Estas reformas procuraban racionalizar los costos del gobierno central, los que aparecían como extraordinariamente sobrecargados.⁴¹

La reforma se llevó a cabo por parte de un equipo de trabajo ubicado en la *Public Service Office* dentro del Gabinete de la Primera Ministro y bajo la dirección del Viceprimer Ministro.

40. Alex Matheson et al. (2007). “Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing, pp. 14-16.

41. Jeremy Cowper (1996). “Summary of Next Steps - The United Kingdom’s Central Government Management Reform”.

Uno de los componentes principales del Programa *Next Steps* fue la separación institucional de funciones. Las agencias a cargo de la prestación de servicios de forma directa fueron convertidas en unidades administrativas discretas, unifuncionales, evaluadas sobre la base de su desempeño, y guiadas por directivos nombrados técnicamente. Estos últimos debían firmar contratos o marcos de trabajo (Contratos de Desempeño) con los departamentos o ministerios de los que dependían administrativa y financieramente, los que eran dirigidos por ministros nombrados políticamente. Asimismo, a los ministerios o departamentos liderados por ministros se les entregó la responsabilidad de la formulación de las políticas para su sector, pudiendo negociar y delegar autoridad en materia de gestión a las nuevas agencias ejecutoras, correspondiéndoles asimismo la aprobación, monitoreo y evaluación de los planes, presupuestos y nivel de cumplimiento de estas agencias.⁴²

Evaluación del programa 'Next Steps' ('próximos pasos')

Según un análisis realizado en 1996, el programa mostró importantes avances en materia de eficiencia, debido principalmente a los nuevos talentos de gestión que llegaron con los gerentes de las nuevas agencias, los que contaban con una dirección clara y un marco de trabajo definido para su gestión y ejecución. El hecho mismo de que surgieran quejas de parte de las agencias sobre las limitaciones normativas que enfrentaban, fue indicio de un importante cambio de actitud y mayor proactividad.

Se identificaron también resultados negativos cuyo origen se detectó en la ambigüedad entre las funciones de los departamentos (ministerios) y las nuevas agencias. Desde el inicio de la reforma se observó una tensión resultante de la presión ejercida por los ministros para hacer valer sus responsabilidades estratégicas frente al ejercicio de empoderamiento de los directivos de las agencias.

Respecto de la Planificación de Políticas, se observaron limitaciones en la capacidad de las agencias para reorientar los objetivos y actividades, lo cual restringía la aplicación de los planes en la práctica.

A la fecha del informe (1996), las nuevas agencias mostraban en general un importante grado de cumplimiento de los estándares y objetivos establecidos para ellas. Sin embargo, los objetivos de rendimiento parecían estar basados fuertemente en asuntos de gestión interna. Ello se valoraba como positivo en términos de transparencia, sin embargo, no reflejaban en su totalidad las actividades básicas de los organismos. Con frecuencia se medía aquello que era más fácil de evaluar y no lo que era más importante, distrayendo la atención en el logro de los objetivos de las políticas públicas a cargo de la agencia de los objetivos de la política misma.

Por otra parte, la delegación de responsabilidades financieras y de personal constituyó uno de los elementos más controvertidos de los documentos marco de trabajo

42. Cowper (1996).

(Convenios de Desempeño). Muchos departamentos se mostraron renuentes a tomar desafíos. Asimismo, la Tesorería y otros organismos consideraban imprudente delegar estas responsabilidades antes que los organismos demostraran su competencia administrativa, proponiendo como solución definir una cantidad umbral de recursos, en virtud de la cual la agencia podía actuar sin necesidad de obtener la aprobación previa del departamento o ministerio del que dependían.

Los pasos siguientes incluyeron la promoción de cinco elementos claves:

1. ‘Prueba de mercado’ y subcontratación: la ‘prueba de mercado’ se constituyó en el procedimiento para determinar si era o no viable y eficiente contratar determinados servicios o bien externalizarlos. Los departamentos estaban obligados a revisar sus actividades y determinar las que podían ser adecuadas para una ‘prueba de mercado’. Las actividades seleccionadas por la prueba de mercado debían ser sometidas a licitación abierta a oferentes tanto públicos como privados.
2. Reforma de la Función Pública: Existían importantes quejas respecto a la rigidez del sistema de personal en términos financieros, y las tradiciones de uniformidad y estandarización hacían difícil entregar a los administradores la libertad de contratar y pagar personal de manera flexible. El gobierno adoptó la fórmula de “unificación pero no uniformidad”, es decir, los empleados provendrían del Servicio Civil, pero los organismos con diferentes circunstancias podrían hacer arreglos especiales.
3. Reestructuración de los departamentos y ministerios: La disminución del tamaño de los departamentos y ministerios era vista como una medida que contribuía a reducir las posibilidades de inmiscuirse en un número amplio de asuntos, forzándolos así a concentrarse estratégicamente en decisiones de gestión y aplicación de marcos de rendición de cuentas.
4. Redefinición del papel del Tesoro (Hacienda): La “nueva” Tesorería comenzó a aflojar su control sobre los pormenores de la elaboración de políticas departamentales, lo que le permitió concentrarse en cuestiones estratégicas y en la reforma de las políticas de fomento.
5. Las funciones de fomento incluyeron la formulación de directrices sobre:
 - a. la delegación de presupuesto a los departamentos, y
 - b. medidas de desempeño, mejoras de la gestión financiera, estructuras de contabilidad —en valores devengados— la presentación de informes anuales y el establecimiento de agencias *Next Steps*.

De acuerdo al informe preparado para la OECD en 2007 por Simon James, en el Reino Unido actualmente se observa un estrecho trabajo conjunto entre funcionarios públicos de carrera (*Permanent Civil Servants*) y asesores políticos (*Temporary Civil Servants*) basado en el entendido de que los ministros dependen en un vasto rango de materias de asesoría tanto práctica como política, para así adoptar la mejor decisión fundada en toda la información disponible.⁴³

43. Simon James et al. (2007). “Political Advisors and Civil Servants in European Countries”, Sigma Pape, OECD.

La cooperación entre ambos grupos parece ser una función del grado de profesionalismo individual y la comprensión de que ambas partes sirven objetivos comunes. No existen normas que regulen formalmente la cooperación entre ellos.

Los asesores políticos (Political Advisors o Special Advisers) son vistos como funcionarios públicos temporales y deben conducirse de acuerdo tanto con un Código de Conducta para Asesores Especiales (Code of Conduct for Special Advisers) como con el Civil Service Code, enfatizándose la integridad y el servicio al gobierno electo de turno.⁴⁴ Los funcionarios permanentes están facultados legalmente para presentar un reclamo formal ante el Secretario del Gabinete (quien es además el Jefe del Civil Service) o ante el Primer Comisionado del Servicio Civil cuando consideren que la acción de un Special Adviser va más allá de su autoridad o contraría el Código del Servicio Civil. De esta forma se procura proteger a los funcionarios públicos de cualquier requerimiento de un asesor político que consideren inadecuado, impropio o antiético.⁴⁵

Nueva Zelanda⁴⁶

Nueva Zelanda es un Estado unitario, con una monarquía parlamentaria unicameral. En 1987, el Departamento del Tesoro realizó un análisis de la situación en que se encontraba la Administración Pública, expresado en un documento denominado *Government Management*, el que reconoció falencias importantes en el funcionamiento del Servicio Público, recomendando una serie de medidas orientadas a promover la autonomía de la gestión pública, la definición de responsabilidades medibles y concretas para su evaluación, y la introducción de arreglos contractuales específicos en las tareas del sector público, de modo de reducir los costos de agencia.

En este caso, la Reforma del Estado fue impulsada por dos importantes cuerpos legales: la *State Sector Act* de 1988 y la *Public Finance Act* de 1989.

State Service Act (Ley del Servicio Estatal) de 1988

Esta reforma modificó radicalmente el carácter del Sector Público en Nueva Zelanda al pasar a regirse las relaciones laborales del sector público por las leyes del sector privado. Así se terminó con la inamovilidad de las plantas y se dotó de libertad a los directores de servicio o gerentes para contratar y despedir personal.

44. Simon James et al. (2007). "Political Advisors and Civil Servants in European Countries", *Sigma Paper*, 38, OECD. El *Civil Service Code* establece que tanto los funcionarios públicos permanentes como los temporales deben "servir con integridad y honestidad al gobierno debidamente electo del momento" ("to serve with integrity and honesty the duly elected government of the day"). Además, el Código establece los "Siete Principios de Vida Pública": desinterés personal, integridad, objetividad, responsabilidad y rendición de cuentas, apertura, honestidad y liderazgo. Véase Simon et al. (2007) p. 66.

45. Simon James et al. (2007), p.66.

46. Esta sección se basa en el estudio realizado por Harald Beyer (2002) "Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda".

Si bien la *State Sector Commission* (SSC) fue considerada como empleador para los efectos de negociación de las condiciones de empleo y remuneraciones, en 1992 se delegó estas responsabilidades en los gerentes.

Por otra parte, a los gerentes se les encomendó la operación eficiente y efectiva de los departamentos, siendo evaluado su desempeño por la SSC, a la cual se le otorgó la facultad –en acuerdo con el Gabinete– de remover de sus cargos a quienes no cumplieran con los estándares de desempeño establecidos.

Los *gerentes* o directivos públicos son nombrados por un periodo de cinco años –pudiendo extenderse en el cargo por tres años–, separando su nombramiento así del proceso y ciclo político. Los nombramientos los hace el Gabinete previa recomendación de la SSC, la que se asesora con *head hunters* y agentes del sector público y privado. El Gabinete puede rechazar la recomendación y solicitar el nombramiento de una persona determinada, pero en tal caso debe manifestar públicamente que éste es un “nombramiento político”.

Finalmente, la SSC es quien luego contrata y negocia salarios, beneficios e incluso bonos de desempeño con los gerentes. Esta misma institución mantiene un Servicio de Ejecutivos Seniors para desarrollar un núcleo de ejecutivos de alto nivel del sector público, del cual se seleccionen a las personas idóneas en caso de requerir la ocupación de un cargo.

Public Finance Act de 1989 (Ley de Finanzas Públicas)

Esta Reforma modificó la modalidad de asignación de los recursos públicos, reemplazando el sistema basado en el costo de los insumos por uno basado en resultados. Así, los costos se definen de acuerdo a la cantidad y calidad de los productos. El Gabinete define estos resultados y los departamentos tienen una muy limitada flexibilidad para reasignar recursos entre productos; si las modificaciones son importantes, requieren de la aprobación del Parlamento.

Los resultados establecidos por el Gabinete se asocian a productos, los cuales pueden ser adquiridos a cualquier proveedor, aunque por tradición son entregados por los Departamentos correspondientes.

Por otra parte, se introdujeron los Contratos Anuales de Desempeño (*Performance Agreements*) como acuerdos entre el ministro responsable y el gerente o jefe de departamento, así como un instrumento para evaluar el desempeño de estos gerentes y sus departamentos en términos de responsabilidades y productos. Estos Contratos son públicos y contienen:

- Las áreas clave: preocupaciones estratégicas del gobierno que se traducen en compromisos de mediano plazo de los departamentos con los objetivos de política pública.
- Productos a adquirir por parte del ministro: a partir de 1994 se denominan contrato de compra (*purchase agreement*).

- Información sobre el grado de cumplimiento del departamento con las responsabilidades legales y las políticas del gobierno. Esto permite al gobierno gerenciar inversiones y las estrategias para ejecutar su programa o agenda.

Asimismo, se reformó el sistema de contabilidad del sector público, la que pasó a realizarse sobre base devengada, reemplazando la contabilidad de caja, lo que permite una evaluación real de costos. Además, se incluye información sobre costos de capital y la depreciación de los activos. Los departamentos no solo tienen que presentar su presupuesto sobre base devengada sino también deben presentar un balance.

Por otra parte, se descentralizó el control y la gestión financiera, otorgando a los departamentos la mayor flexibilidad y autonomía en la gestión de sus recursos. Para ello, cada departamento debe preparar un informe mensual de su gestión financiera. Trimestralmente, cada departamento presenta un reporte detallado de sus estados financieros y anualmente debe informar al Departamento del Tesoro tanto su balance como los cambios en los estados financieros y los flujos de caja, incluyendo información sobre su desempeño no financiero para así medir el cumplimiento de metas definidas en el acuerdo de desempeño. El informe debe contener las cifras comparativas de años anteriores para cada uno de los estados financieros.

Evaluación de las reformas

De acuerdo al análisis desarrollado por Harald Beyer, estas reformas han resultado en importantes avances en productividad y eficiencia del sector público.⁴⁷ Entre 1993 y 1998, los presupuestos de los distintos departamentos se mantuvieron prácticamente congelados en términos nominales, no observándose sin embargo deterioros en la prestación de servicios. Estos resultados serían en gran parte consecuencia de la mayor flexibilidad en el manejo de recursos financieros y humanos por parte de los administradores o gerentes, junto con una mayor flexibilidad por parte de los ministros a cargo de estos departamentos.

Gracias a esto, se observa un mayor nivel de transparencia tanto en la gestión como en uso de los recursos públicos. A su vez, gracias al proceso de selección, elaboración y evaluación de los contratos de desempeño, parece existir plena confianza pública en la idoneidad de los gerentes designados.

No obstante, también se han resaltado algunos aspectos negativos de las reformas.

En primer lugar, se observa una *fragmentación* dentro de la Administración Pública, puesto que los departamentos se enfocan en sus tareas y en el cumplimiento de los contratos de desempeño, olvidando que pertenecen a una estructura más amplia y que su funcionamiento debe necesariamente velar por el bienestar del todo.

47. Harald Beyer (2002). "Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda".

Asimismo, los *ministros cumplen un doble rol* en relación a los departamentos, actuando simultáneamente como ‘compradores’ y ‘dueños’. Como ‘dueños’, ellos deben hacerse cargo de la evaluación de rendimiento de los departamentos, incluyendo la eficiencia en el gasto. Como ‘compradores’, actúan en la negociación del presupuesto en conjunto con los gerentes de departamento. Ambos papeles no parecen ser compatibles, especialmente si se considera que los ministros pueden proveer el servicio contratando incluso en el sector privado. Por tanto, debería priorizarse un rol sobre el otro.

Sumado a lo anterior, Harald Beyer constata que existe insatisfacción con la asesoría que prestan los departamentos a los ministros en lo que se refiere a los efectos sobre los resultados. En este sentido, las compras de los ministros se basan en la prudencia o falta de especialistas en otros sectores, por lo cual se ve como poco apropiada la compra, y se recomienda que cuenten con un grupo de asesores de su confianza que los ayuden en la definición de los productos más adecuados para alcanzar sus objetivos políticos.

Por otra parte, hay *confusión en la definición de los productos*, los que muchas veces se toman por resultados, además de la complicación de definir precios para los productos. Esto se debe a que la evaluación de costos es difícil de establecer, además de que muchas de las tareas encomendadas a los departamentos no tienen un símil en el sector privado u otros departamentos públicos. Los gerentes, entonces, prefieren establecer costos y precios de manera vaga, de modo de ganar grados de libertad en su gestión.

Para terminar, se estima que *los Informes de Desempeño son incompletos*, sobre todo en la justificación ante el incumplimiento de una determinada meta y los efectos que esto produce, quitando efectividad a las metas de desempeño. Por otra parte, y asociado a lo anterior, las mejoras en eficiencia han sido muy desiguales entre los distintos Departamentos y no hay una explicación convincente de por qué esto ha sido así, considerando factores culturales y de liderazgo en dichos resultados.

Francia

Actualmente Francia es una República semi presidencial, con un parlamento bicameral y un Estado unitario. No obstante los diversos cambios políticos y constitucionales durante su vida republicana, el servicio civil de Francia sigue los mismos principios organizadores que le dieron su origen a comienzos del siglo XIX, donde la noción de un ‘cuerpo’ o servicio de carrera especial, utilizado en la mayoría de los países del mundo para el servicio diplomático (*corps diplomatique*), constituye el principio organizador del servicio civil.⁴⁸ Estos funcionarios públicos de alto nivel son formados y reclutados para desempeñar dichas funcio-

48. Jacques Ziller (1995). “Top Management Service in Central Government: Introducing a System for The Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries”, *Sigma Papers*, 1, OECD, p. 10.

nes en la *École Nationale d'Administration* (ENA), fundada en 1945 como parte de una reforma orientada a democratizar y renovar las elites de la Administración Pública y descompartmentalizar el gobierno.

La idea central de la reforma fue el reclutamiento y entrenamiento común de los *grand corps* existentes, y la creación de un nuevo *corps* de administrateurs civils que podrían ocupar las principales funciones administrativas y de gestión en los ministerios y agencias estatales. A diferencia de los *corps* existentes, establecidos sobre bases sectoriales, el nuevo *corps* fue establecido con un criterio interministerial con el objeto de permitir una mayor movilidad de administradores generalistas. Estos *corps* mantienen una dotación de miembros tres o cuatro veces mayor que las posiciones a llenar en sus funciones específicas, con el fin de disponer así de un *pool* de administradores para ejercer funciones de alta dirección pública. Los miembros de estos *corps* trabajan alternativamente en sus instituciones de origen o bien ocupan altas funciones administrativas tales como directores generales y directores de ministerios y agencias estatales. El mecanismo utilizado para asegurar tanto la *estabilidad* del grupo central de administradores públicos como su *movilidad* a altas funciones en el servicio público descansa en la separación entre *grado* (posición de carrera permanente dentro de los *corps*) y *función* (trabajo temporal en un ministerio o agencia estatal).⁴⁹

Alemania

Actualmente Alemania es una República Federal, con un parlamento bicameral con representación de los diversos territorios miembros (Länder). El servicio civil alemán (*Höherer Dienst*, o 'Servicio Superior') está organizado siguiendo los principios establecidos a comienzos del siglo XVIII con el propósito de garantizar el profesionalismo de los sirvientes públicos y su neutralidad en su trato con el público.⁵⁰ Los miembros del Servicio Superior son servidores públicos reclutados entre los graduados universitarios, de acuerdo a reglas y normas que establecen los prerequisites y exigencias para que los miembros del Servicio Superior puedan ser promovidos a las más altas posiciones en los ministerios federales y de los Länder. En 1986 se estableció una Academia para el Liderazgo en el Servicio Público, con el propósito de otorgar mayor flexibilidad en la carrera de los miembros del Servicio Superior y crear una élite de altos directivos públicos.⁵¹

Estados Unidos

Estados Unidos es una república federal, con un régimen presidencialista. A mediados de los años setenta, y luego del escándalo de Watergate, se inician

49. Jacques Ziller (1995). "Top Management Service in Central Government: Introducing a System for The Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries", *Sigma Papers*, 1, OECD, p. 10.

50. Jacques Ziller (1995). "Top Management Service in Central Government: Introducing a System for The Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries", *Sigma Papers*, 1, OECD, pp. 9-10.

51. Jacques Ziller (1995), p. 10.

una serie de importantes reformas en la Administración Pública orientadas a asegurar una mayor supervisión, basadas en acuerdos políticos y administrativos tendientes al buen gobierno; para ello se establecen una serie de funciones, códigos de conducta y agencias asociadas.

Uno de los principales objetivos de las reformas fue establecer medidas de equilibrio entre los diversos poderes del Estado, considerando la intervención de múltiples actores en el diseño de políticas, y la necesidad de fortalecer niveles de probidad y transparencia, junto con el compromiso de la administración pública con las prioridades de gobierno.

Entre las iniciativas más importantes introducidas en la Administración Pública a partir de mediados de los años setenta destacan especialmente las siguientes:

- *Acta de 1974 sobre Campañas de Elecciones Federales*: Fijó límites a las contribuciones para el financiamiento de campañas electorales y se crea la Comisión Federal de Elecciones con el objetivo de fortalecer esta ley, facilitar la declaración de intereses, y administrar un programa de financiamiento público de campañas.
- *Acta de 1978 sobre Ética en el Gobierno*: Se crea la Oficina de Ética Gubernamental dentro de la Oficina de Administración de Personal, institución a cargo de liderar los programas de ética. Se establece un sistema público comprehensivo de declaración de intereses financieros y procedimientos para el nombramiento de un fiscal especial con autoridad independiente para investigar a funcionarios públicos y políticos.
- *Acta de 1978 sobre el Inspector General*: Se dota a éste de un alto grado de independencia en la detección y prevención de fraude, mal uso y pérdida de recursos en los programas gubernamentales.
- *Acta de 1978 de Reforma del Servicio Civil*: Esta medida del Legislativo creó la Junta de Protección del Sistema de Mérito con el objeto de supervisar las prácticas de personal del Ejecutivo y proteger el sistema federal de mérito en el nombramiento y promoción de funcionarios del Gobierno Federal. Asimismo, tiene a su cargo la protección de los derechos de los funcionarios públicos y es responsable de evitar los abusos de poder.
- *Acta de 1982 sobre Integridad Financiera de los Administradores Federales*: Requiere evaluaciones sobre la marcha respecto a la adecuación de los sistemas de rendimiento de cuentas internos y el control administrativo de las agencias ejecutivas.
- *Acta de 1988 sobre Reautorización de Oficina de Ética Gubernamental*: Se reubica esta oficina, creando una agencia independiente para asegurar su efectividad y clarificar su mandato.
- *Acta de 1989 sobre Protección de Denunciantes*: Se funda la oficina del Consejo Especial como una oficina independiente dentro del Ejecutivo, con el rol primario de brindar protección a los empleados federales, especialmente a los denunciantes.

- *Acta de enmienda de 1988 sobre la Oficina Federal de Políticas de Adquisiciones:* Esta introduce provisiones para asegurar la integridad de los procesos de adquisición del Gobierno Federal en las siguientes áreas: post-empleo, búsqueda de empleo, gratificaciones, publicación de información. Un rango amplio de reglas cubren a contratistas, subcontratistas, consultores, expertos y asesores.
- *Orden Ejecutiva 12.668 del 25 de enero de 1989:* Establece una Comisión de Reforma de Leyes Éticas Federales para revisar las leyes, regulaciones y políticas éticas existentes y hacer recomendaciones al Presidente para establecer las transformaciones necesarias en el ámbito legislativo, administrativo u otros, con el fin de asegurar la confianza pública respecto a la integridad de los funcionarios públicos federales. En marzo de 1989 formula 27 recomendaciones sobre empleo, restricciones post empleo, declaraciones financieras, estructura de la regulación federal sobre ética, y otros mecanismos.
- *Acta de 1989 sobre Reformas Éticas:* Expande la cobertura de la ley de post-empleo a los miembros del Congreso. Prohíbe que los funcionarios públicos acepten o soliciten regalos provenientes de ciertas fuentes prohibidas y autoriza que la oficina de supervisión ética implemente las regulaciones pertinentes. También se amonesta la recepción de honorarios por parte de los funcionarios públicos o miembros del Congreso por artículos, discursos o presentaciones.
- *Orden ejecutiva 12.674 de abril de 1989:* Establece 14 principios de conducta ética. Orienta a las agencias del Ejecutivo para realizar capacitaciones anuales sobre ética para ciertos empleados, y a la Oficina de Ética gubernamental a promulgar claramente un estándar de conductas sobre donaciones, conflictos de interés, imparcialidad, búsqueda de empleo, abuso de la posición y actividades externas.
- *Acta de 1990 sobre Funcionario Jefe Financiero:* Se establece una Oficina Federal de Administración Financiera para establecer políticas, mejorando la administración financiera del Poder Ejecutivo, y previniendo pérdidas por fraude, abuso, y mal uso de los programas gubernativos. Asimismo, se crea la posición de jefe financiero dentro de los gabinetes de los departamentos y agencias.
- *Acto de Apertura sobre Enmiendas a la Reforma, 1993:* En principio se establecen restricciones sobre las actividades políticas de los funcionarios públicos. La ley de 1993 relaja algunas restricciones para permitir una mayor participación como ciudadanos del ámbito privado en el proceso político. Asimismo, protege a los funcionarios de solicitudes políticas inapropiadas.
- *Resolución parlamentaria sobre donaciones:* El Senado adopta reglas estrictas sobre la aceptación de donaciones. Incluye cualquier ítem que tenga valor, como regalos, servicios, transporte, alojamiento y comidas.
- *Acta de 1995 sobre declaración de Lobby:* Este estatuto aborda las preocupaciones sobre influencias indebidas por intereses especiales. Requiere el registro de lobbistas y la identidad de sus clientes, el tema por el que desarrollan

lobby y los montos involucrados. También limita el post-empleo del Representante de Comercio de los Estados Unidos y el Representante Adjunto de Comercio de Estados Unidos, que están restringidos de por vida en la representación de algunas entidades extranjeras después del cese en el cargo.

Evaluación de las reformas

Las diversas iniciativas mencionadas conllevaron el establecimiento de una serie de nuevas oficinas gubernamentales destinadas a promover la integridad ética y financiera en los programas de gobierno y en el accionar de los funcionarios públicos del Gobierno Federal, así como de los representantes electos, fortaleciendo la autonomía de los funcionarios públicos de la presión de intereses económicos y políticos. Estas iniciativas se suman a los acuerdos políticos de larga data y han contribuido a fortalecer el sistema democrático en un contexto de múltiples actores.

Dinamarca

Dinamarca constituye una monarquía constitucional, con un régimen político parlamentario. El Servicio Civil danés corresponde en gran medida al modelo weberiano típico-ideal de burocracia. Consiste en una burocracia de carrera, políticamente neutral, con un sistema de reclutamiento, selección y promoción basado en el mérito, en la cual los funcionarios públicos superiores son reclutados principalmente desde el interior del propio ministerio, y son quienes brindan asesoría en materias tanto estratégico-política como de políticas públicas a los ministros del Gabinete, debiendo abstenerse de participar en política partidista. Los ministros pueden tener solo un asesor político, encargado principalmente de tratar con la prensa más que de asesorarlo tácticamente. En 2004 fue publicado un *White Paper* con el objeto de aclarar mejor los respectivos roles y responsabilidades y establecer un curso obligatorio para los postulantes a asesor político, con el objeto de prepararlo para trabajar en el ambiente ministerial.⁵² Estos, al igual que los funcionarios de carrera, deben ajustar su conducto a los requerimientos de profesionalismo, neutralidad político-partidista, legalidad y la obligación de decir la verdad.⁵³

España

España constituye una monarquía constitucional, con un régimen político parlamentario y autonomías regionales y locales con un alto grado de independencia, incluyendo facultades legislativas y atribuciones de autogobierno, y su propio Servicio Civil. Así, aproximadamente la mitad de los empleados públicos trabajan en las administraciones de las Comunidades Autónomas, un cuarto en las Administraciones Locales y otro cuarto en Administración Pública Central.

52. Simon James et al. (2007). "Political Advisors and Civil Servants in European Countries". *Sigma Paper*, 38, OECD, pp. 24-33.

53. Simon James et al. (2007), p. 25.

El modelo español de Servicio Civil aún mantiene ciertas características básicas ligadas al modelo weberiano de burocracia meritocrática, con un sistema de reclutamiento a través de exámenes, contrato permanente, reclutamiento y promoción por mérito, imparcialidad y objetividad, etc. Dentro de la Administración Central, aproximadamente casi dos tercios son funcionarios de carrera, nombrados por concurso público, mientras que los nombrados políticamente constituyen menos de un 1 por ciento del total (552 de un total de 149.707). Los restantes trabajan bajo diversas fórmulas contractuales. Por otra parte, solo un 28,6 por ciento del total de puestos de ‘asesor’ corresponde a funcionarios designados políticamente (303 de 1.055).⁵⁴

Tal como en otros países europeos, la función de asesoría político-táctica y asistencia técnica a las autoridades políticas es responsabilidad de los funcionarios de carrera del Servicio Civil. Mientras desempeñen estas tareas de asesoría, los funcionarios no pueden adoptar posiciones político-partidistas ni apoyar campañas electorales o dar asesoría a partidos o candidatos, estando obligados a brindar asesoría leal y honesta a las autoridades políticas basándose únicamente en criterios profesionales y técnicos.⁵⁵

Bélgica

Bélgica es una monarquía parlamentaria con una composición bicameral del Poder Legislativo, y cuya forma de Estado es federalista. Respecto a la Modernización del Estado, el año 2000 el Primer Ministro de Bélgica, y el ministro de Servicio Civil y Modernización de la Administración Pública, establecieron un plan para readecuar la Administración Pública Federal, denominado Reforma Copérnico, el cual se basó en los principios de la *Nueva Administración Pública*.⁵⁶

Los criterios utilizados para esta reforma fueron:

- El fortalecimiento del rol de la administración en el proceso de diseño de políticas públicas, considerando que este proceso estaba dominado hasta entonces por gabinetes ministeriales politizados. Asimismo, se readecua la estructura y forma de organización de las instituciones públicas mediante un diseño matricial.
- Modificación de la estructura estática original en la planificación de carrera, derivando a una moderna administración de recursos humanos. En primer lugar, se buscaba disminuir la influencia política en los procesos de nombramiento y promoción, para lo cual se estableció un sistema híbrido de contra-

54. Simon James et al. (2007). “Political Advisors and Civil Servants in European Countries”, *Sigma Paper*, 38, OECD, pp. 51-63.

55. Simon James et al. (2007), p. 56.

56. Dave Gelders & Steven Van de Walle (2003). “Marketing Government Reforms”. Documento preparado para la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública, Oeiras (Lisboa), Septiembre 3-6, 2003.

tación para la alta dirección pública, además de modificar la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, basándose en criterios regulares.

- Integrar el ciclo político con el ciclo financiero, reemplazando la tradicional contabilidad de caja por una basada en valores devengados.
- Mejoras en el proceso de comunicación interna y externa del Gobierno Federal, mediante campañas de comunicación para la internalización y aceptación del plan.

Evaluación de la reforma

En el año 2003 se realizó una evaluación de los resultados a tres años de implementación del Programa Copérnico, estableciéndose que la aplicación del mismo enfrentaba la resistencia de los sindicatos y de las coaliciones de habla francesa, en particular del partido socialista de habla francesa. A pesar de un folleto titulado “Preguntas y Respuestas sobre la Reforma Copérnico”, enviado a todos los funcionarios antes de su implementación, estos alegaron que el plan se centraba demasiado en la organización y las operaciones del sector privado, dando menos importancia a los funcionarios. En respuesta, el ministro de la Función Pública y Modernización de la Administración Pública se comprometió a presentar un esbozo general del plan y un calendario.

Por otra parte, la comunicación de la Reforma hacia la ciudadanía enfrentó una fuerte resistencia. En términos generales, se planteó la cuestión de hasta qué punto el primer y principal objetivo del Programa era mejorar la imagen del gobierno en lugar de contribuir en la aplicación exitosa del programa de reforma.

Entre las conclusiones, se reconoció que la aplicación total de la Reforma no podía hacerse dentro del periodo de un mandato, siendo difícil evaluar en qué medida los objetivos del gobierno se realizaron (entrega de productos y servicios de calidad y, por último, recuperar la confianza del público). El Primer Ministro y el ministro de la Función Pública y Modernización de la Administración Pública admitieron que las reformas no se habían producido tan rápido como se esperaba y que no había habido cooperación en algunos temas (por ejemplo, la supresión de los gabinetes ministeriales y las diferentes opiniones de los ministros de habla alemana y habla francesa). Al mismo tiempo, varios ministros declararon públicamente su descontento con las Reformas, socavando así la estrategia de comunicación que dificultaba su aceptación.

Respecto a los nombramientos de directivos públicos, al año 2006, 797 cargos de alta dirección habían sido asignados políticamente, mientras que solo 173 correspondían a funcionarios designados por un sistema híbrido, lo cual evidencia la lentitud en la instauración de este sistema.

México

México es un país federal, con un sistema de gobierno presidencialista y un parlamento bicameral. En materia de modernización de la función pública destaca especialmente la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal introducida en abril del 2003, la que estableció un sistema profesional de carrera funcionaria en el sector público. El objetivo de esta reforma fue establecer una burocracia profesionalizada capaz de *garantizar la continuidad de programas y políticas ante los cambios de gobierno*, luego de la democratización del gobierno mexicano a partir de 1994.

La administración del sistema recae en la Secretaría de la Función Pública, específicamente en la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización. No obstante ello, el esquema propuesto por la ley tiende a un sistema descentralizado en el que son las dependencias y órganos desconcentrados los que implementan la política de Recursos Humanos, de manera que en ellos se encuentran instituidos Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

El servicio profesional de carrera está sustentado en varios subsistemas:

- Subsistema de Planificación de Recursos Humanos.
- Subsistema de Ingreso.
- Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
- Subsistema de Evaluación del Desempeño.
- Subsistema de Desarrollo Profesional.
- Subsistema de Separación. (desvinculación)
- Subsistema de Control y Evaluación.

Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública mantiene una serie de programas y unidades asociadas a la modernización de la Gestión, en términos de rendición de cuentas, auditoría, probidad y transparencia, tales como Programas Anticorrupción y Programas de Mejora de la Gestión (PMG).

Evaluación del sistema

Martínez Puón,⁵⁷ mediante un análisis desarrollado en el año 2005, identificó una serie de fortalezas y debilidades de la reforma del Servicio Público en México, en relación a su estructura y al camino recorrido por la Reforma.

Entre las fortalezas del sistema destacan:

- Por primera vez se publican convocatorias públicas para la ocupación de vacantes en la Administración Pública Federal.
- El sistema mantiene un intensivo uso de tecnologías de información en la

57. Rafael Martínez Puón (2005). "Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera de México: Un ejercicio de evaluación a dos años de su implementación". <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052346.pdf>

mayoría de los rubros del servicio profesional de carrera, lo cual aumenta los grados de rapidez y transparencia de los procesos.

- Ha aumentado la agilidad en los procedimientos para autorizar estructuras organizacionales, a diferencia de los largos procedimientos existentes con anterioridad.
- Las áreas de Recursos Humanos han pasado de ser simples tramitadoras a verdaderas gestadoras del talento de las personas.

Entre sus debilidades destacan:

- Cuesta comprender el portal de contratación pública (www.trabajaEn.gob.mx) ya que su interfaz es compleja y ha existido falta de socialización y difusión del portal hacia las personas.
- Todavía se carece de un catálogo de puestos general, en el que se concentre la información sobre la totalidad de los puestos descritos en la Administración Pública Federal Centralizada.
- Se observa una pugna entre las dependencias y la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización, como órgano rector y normativo del sistema. En esta pugna los dilemas principales son: la centralización-descentralización y la independencia-dependencia.
- En cuanto a la parte operativa, no existe una “estructura orgánica tipo” para las áreas de Recursos Humanos, por lo cual prevalecen estructuras diversas, con diferente potencial y distinto nivel de capacitación para hacer frente a la operación de los siete subsistemas que prevé la ley.
- Falta de socialización de las personas hacia la realización de pruebas o evaluaciones del desempeño, lo que conduce a la existencia de resistencias, desconfianza, falta de interés e incluso actitudes de rechazo.
- Poco interés a nivel político por ‘blindar’ el servicio profesional de carrera de las influencias políticas. La preocupación se centra más en el funcionamiento del propio servicio profesional de carrera que en venderlo como un producto que fortalezca el régimen democrático del país.

Conclusiones

A partir de la revisión de la experiencia internacional podemos extraer algunas conclusiones generales.

- a) En la mayoría de los países analizados existe una clara distinción y separación institucional entre funcionarios públicos de carrera (*civil servants*) y el personal designado políticamente por el gobierno de turno (asesores políticos).
- b) Asimismo, en la mayoría de los casos analizados la inmensa mayoría de los empleados del Estado corresponde a funcionarios de carrera con carácter permanente (*civil servants*). Los asesores políticos y otros cargos designados políticamente constituyen una minoría. Nueva Zelanda constituye un caso

- especial, donde los funcionarios públicos tienen un régimen laboral similar al del sector privado.
- c) Con la notable excepción de los Estados Unidos, prácticamente la totalidad del personal que ocupa los altos puestos directivos dentro de la administración, así como los encargados de la ejecución de políticas públicas, corresponde o bien a funcionarios públicos de carácter permanente o bien a directivos contratados a través de concurso público sobre la base del mérito.
 - d) Los cargos designados políticamente, con la excepción de los Estados Unidos, están acotados fundamentalmente a las responsabilidades de ministros, subsecretarios o viceministros, y a sus asesores y colaboradores directos, encargados fundamentalmente de la formulación de las políticas y prioridades del gobierno de turno.
 - e) En la mayoría de los casos, con las excepciones citadas, junto a las funciones de ejecución de políticas, los funcionarios de carrera también desempeñan funciones de asesoría técnica y estratégica a las autoridades políticas.
 - f) En todos los casos, con mayor o menor intensidad, se considera como una característica fundamental del personal permanente del Estado su carácter *profesional* y *neutral* en materias político-partidistas, y el deber de responder lealmente a las directrices, políticas y prioridades de las autoridades políticas democráticamente electas.
 - g) Con independencia del régimen laboral, y con la excepción de los Estados Unidos, el reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos está basado en el *mérito*. No obstante ello, se debe tener en cuenta que en el caso de México y Bélgica las reformas todavía tienen un desarrollo incipiente.
 - h) Se observa una tendencia hacia una creciente *profesionalización* y *meritocracia* en el desempeño de la función pública, orientada a responder de mejor manera a las necesidades y requerimientos de los ciudadanos.
 - i) Con distintos matices, las relaciones entre los funcionarios públicos de carrera y los asesores políticos y otros cargos designados políticamente son frecuentemente problemática, especialmente cuando la incorporación de estos es reciente. No obstante ello, se observa un importante grado de cooperación entre ambos grupos, enfatizando la *complementariedad* entre sus funciones, a condición de que exista una clara delimitación y comprensión de las funciones de ambos tipos de actores.
 - j) Las normas de conducta ética establecidas para los funcionarios de carrera tienden a ser aun más estrictas para los asesores políticos, existiendo medidas y procedimientos destinados a proteger a los funcionarios del servicio civil de eventuales exigencias y conductas ilegítimas por parte de quienes ocupan cargos designados políticamente.
 - k) Se reconoce la existencia de un *trade off* entre la necesidad de contar con un servicio público profesional, estable, no-politizado, al servicio de todos los ciudadanos, y la correspondencia y lealtad de los funcionarios públicos a las políticas y prioridades del Ejecutivo elegido, sugiriéndose como criterio para procurar un balance adecuado entre ambos objetivos el grado de *legitimidad* que los ciudadanos asignan al gobierno como institución.

- 1) Por último, a la luz de la experiencia internacional resulta relevante destacar que las reformas introducidas en Chile a partir de la Ley 19.882, 'de Nuevo Trato', parecen encaminadas en la dirección correcta: profesionalización, reducción de los cargos de nombramiento político, reclutamiento y promoción basada en el mérito, contratos de desempeño, carrera funcionaria, etc.⁵⁸ Tales medidas se han visto reforzadas indirectamente por las recientes reformas destinadas a aumentar los niveles de transparencia en la Administración Pública (Ley de Transparencia o de Acceso a la Información Pública), especialmente al introducir mayor transparencia en los temas de plantas, contratación de personal, régimen laboral, remuneraciones y calificación técnico-profesional del personal del Estado, lo que conlleva una reducción de los espacios para el ejercicio de la discrecionalidad política y las influencias indebidas en el nombramiento de funcionarios públicos por parte del gobierno de turno, favoreciendo así una mayor profesionalización de la función pública.

Sin embargo, en términos operativos, aún debe analizarse la idoneidad en el funcionamiento del Consejo de Alta Dirección Pública y los Comités de selección respecto a la transparencia e imparcialidad de sus procesos, además de evaluar la aplicación efectiva de los convenios de desempeño, evitando de esta manera que se repliquen los sesgos de evaluación ocurridos en Nueva Zelanda o el Reino Unido, posteriores a las reformas desarrolladas.

Sin duda, parece absolutamente necesario ampliar el SADP a la mayor parte de los servicios, entidades y empresas públicas hoy excluidas, con la única limitación de aquellos ministerios, reparticiones y funciones que desempeñan labores propiamente políticas y en las que una buena parte de su personal está compuesto por funcionarios y asesores de confianza política del Ejecutivo de turno (por ej., Ministerio Secretaría General de la Presidencia), definiendo tales cargos por su propia naturaleza como 'temporales'.

58. Marshall, Jorge & Mario Weissbluth (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad", *Expansiva*, Serie *En Foco* 122, Santiago de Chile, p. 15.

Referencias bibliográficas

- Behn, R.D.** (1986). “El análisis de políticas y la política”. En Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) (1992), *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editor, pp. 239-274.
- Beyer, H.** (2002). “Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda”. En Salvador Valdés (ed.) *Reforma del Estado, vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, pp. 167-207.
- BID** (2006). *La política de las Políticas Públicas-Progreso económico y social en América Latina-Informe 2006*, Banco Interamericano de Desarrollo/Harvard University/Editorial Planeta.
- Christensen, T.; P. Laegreid** (2004). “Autonomization and Policy Capacity: The Dilemmas and Challenges Facing Political Executives”. En M. Painter & J. Pierre (eds.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstokes: Palgrave.
- Fundación Chile 21** (2008). “La Iniciativa de Reforma del Estado del Ministro del Interior Edmundo Pérez Yoma: Una Contribución a la Puesta en Marcha de la Iniciativa”, Fundación Chile 21, Grupo de Trabajo sobre Modernización del Estado, Foro 2008, Mayo-Junio.
- Gelders, D.; S. Van de Walle** (2003). “Marketing Government Reforms”. Documento preparado para la Conferencia Annual del Grupo Europeo de Administración Pública, Oeiras (Lisboa), Septiembre 3-6, 2003: <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/qual/lisbon/paper_lisbon_gelders_vandewalle.pdf>
- James, S.** et al. (2007). “Political Advisors and Civil Servants in European Countries”, Sigma Paper, 38, OECD.
- Marcel, M.** (2002). “Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile”. En Salvador Valdés (ed.) *Reforma del Estado, vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, pp. 209-283.
- Marcel, M.** (2008). “¿Hacia una cuarta generación de reformas en el Estado en Chile?”, presentación en Seminario Proyectamerica, Santiago de Chile, Septiembre de 2008.
- Marshall, J.; M. Waissbluth** (2007). “Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad”, Expansiva, Serie *En Foco*, 122, Santiago de Chile.
- Martínez Puón, R.** (2005). “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera de México: Un ejercicio de evaluación a dos años de su implementación”. <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0052346.pdf>>
- Matheson, A.** et al. (2007). “Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing.
- Meininger, M.; A. Claisse** (1997). “Promoting Performance and Professionalism in the Public Service”. *Sigma Papers*, 21, OECD.
- OECD** (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Pérez Yoma, E.** (2008). “El Estado que Chile Necesita”, Discurso del Ministro del Interior en ICARE, 8 de abril 2008, Santiago de Chile.

- Peters, B.G.; J. Pierre** (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective - The Quest for Control*. London: Routledge.
- Rajevic, E.; F. Goya, C. Pardo** (2002). "Los Puestos Directivos en el Estado Chileno - Hacia un Sistema de Gerencia Pública". En Salvador Valdés (ed.) *Reforma del Estado - vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, pp. 41-125.
- Rose, R.** (1976). *The Problem of Party Government*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Schick, A.** (2005). "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", documento preparado para la Reunión 2005 de Altos Funcionarios de Presupuesto de la OECD en Bangkok, Tailandia, Diciembre 15-16, 2005:<<http://www.oecd.org/dataoecd/42/43/35651133.pdf>>
- Rose-Ackerman, S.** (2007). "Public Administration and Institutions in Latin America", preparado para la reunión del Consenso de Copenhagen. San José de Costa Rica, Septiembre 11, 2007.
- Cowper, J.** (1996). "Summary of *Next Steps* - The UK's Central Government Management Reform". <<http://govinfo.library.unt.edu/npr/initiati/21cent/nextstep.html>>
- SEGPRES** (2006). *Reforma del Estado en Chile 1990-2006*. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- SEGPRES** (s/f). *Normas Jurídicas sobre Modernización del Estado: Ley 19.880, Ley 19.882, DFL 1/19.653*, Santiago de Chile: La Nación.
- Valdés, S.** (ed.) (2002). *Reforma del Estado, vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Weaver, R.K.; B.A. Rockman** (1993). *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Weber, M.** (1978). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Wildavsky, A.** (1987). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Ziller, J.** (1995). "Top Management Service in Central Government: Introducing a System for The Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries", *Sigma Papers*, 1, OECD.

Coordinación estratégica en el Estado de Chile

El centro de gobierno bajo la Concertación y propuestas a futuro

CRISTÓBAL ANINAT

M.A y Ph.D. (c) en Ciencia Política de la Universidad de Nueva York. Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido consultor del Gobierno de Chile y actualmente es profesor e investigador de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

EUGENIO RIVERA

Ph.D. en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín. Se ha desempeñado como jefe de Regulación del ministerio de Economía y ha sido consultor de CEPAL, BID, Banco Mundial y PNUD. Actualmente es investigador asociado de la Fundación Chile 21.

Introducción

Al evaluar los avances en la modernización del Estado, se observa un grave déficit en la coordinación estratégica del gobierno. Desde los cambios introducidos en el Ejecutivo a principios de los noventa en que se creó MIDEPLAN, la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría General de Gobierno, no se han realizado modificaciones sustanciales en el Centro de Gobierno. En la Administración de Ricardo Lagos se nombraron ministros a cargo de más de un ministerio en lo que aparecía como un primer paso hacia fusionar algunos de ellos. No obstante, esto no ocurrió y más bien se dieron pasos en el sentido contrario. Una iniciativa similar tomó la Presidenta Bachelet, sin que llegara a consolidarse. Una importante innovación fue la creación del llamado “Segundo Piso” bajo la Administración del Presidente Lagos que se mantuvo en el presente gobierno. En este contexto, surgieron graves dificultades en las políticas públicas, como la crisis eléctrica, el Transantiago, por nombrar solamente algunas, consideradas consecuencia de las debilidades que presenta el centro de gobierno. Quedan en evidencia dificultades en los mecanismos de coordinación interministeriales, en el fortalecimiento sin contrapesos del Ministerio de Hacienda y, como contrapartida, el debilitamiento del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, nacido precisamente para apoyar la coordinación gubernamental. Todo apunta a que es indispensable la modernización del centro de gobierno (CG).

En este capítulo se revisa la evidencia comparada en cuanto a funciones, estructura organizacional, y dotación de personal del centro de gobierno en Estados Unidos y los países parlamentarios y semi-presidenciales miembros de la OCDE. Luego se analiza la estructuración del CG en los cuatro gobiernos de la Concertación, y se proponen reformas para mejorar las capacidades del centro de gobierno en Chile.

La sección siguiente analiza la experiencia comparada en democracias exitosas. Primero se define el propósito y objetivos de las instituciones del centro del gobierno en estos países, se revisan las principales herramientas para la coordinación estratégica y las estructuras organizacionales alternativas que adoptan estas instituciones. Luego se hace una revisión detallada del caso norteamericano, de gran relevancia para Chile al ser el único país desarrollado con un régimen de gobierno presidencial. Por último, esta sección analiza las funciones que deben cumplir los centros de gobierno para posibilitar políticas públicas coherentes y efectivas.

La tercera sección (p. 102 y ss.) analiza la manera en que los cuatro gobiernos de la Concertación han desarrollado la coordinación estratégica, haciendo referencia a modo de ejemplo a políticas y programas de gobierno específicos. A continuación presentamos nuestras principales conclusiones. Sobre la base de lo anterior, la última sección plantea reformas a la institucionalidad y funciones del centro de gobierno en Chile orientadas a mejorar la efectividad y coordinación en la generación de políticas públicas.

Experiencia comparada: el centro de gobierno en la OECD y Estados Unidos

La identificación de mejores prácticas internacionales es utilizada en la Unión Europea y la OECD como una fuente de inspiración para gobiernos que están contemplando reformas de políticas e instituciones. La comunicación permanente sobre mejores prácticas permite que los países miembros se beneficien de la experimentación que pueda realizar alguno de ellos en áreas específicas de políticas. Estados Unidos por su parte realiza un proceso análogo de experimentación y aprendizaje mutuo a partir de las experiencias de los 50 estados que conforman el país.

Las diferencias institucionales y culturales de los países europeos y de los estados norteamericanos son significativas, y por lo tanto implican un desafío mayor para la “exportación” de mejores prácticas. El largo proceso de aprendizaje de estos países en el perfeccionamiento de diseños institucionales ha llevado a aceptar “la paradoja de la diferencia y la similitud”: similitud de funciones y mecanismos a la vez de diferencias (a veces considerables) en los diseños institucionales para llevar a cabo dichas funciones.

Para realizar reformas inspiradas en experiencias externas se reconoce que cada proceso de reforma es diferente y responde a especificidades institucionales y de la economía política de los países. Por tanto, para asegurar el éxito de la reforma es requisito basarla en un riguroso análisis de las condiciones locales que afectan el área de reforma en cuestión.

Este mecanismo de aprendizaje mutuo permanente ha permitido a los países de Europa occidental y a los estados de Estados Unidos converger paulatinamente hacia diseños institucionales y políticas públicas más efectivas y democráticas;

más estables, coordinadas y orientadas al bien común de la ciudadanía. Esto se ha logrado manteniendo las identidades culturales.

Es importante enfatizar este punto. Muchas veces gobiernos locales miran con recelo experiencias externas ante la creencia de que su propia realidad cultural e institucional es muy diferente y por tanto va a impedir la adaptación exitosa de prácticas externas, o que éstas van a llevar a una asimilación cultural indeseada. Existe contundente evidencia que muestra lo contrario. Entre España, Irlanda, Noruega, Francia y Australia; o entre Nueva York, Louisiana y California, existen importantes diferencias culturales, que se han mantenido en el tiempo a pesar de una marcada convergencia institucional y de orientaciones de políticas.

Desde la caída de la Unión Soviética, la identificación de mejores prácticas ha sido utilizada activamente por la Unión Europea y la OECD generando la convergencia institucional necesaria para la incorporación de países de Europa del Este a la Unión Europea. Los países de Europa del Este y los Balcanes tienen características similares a las chilenas en cuanto son economías de ingreso medio-alto en procesos acelerados de desarrollo. Ello implica fuertes demandas sociales por mantener el crecimiento y mejorar las políticas públicas en condiciones de acelerados cambios socioeconómicos y de inserción internacional. En este contexto ha sido clave para el éxito de estos países la actualización de sus instituciones de gobierno, en especial de las capacidades de coordinación del centro de gobierno.

En lo que sigue presentamos la manera en que los países parlamentarios de la OECD y Estados Unidos organizan su núcleo estratégico de gobierno (NEG), o centro de gobierno según la nomenclatura de la OECD. Constatamos que a pesar de las diferencias entre sistemas de gobierno parlamentario y presidencial se aprecian similitudes fundamentales entre estos países. Tanto Estados Unidos como los países europeos cuentan con arreglos institucionales permanentes que otorgan al Jefe de Gobierno y su entorno alta capacidad de análisis y mecanismos efectivos de coordinación horizontal y vertical con el resto de las instituciones gubernamentales.

Esto ocurre en el contexto de lo que la OECD llama la paradoja de la variabilidad y la similitud. Los centros de gobierno de estos países cumplen funciones similares a través de mecanismos análogos, los cuales tienen diseños específicos diferentes que responden a las especificidades de sus sistemas político-institucionales particulares.

Propósito y objetivos del centro de gobierno

Gobernar en naciones en desarrollo acelerado y en tiempos de cambios importantes en la estructura de la economía global es una tarea de alta y creciente complejidad. Existe una variedad considerable de materias (áreas de políticas), de niveles de gobierno y de actores a considerar. A la vez las estructuras organiza-

cionales de los gobiernos modernos son altamente complejas, y con permanentes desbalances provenientes de reformas específicas que buscan aumentar eficiencia en áreas particulares pero que generan creciente descoordinación en el funcionamiento global del Estado.

En toda institución de envergadura y alta complejidad se desarrollan mecanismos de coordinación a nivel de su cúpula administrativa. Tanto empresas como la Coca-Cola, o grandes universidades, incluso las Naciones Unidas, se ven en la necesidad de actualizar permanentemente sus estructuras para posibilitar un manejo efectivo en condiciones cambiantes. El mayor valor del liderazgo en estas organizaciones complejas es la gestión coordinada de los procesos de toma de decisiones. El apex de la organización[A1] no reemplaza a las unidades o divisiones inferiores en la ejecución de sus responsabilidades ni “micro-manage” las actividades de las autoridades responsables. Las cúpulas organizacionales, en cambio, están para asegurar que cada unidad de la organización cumpla sus funciones efectivamente y que el desempeño conjunto de la organización cumpla con los objetivos estratégicos previamente establecidos. La analogía con el gobierno es evidente.

En sistemas parlamentarios la cúpula del proceso de toma de decisiones es la reunión semanal del Consejo de Gabinete. Estos consejos buscan cumplir cinco objetivos básicos: i) establecer (y actualizar) una dirección estratégica para el gobierno, ii) tomar las decisiones fundamentales en esa dirección, iii) asegurar coherencia en las decisiones y políticas del gobierno, iv) analizar y establecer la estrategia comunicacional (tanto externa como interna) del gobierno, y v) analizar los asuntos políticos que enfrenta el gobierno.

En este escenario, los ministros tienen una doble función: responsabilidad por un área de política (generalmente a través de la dirección de un ministerio) y responsabilidad colectiva por las decisiones del gobierno. La responsabilidad del Primer Ministro es el desempeño global del gobierno, generalmente a través de presidir los consejos de Gabinete. La Oficina de Gobierno y la Oficina del Primer Ministro le entregan a él y al Gabinete el apoyo necesario para realizar sus responsabilidades efectivamente.

En Estados Unidos la responsabilidad constitucional de dirigir el proceso de toma de decisiones en el Poder Ejecutivo la tiene el Presidente individualmente. El Gabinete de ministros es un cuerpo asesor que lo asiste en esta tarea y dirige la ejecución de las decisiones que toma el Presidente. Hasta 1939 no existía ninguna norma constitucional o legal que prescribiera la manera en que el Presidente debía realizar su labor ni organizar el trabajo del Gabinete. La creciente complejidad de administrar el gobierno federal de Estados Unidos llevó al Presidente Roosevelt a solicitar al Congreso la creación de la Oficina Ejecutiva del Presidente, y en ella varios consejos interministeriales y oficinas que le dieran el apoyo necesario para poder gobernar con efectividad. Desde entonces la OEP ha crecido gracias

a nuevas unidades creadas ya sea por ley o por decretos presidenciales. Estos instrumentos legales prescriben las funciones de dichas unidades y los miembros que deben asistir a las reuniones de los consejos. También prescriben el proceso de nombramiento de los directores y de los asesores presidenciales (pueden ser a discreción del Presidente o por “consejo y ratificación” del Senado).

A partir de este esquema, los ministros y el Presidente convergen en gran medida a las funciones y responsabilidades de sus homólogos en sistemas parlamentarios, a la vez que la OEP adquiere funciones similares a las de la oficina de gobierno. Los ministros tienen una doble responsabilidad legal: participar en los consejos interministeriales y otras reuniones en la OEP donde se definen los lineamientos de políticas (y seguir los procedimientos que la OEP establece para ello), y la responsabilidad de dirigir un ministerio en la ejecución de un área particular de políticas.

El Presidente tiene una responsabilidad muy distinta a la de un Primer Ministro, ya que es la sola autoridad que dirige el país y su Gabinete no tiene responsabilidad colectiva. Sin embargo, en términos funcionales en la implementación de su programa de gobierno y la manera cotidiana en que esta tarea se desarrolla, el Presidente de Estados Unidos moderno tiene importantes características comunes con un Primer Ministro. El Presidente dirige y coordina el proceso de toma de decisiones en estrecha colaboración con la OEP y su Gabinete.

La estructura que se observa en el CG en ambos sistemas otorga las capacidades necesarias para el desarrollo de gobiernos eficaces en el cumplimiento de sus programas de gobierno. Otorga alta capacidad de análisis a los tomadores de decisiones, acumulación de conocimientos, supervisión constante del desempeño de políticas, y coordinación entre prioridades políticas y presupuestarias, y entre áreas de políticas. Esta estructura entrega continuidad de políticas, a la vez de flexibilidad para la implementación de los mandatos democráticos propios de cada gobierno. Entrega las capacidades y mecanismos para que los buenos gobernantes puedan llevar adelante gobiernos exitosos y para que los gobernantes menos talentosos gobiernen con un mínimo de efectividad y coordinación.

Herramientas para una coordinación efectiva

En los últimos 20 años en los países de la OECD distintos factores han contribuido a incrementar la fragmentación de las políticas públicas: creciente globalización e integración a mercados mundiales, cambios tecnológicos acelerados, incremento explosivo de la cantidad de información que manejan las organizaciones estatales, y la creciente “agencificación” producto de la implementación de reformas inspiradas en el *New Public Management*.¹ Estos cambios hacen crecientemente necesaria, y más difícil que nunca, una buena coordinación de políticas.

1. State Services Commission, NZ (2003).

Hay que tener presente, sin embargo, que la coherencia de políticas tiene costos y por tanto un límite. A mayor número de instancias coordinadoras y de controles de gestión, mayores pueden ser los costos de transacción de llevar adelante políticas públicas. Al crear sistemas de coordinación, en especial en el centro de gobierno, es importante asegurar que los esfuerzos para incrementar coherencia no resulten en un control excesivo y en falta de flexibilidad en el desarrollo de políticas.

La experiencia de los países de la OECD indica que la principal herramienta para generar coherencia en la acción de gobierno es la *toma de decisiones bien informada*.² Las autoridades deben contar con acceso a información oportuna y las capacidades necesarias para su análisis. En dicho marco, se identifican ocho orientaciones básicas que contribuyen a incrementar coherencia en la acción del gobierno:

- i) Otorgar un marco general para la acción de las distintas unidades del Estado, a través de establecer claramente las prioridades estratégicas del gobierno.
- ii) Entregar a los tomadores de decisiones orientaciones basadas en definiciones claras y buenos análisis de los elementos involucrados, sus distintas aristas y posibles inconsistencias.
- iii) Establecer mecanismos de supervisión general y de coordinación en el centro del gobierno para asegurar consistencia horizontal de políticas.
- iv) Estructurar mecanismos para anticipar, detectar y resolver oportunamente conflictos de políticas como una forma de anticipar inconsistencias y reducir descoordinación.
- v) Organizar el proceso de *policymaking* de forma tal que asegure la coordinación entre prioridades de políticas y las restricciones o prioridades presupuestarias.
- vi) Estructurar los procedimientos de implementación y los mecanismos de monitoreo de manera que permitan la actualización de las políticas según su progreso, el ingreso de nueva información y cambios en las circunstancias.
- vii) Difundir una cultura organizacional que promueve la cooperación intersectorial y el diálogo sistemático entre las diferentes unidades del Estado, y con los diversos actores sociales y comunidades de políticas.
- viii) Comprometer el liderazgo del gobierno para favorecer una transformación cultural que propenda a una coordinación efectiva entre las acciones del Estado.

Para la efectividad del centro de gobierno es fundamental que mantenga una comunicación permanente con los ministerios y las agencias independientes. Esto

2. OECD (2004a).

implica por una parte el establecimiento de *mecanismos estándares permanentes de comunicación y flujo de información*. Pero también la capacidad de los gabinetes que dirigen dichas organizaciones debe ser suficiente para generar, procesar y comunicar información sobre las políticas y programas a su cargo. Por tanto, la efectividad del centro de gobierno para coordinar no depende exclusivamente de sus propias capacidades sino también de las capacidades de las unidades ejecutoras. En suma, si el centro de gobierno no recibe información, entonces no tiene nada que coordinar.

Los ministerios y agencias requieren de procedimientos estándares y capacidades para generar buenas políticas y propuestas legislativas (incluyendo modificaciones a las ya existentes). En particular se requiere de procedimientos que permitan consultas interministeriales y a *stakeholders*, y las capacidades para basar propuestas en análisis rigurosos de evaluaciones ex ante del impacto de alternativas de propuestas y de evaluaciones ex post periódicas de sus resultados.

En este contexto, el centro de gobierno es responsable de desarrollar, promover, y hacer cumplir, mecanismos de comunicación y de presentación de propuestas a otras unidades que deban dirigirse al gobierno central por su intermedio; así como promover la generación de capacidades en los gabinetes de las unidades ejecutoras. Para ello el centro de gobierno debe también proveer asesoría a unidades ejecutoras para que elaboren y transmitan buena información para la toma de decisiones por parte del Gabinete o el Presidente.

Por ello es que en la mayoría de los países de la OECD y en Estados Unidos el centro de gobierno incluye una unidad permanente de racionalización de la gestión pública y reforma del Estado.

Diseño institucional de los centros de gobierno en la OECD y Estados Unidos: la paradoja de la variabilidad y la similitud

Las estructuras del centro de gobierno presentan una mayor variación en su diseño institucional que los ministerios sectoriales. En general las estructuras ministeriales varían más en función del tipo de tradición administrativa que de condiciones constitucionales, políticas o estratégicas. Por ejemplo, existe gran similitud entre ministerios sectoriales de los diferentes países como los de Agricultura o de Salud.

Los centro de gobierno en países parlamentarios o la OEP en Estados Unidos presentan mayor variabilidad entre sí ya que su diseño depende más directamente de la distribución constitucional de poderes entre las diversas ramas del Estado. También dependen de condiciones políticas, como por ejemplo de la existencia de gobiernos de coalición, y también por razones estratégicas relacionadas a la personalidad del Presidente o las necesidades programáticas.

Pero estas diferencias, como veremos más adelante, conviven con similitudes fundamentales en las funciones que estas OG cumplen. La gran diferencia que se

aprecia entre los sistemas parlamentarios (o semi-presidenciales) de Europa con Estados Unidos es que dado que en los primeros las decisiones las toma el Gabinete colectivamente, la OG es puramente de apoyo y consultiva, pero no resolutive. En Estados Unidos si bien el Presidente es quien tiene la responsabilidad por las decisiones, la estructura de la OEP no solo presta asesoría sino también sus distintos consejos y oficinas toman decisiones e incluso ejecutan políticas.

En general, sin embargo, los centros de gobierno están compuestos por diferentes combinaciones de las siguientes unidades organizacionales:

- i) Oficina del Primer Ministro (OPM), o la *White House Office (WHO)*: provee apoyo administrativo y asesoría política y de políticas directamente al Presidente.
- ii) Comunicación estratégica y vocería.
- iii) Preparación técnica de sesiones de Gabinete, o de consejos ministeriales.
- iv) Asesoría y coordinación de políticas públicas (a veces dividida en 3 a 5 oficinas sectoriales).
- v) Planificación estratégica de políticas (a veces parte de la unidad anterior).
- vi) Unidad jurídico-legislativa.
- vii) Monitoreo de políticas y desempeño del gobierno (y de implementación de decisiones de gobierno en general).
- viii) Unidad de relaciones intergubernamentales (y con actores sociales y *stakeholders*).
- ix) Administración interna.

La división de responsabilidades entre la OG y la OPM presenta alta variabilidad en los países de la OECD, aun cuando la mayoría de las veces la OPM depende administrativamente de la OG, así como la WHO depende de la OEP. Se pueden distinguir dos modelos extremos. En un caso, la OG es la que realiza todas las funciones sustantivas y la OPM es básicamente una oficina de apoyo logístico del Primer Ministro. En este caso la OG realiza todas las funciones de asesoría al Gabinete y de asesoría directa al PM (Dinamarca). En el otro extremo, la OPM realiza muchas de las funciones de la OG pero desde una perspectiva más propiamente política y de asesoría de contenidos al Primer Ministro. En este caso la OPM sirve de unidad de análisis, procesa información e informa al Primer Ministro para las reuniones de este con los ministros, el Gabinete y otras instancias decisorias (Canadá y Francia. Inglaterra ha estado evolucionando hacia este extremo).

La OEP y la WHO en Estados Unidos se aproximan al segundo modelo. Está compuesta por diversas oficinas sectoriales y temáticas, con personal reducido pero altamente capacitado. La OEP en cambio es muy extensa tomando un amplio rol de coordinación y definición de políticas.

En términos organizacionales existe una mayor coincidencia en la OECD. En casi todos los países el director de la OG también es quien dirige la OPM. Por ejemplo, en Estados Unidos el director de la OEP también es el director de la WHO. Sin embargo, lo definitivo para la clasificación de los centros de gobierno es su diferenciación funcional relativa a funciones políticas, por un lado, y de análisis de políticas y administrativa, por otro.

Esta diferenciación tiene efectos directos sobre el personal de las OG: se requiere de personal para realizar administración de políticas, asesoría de políticas, análisis político, y apoyo logístico/administrativo. Por tanto, son necesarios dos tipos de recursos humanos: i) funcionarios permanentes del servicio civil que den “estabilidad a la estructura, continuidad de procedimientos y acumulación de conocimientos, de manera de evitar que cambios de gobierno generen inestabilidad en políticas y pérdida de “memoria institucional”;³ y de ii) funcionarios temporales (nominados políticamente por el PM o Presidente) para entregar asesoría política, y en cierto grado en políticas públicas, al Primer Ministro o Presidente según sus requerimientos personales.

En la mayoría de los casos las OG, así como la OEP, están formadas principalmente por funcionarios permanentes bajo la dirección de funcionarios de confianza del Primer Ministro o Presidente. Las OPM también tienen una mayoría de funcionarios de carrera, aunque cuentan con mayor cantidad de personal de confianza del Jefe de Gobierno.

Esta estructura de funcionarios permanentes y de confianza política asegura la necesaria estabilidad de políticas y acumulación de conocimientos a la vez de permitir la flexibilidad suficiente para que cada Primer Ministro o Presidente pueda contar con las estructuras de apoyo adecuadas para sus prioridades de políticas y su estilo personal de trabajar.

Dadas las particularidades del sistema presidencial de Estados Unidos, antes de avanzar a un análisis de las funciones que cumplen los centros de gobierno, presentamos una breve descripción del poder ejecutivo norteamericano.

Estructura del centro de gobierno en Estados Unidos

Para comprender el funcionamiento del centro de gobierno en Estados Unidos, en lo que sigue explicamos brevemente la estructura del Poder Ejecutivo en dicho país, analizamos el rol del centro de gobierno, y para ejemplificar su funcionamiento analizamos en profundidad la división a cargo de la política federal de ciencia y tecnología.

El Poder Ejecutivo en Estados Unidos está construido sobre el mismo principio de frenos y contrapesos de la Constitución norteamericana. Las instituciones se diseñan para establecer estructuras de incentivos y restricciones al comporta-

3. OECD (2004a).

miento de los actores. John Adams plantea el sentido de este principio al indicar en la Constitución de Massachusetts que Estados Unidos es “un país de leyes y no de hombres”. Un país que no depende de las características particulares de los líderes políticos de turno, sino de instituciones que canalizan el comportamiento de los actores hacia el beneficio general del país.

A partir de estos principios el Poder Ejecutivo a nivel federal está constituido por tres niveles: La Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP), un Gabinete conformado por quince ministerios, y agencias ejecutivas independientes bajo la autoridad del Presidente. En este diseño existe una nítida separación de funciones. La OEP define las políticas públicas, y los ministerios y agencias las ejecutan. Ello complementado por un sistema de coordinación multinivel basado en procedimientos estándares de comunicación entre agencias y niveles de gobierno.

Oficina Ejecutiva del Presidente

La Oficina Ejecutiva del Presidente cumple las funciones de definición y coordinación de políticas, y de asesoría directa al Presidente. Esta oficina fue creada en 1939 para “proveer al Presidente del apoyo necesario para gobernar efectivamente”.⁴ La OEP, bajo la supervisión y coordinación del Jefe de Gabinete (*White House Chief of Staff*), esta conformada por tres tipos de agencias y por la *White House Office*: i) Consejos (*Councils*) coordinadores de políticas, ii) Oficinas ejecutivas y de coordinación de políticas, y iii) mesas (*Boards*) consultivos y de supervisión. Todas estas agencias cuentan con staff especializado permanente y sus directores tienen el cargo de Asistentes del Presidente (rango de subsecretario). Actualmente la planta de la OEP asciende a 1.800 personas aproximadamente.⁵

Las agencias de la OEP pueden ser creadas por ley o por decretos presidenciales. Esto con el doble objetivo de, por una parte, crear instancias y mecanismos permanentes que den continuidad al proceso de *policymaking* y aseguren un mínimo de calidad en la gestión del gobierno, y por otra, permitir que los Presidentes reordenen su staff de la manera más adecuada a sus requerimientos personales y sus prioridades de políticas. En este contexto, desde la creación de la OEP hay agencias que han perdurado en el tiempo y otras que han sido experimentos de breve data.

Existen cinco consejos: i) Consejo de Asesores Económicos (CEA), ii) Consejo de calidad Ambiental, iii) Consejo de Políticas Domesticas, iv) el Consejo Nacional Económico y v) el Consejo de Seguridad Nacional. Todos los consejos son presididos por el Presidente, tienen un director nombrado por el Presidente y cuentan con staff permanente. El CEA esta conformado por tres economistas senior y un staff de economistas y estadísticos, los que asesoran al Presidente en

4. www.whitehouse.gov

5. La oficina del Vicepresidente también está radicada en la OEP. Por su escasa relevancia no la incluimos en el presente trabajo.

la conducción económica global del país. Su director debe ser confirmado por el Senado y tiene rango de ministro.

Los otros cuatro consejos son los principales foros interministeriales de discusión, definición, y coordinación de políticas nacionales. El director convoca a reuniones periódicas a las que asisten miembros permanentes requeridos por ley (ministros y jefes de agencias relevantes), miembros invitados habitualmente e invitados *ad hoc* según las necesidades.

Existen siete oficinas ejecutivas, dos de las cuales prestan servicios de apoyo y logísticos a las demás agencias de la OEP, tres oficinas definen y coordinan políticas nacionales, y dos oficinas son agencias que definen e implementan políticas de alta relevancia y los directores de ellas tienen rango ministerial.

La Oficina de Administración presta apoyo administrativo a todas las agencias de la OEP, y la Oficina Militar esta a cargo de la logística de la Casa Blanca y de las actividades del Presidente.

Las Oficinas de Política Nacional sobre SIDA, de Política Nacional de Control de Drogas, y de Política de Ciencia y Tecnología definen políticas y las ejecutan a través de la coordinación directa de las distintas agencias de gobierno relevantes a nivel federal, estatal y local, y en trabajo conjunto con actores privados.

La Oficina de Presupuesto y Gestión Pública (*Office of Management and Budget, OMB*), y del Representante de Comercio de Estados Unidos (*United States Trade Representative, USTR*) son las más importantes, sus directores tienen rango de ministro y deben ser confirmados por el Senado.

Existen, por ultimo, tres Mesas (*Boards*): i) La Mesa de Inteligencia, es instancia consultiva sobre la calidad de fuentes de información y de Supervisión de la legalidad de actividades de inteligencia. ii) La Mesa de Supervisión de las Libertades Individuales, y iii) la Mesa de Asesoría Presidencial para la Recuperación Económica. Estas mesas están formadas por ciudadanos destacados en sus ámbitos los que son nombrados por el Presidente.

Oficina de la Casa Blanca

En este contexto, en que el Presidente interactúa continuamente con diversas agencias en la definición de políticas publicas, la *White House Office (WHO)* provee asistentes directos al Presidente para facilitar la toma de decisiones informada y oportuna, tanto en la definición de políticas como en la resolución de conflictos inter-agencia. La WHO,⁶ está conformada por i) asesores políticos de alto rango, ii) oficinas de tareas funcionales (legislativas y de relaciones interministeriales), iii) especialistas sectoriales, y iv) de apoyo logístico.⁷ Los directores

6. En términos generales es equivalente a las OPM y al Segundo Piso del Gobierno de Lagos.

7. Además de la Oficina de la Primera Dama.

de estas oficinas pueden tener rango de subsecretario (*Assistants to the President*) o directores de división (*Office Directors*). La WHO y es dirigida directamente por el Jefe de Gabinete.

Las oficinas de asesoría política de alto rango comprenden tres asesores senior sobre materias de estrategia política, y las oficinas del Jefe de Gabinete, de Comunicaciones y de Vocería. Las oficinas funcionales cubren Asuntos Legislativos, Relaciones con el Gabinete, Relaciones interministeriales y con el Público, Asesoría Legal, y el Secretario de Personal.

Dos oficinas de políticas sectoriales se encuentran bajo la dirección de *Assistants to the President*: Seguridad Interior, y Energía y Cambio Climático. Dada la actual importancia de seguridad interna en Estados Unidos el Presidente formó el *Homeland Security Council* para manejar personalmente estas materias. El consejo es equivalente a los consejos de la OEP; reúne a ministros y jefes de agencias, y es el que define las políticas de seguridad interna que luego implementa el Ministerio de Seguridad Interior (*Department of Homeland Security*).

El 26 de mayo de 2009 el Presidente Obama anunció la fusión del *Homeland Security Council* y el *National Security Council* con el propósito de integrar y agilizar los procesos de decisión de políticas relativas a seguridad nacional. El personal combinado de seguridad nacional —unas 240 personas— reportarán directamente al Consejero de Seguridad Nacional (director del NSC).

Existen ocho oficinas a cargo de soporte logístico de las actividades del Presidente: oficina de Avanzada presidencial, oficina de Agenda y citas, oficina de Operaciones de la sala oval, etc. Por último, la WHO tiene cuatro oficinas de asesorías al Presidente en materias intersectoriales, programas o áreas de políticas prioritarias para el Presidente: oficina de Reforma de la salud, oficina de Innovación social, oficina de Políticas de asuntos urbanos, y la oficina de Asociaciones religiosas y de barrios. Estas oficinas no coordinan ni diseñan o ejecutan políticas, sino que asisten al Presidente para su mejor comprensión de las materias en cuestión.

El gabinete

La Constitución de Estados Unidos define al Gabinete como un cuerpo de asesoría y apoyo al Presidente. Actualmente está conformado por el Vicepresidente y los ministros a cargo de los quince ministerios. Existen además seis posiciones que tienen rango de ministro y participan de los consejos de Gabinete y otras instancias de la OEP: Los directivos del Consejo de Asesores Económicos, de la Agencia de protección ambiental y de la oficina de Presupuesto y Gestión Pública, el representante de Comercio de Estados Unidos, el embajador ante las Naciones Unidas, y el Jefe de Gabinete. Los ministros son nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado. Todos ellos tienen el título de *Secretary* menos el ministro de Justicia que se denomina *Attorney General*.

No existen ministerios políticos, sino que todos ellos son sectoriales. Las decisiones políticas se toman en la OEP, tanto en relación a estrategias políticas y legislativas, como de definición de políticas públicas. Los quince ministerios en el orden en que fueron creados son: Relaciones Exteriores, Hacienda, Defensa, Justicia, Interior, Agricultura, Comercio, Trabajo, Salud y Servicios Humanos, Vivienda y Desarrollo Urbano, Transporte, Energía, Educación, Asuntos de Veteranos (de Guerra), y de Seguridad Interior.

Solo el Congreso tiene la autoridad para crear y reestructurar los ministerios.

Los parlamentarios pueden ser nombrados ministros a condición de renunciar a su asiento en el Congreso. Los familiares del Presidente no pueden ser ministros,⁸ ni los parlamentarios en cuyo periodo se haya creado el ministerio en cuestión (o en que se haya aumentado el sueldo de dicha posición).⁹

La línea de sucesión en caso que el Presidente muera o no pueda continuar ejerciendo sus funciones comienza con el Vicepresidente, luego el Presidente de la Cámara de Diputados (*Speaker of the House*), el Presidente del Senado, y solamente después un ministro (Relaciones Exteriores) puede hacerse cargo de la Presidencia. La línea de sucesión continúa con el resto de los ministros según el orden de creación de los ministerios. Tradicionalmente los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Defensa y Justicia han sido los más importantes y forman un círculo de particular afinidad (llamados los *Big Four*). En los últimos años el ministro de Seguridad Interior se ha elevado a un nivel cercano de importancia.

Desde la creación de la OEP en tiempos de Franklin D. Roosevelt el Gabinete ha perdido crecientemente relevancia en relación a la OEP, tanto política como en políticas públicas. Una indicación de ello es que el Presidente Obama no se reunió con el Gabinete completo hasta tres meses después del inicio de su mandato.

Agencias independientes

Agencias independientes del gobierno federal de Estados Unidos son aquellas que, siendo parte del Poder Ejecutivo, existen fuera de los quince ministerios. Ellas son creadas por ley, la que define el propósito de la agencia y las áreas en que tiene autoridad regulatoria. Existen agencias regulatorias y las que proveen ciertos servicios a otras instituciones de gobierno o a la ciudadanía. Generalmente estas agencias son creadas por el Congreso para encargarse de materias consideradas muy complejas como para depender de la legislación ordinaria.

En 1946 se promulgó la *Administrative Procedure Act* (APA) para estandarizar la regulación y procedimientos de las agencias independientes y de los ministerios.

8. Esto se estableció en la enmienda 25 de la Constitución después de que John F. Kennedy nombrara a su hermano Robert como Ministro de Justicia.

9. Esta restricción puede ser subsanada a través de una ley que lo autorice expresamente o que baje los honorarios del cargo al nivel anterior al alza aprobada en el periodo en que el candidato a ministro fue parlamentario.

Las decisiones y regulaciones de estas agencias están sujetas a Revisión Judicial por la Corte Suprema. APA exige a las agencias i) informar al público de su organización, procedimientos y reglamentos, ii) asegurar la participación ciudadana en el proceso de definición de regulaciones, iii) establece estándares uniformes para el desarrollo de regulaciones, y iv) define el alcance de la revisión judicial sobre las decisiones de las agencias.

La mayoría de las agencias independientes son gobernadas por cuerpos colegiados (*Commissions, Committees, o Boards*) a diferencia de las que dependen de los ministerios que generalmente tienen un director individual. El Presidente nombra a los comisionados con aprobación del Senado y no tiene facultades para removerlos a excepción de incumplimiento de deberes (en las agencias de los ministerios el Presidente los puede remover a voluntad). Ejemplos de agencias federales independientes incluyen la Agencia Central de Inteligencia (CIA), Agencia de Protección Ambiental (EPA), Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), Comisión Federal de Elecciones (FEC), la Reserva Federal, Mesa Nacional de Relaciones Laborales (NLRB), Fundación Nacional para las Ciencias (NSF), y la Comisión de Valores y Seguros (SEC).

Ejemplo de coordinación de políticas: Ciencia y Tecnología

Las políticas de ciencia y tecnología en Estados Unidos son el resultado del trabajo conjunto de la Oficina de Políticas de Ciencia y Tecnología y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología radicados en la OEP.

Oficina de Políticas de Ciencia y Tecnología (OSTP)

Esta es una de las agencias de la OEP. Fue creada por el Congreso en 1976 para liderar las iniciativas intergubernamentales para desarrollar buenas políticas sobre ciencia y tecnología, trabajando en conjunto con el sector privado, gobiernos estatales y locales, las comunidades científicas y de educación superior, y con otros países.

La misión de la agencia está especificada en la ley que la establece: i) aconsejar al Presidente y otros en la OEP acerca de los efectos de la ciencia y tecnología sobre asuntos nacionales e internacionales; ii) liderar las iniciativas intergubernamentales para generar buenas políticas de ciencia y tecnología; iii) trabajar con el sector privado para asegurar que las inversiones en ciencia y tecnología contribuyan a generar crecimiento económico, calidad ambiental y seguridad nacional; iv) construir alianzas sólidas entre agencias estatales, y con el sector privado, comunidad científica y otros países; y v) evaluar la escala, calidad y efectividad de las iniciativas federales sobre ciencia y tecnología.

La OSTP produce un informe anual conjunto con la OMB sobre las prioridades presupuestarias del gobierno en investigación y desarrollo. En este informe se establecen las prioridades anuales del gobierno y se enfatiza la necesidad de per-

feccionamiento de gestión y performance para mantener excelencia y liderazgo en ciencia y tecnología. De esta manera, al estar la OSTP y la OMB dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente, facilita el establecimiento de presupuestos por programas en línea con las prioridades presidenciales.

La OSTP, liderada por el asesor del Presidente en Ciencia y Tecnología, consta de cuatro divisiones temáticas: ciencia y tecnología, energía y medioambiente, seguridad nacional y asuntos internacionales. El director asistente de Tecnología es el principal asesor presidencial en Tecnología.

Desde la definición misma de la misión de esta agencia se establecen los mecanismos para asegurar el acceso del Presidente y su equipo a información y análisis de primer nivel, para coordinar efectivamente las políticas de innovación, y para incorporar activamente a los *stakeholders* de la sociedad. Veremos más abajo que esta es una estructura estándar de mecanismos y objetivos. El gobierno federal de Estados Unidos sigue un modelo consistente y coherente en la creación de agencias del centro de gobierno para las distintas áreas de políticas públicas. Esto asegura la coherencia entre ellas, facilitando su coordinación, y construye sobre modelos de probada eficacia. En este contexto los nuevos gobernantes pueden crear nuevas agencias según sus prioridades de políticas sin la necesidad de experimentar en los procedimientos de estas entidades. Esto da flexibilidad a la vez de asegurar calidad de las iniciativas gubernamentales.

La estructura de la OSTP se basa en una oficina del director de alta capacidad política y técnica, cinco divisiones temáticas,¹⁰ un consejo asesor presidencial con *stakeholders* y académicos, y dos oficinas de coordinación de programas de alta prioridad presidencial. El personal de la OSTP asciende a cincuenta personas aproximadamente (sin contar los miembros del consejo asesor).

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (NSTC)

El director de la OSTP coordina el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (NSTC). Este es un consejo de nivel ministerial radicado al interior de la OSTP, presidido por el Presidente y co-presidido por el director de la OSTP. Este consejo es la instancia (mecanismo) principal de definición de políticas de ciencia y tecnología del gobierno. Es un mecanismo para establecer metas claras de C&T que sean consistentes con los objetivos y prioridades del programa del Presidente, y contribuir a integrar horizontalmente las diversas políticas de C&T del gobierno. Por ley los miembros regulares del consejo son los ministros, directores de agencias ministeriales y federales independientes, y los asistentes del Presidente relevantes para políticas de ciencia y tecnología, incluyendo al director de la OMB. También asisten al consejo invitados especiales según sea necesario.

10. Divisiones: de Ciencia, de Tecnología, de Seguridad Nacional y asuntos internacionales, de Energía y medioambiente, y de Presupuesto y administración.

Esta estructura combinada del OSTP y el NSTC permite un proceso de *policy-making* informado, definición de políticas coherentes con las prioridades de gobierno, coordinación horizontal de políticas, generación de presupuestos por programas, evaluación y seguimiento de las políticas, y provee las instancias necesarias para la resolución de conflictos y manejo de crisis de manera oportuna. En suma, otorga al Presidente la capacidad de dirigir directa y efectivamente las políticas de ciencia y tecnología.

Análisis de las principales funciones del centro de gobierno

De las estructuras y funcionamiento de los centros de gobierno de la OECD y de Estados Unidos se desprenden ocho funciones básicas para el desarrollo de una acción de gobierno efectiva a través de políticas coordinadas y coherentes.

i. Preparación de las reuniones del gabinete (o consejos interministeriales)

En los países de la OECD y en Estados Unidos el centro de gobierno maneja la logística de las reuniones en que el Gabinete o el Presidente toman las decisiones de políticas. Si bien la función de administrar el proceso a través del cual se toman las decisiones no es suficiente para asegurar resultados óptimos, la evidencia indica que es absolutamente necesaria para una buena coordinación y la generación de decisiones coherentes e informadas. El proceso consiste en generar las condiciones, en particular a través de procedimientos estándares y permanentes, a través de las cuales poder alcanzar una buena coordinación.

Estos procedimientos incluyen la preparación de la tabla de temas de las reuniones del Gabinete o consejos de ministros, establecer fechas límite para la recepción de documentos y repartición de materiales antes de las sesiones, y reglas para el escrutinio de documentos. Los países de la OECD tienen regulaciones precisas en estos temas. Los asuntos a tratar en las reuniones se establecen por adelantado basándose en reglas preestablecidas, a veces en los documentos recibidos de los ministros, otras en relación al programa de gobierno y las prioridades estratégicas para el periodo. En ciertos casos las sesiones se estructuran en varios segmentos estándares, de manera similar a la división de la tabla del día en sesiones de la Cámara de Diputados en Chile.

La mayoría de los países establecen procesos detallados para la presentación de documentos para las sesiones, incluyendo exigencias de materiales y análisis de apoyo. Normalmente existen procedimientos que deben seguir los ministros para presentar iniciativas a consideración del consejo. Estos procedimientos incluyen la consulta obligatoria a otros ministerios, agencias, o *stakeholders* relevantes para el tema en cuestión. También se establecen mecanismos estándares para estas consultas. De esta manera, si los procedimientos se cumplen, facilita la eliminación oportuna de contradicciones e incoherencias en las iniciativas de gobierno, permitiendo a la vez la detección anticipada de posibles crisis.

ii. Coordinación de la legalidad y constitucionalidad de propuestas legislativas y de decretos

Al igual que la División Jurídico-legislativa de la SEGPRES en Chile, las OG tienen unidades que revisan la conformidad con la Constitución, otras leyes y reglamentos, y los requerimientos formales para la preparación de proyectos de ley y decretos por parte del Ejecutivo.

iii. Preparación de las metas estratégicas y planes de trabajo anual y semestral

Planificación estratégica de los objetivos del gobierno y los planes de trabajo son responsabilidades fundamentales de las OG, a la vez de asegurar la coherencia de estos con los objetivos y metas presupuestarias. Por esta razón, las OG de democracias parlamentarias y la OEP de Estados Unidos radican la preparación del presupuesto dentro de ellas. Esto asegura que los presupuestos por áreas de políticas y programas sean acordes con las prioridades políticas estratégicas en vez de ajustar el desarrollo de políticas a los objetivos financieros de Hacienda.

Mientras los ministerios analizan alternativas de políticas en sus respectivos sectores para transformar las metas de gobierno en programas de políticas específicos, la OG tiene la responsabilidad de coordinar el material y asistir al Primer Ministro y su Gabinete (o al Presidente y sus consejos sectoriales) en establecer prioridades entre propuestas alternativas y programas que compiten por fondos en el presupuesto. Esto facilita la presupuestación por programas y evita un excesivo control de Hacienda en el desarrollo de políticas sectoriales.¹¹

El desarrollo de planificación estratégica de la acción del gobierno dentro de la OG generalmente permite asegurar que las deliberaciones sobre prioridades estratégicas incorporen adecuadamente las dimensiones económicas políticas y sociales relevantes, evitando así la fragmentación de las decisiones de políticas. También permite asegurar que la preparación del presupuesto anual considere, y sea consistente con, las prioridades estratégicas. Este proceso a la vez permite asegurar que el Presidente o Primer Ministro sean informados regularmente sobre nuevas situaciones y aspectos que puedan producir posibles efectos sobre los objetivos estratégicos del gobierno.

En los países de Europa del Este analizados por la OECD, uno de los principales problemas que se advierte es la baja capacidad de análisis de políticas en sus OG, lo que limita su incidencia en el proceso de planificación estratégica. Ello dificulta el desarrollo de procesos de planificación comprensivos, lo que a su vez genera mayor descoordinación entre áreas de políticas.

11. En este contexto valdría la pena estudiar la transferencia de DIPRES desde Hacienda a la nueva OEP que proponemos al final de este documento.

iv. Coordinación de contenidos de políticas y propuestas de nuevos programas¹²

En la OECD los ministerios generalmente están a cargo de identificar problemas y nuevas necesidades en sus respectivas áreas, generar alternativas de políticas, consultar con otras agencias de gobierno y *stakeholders*, evaluación de impacto de las alternativas y presentar la propuesta(s) definitiva(s) al consejo de ministros. La OG en estos países cumple el rol de asegurar que las propuestas sean preparadas de acuerdo a procedimientos correctos, y que sean coherentes con los planes de gobierno, plazos estipulados y prioridades estratégicas. Que no sean contradictorios entre ellos. Este es el corazón de la *coordinación de políticas*, y por tanto recae sobre el centro de gobierno.

Las responsabilidades de las OG incluyen asegurar que las políticas sectoriales e intersectoriales hayan sido analizadas desde todos los aspectos relevantes, que el análisis y la información y documentos de apoyo utilizados cumplan con altos estándares de calidad, que exista coherencia entre propuestas y el presupuesto, detectando tempranamente posibles conflictos y contradicciones, y que la cúpula del gobierno tenga la información adecuada y oportuna para tomar las decisiones pertinentes.

Para desarrollar estas funciones es necesario que la propia OG genere los procedimientos estándares de preparación de propuestas y nuevas iniciativas y que asista y supervise a los ministerios en la aplicación de estos procedimientos. Por esta razón es común en los países estudiados (Canadá, Inglaterra y otros) desarrollar manuales para la preparación de propuestas y para la presentación de ellas a las instancias decisorias superiores.

Es interesante constatar que Estados Unidos y Alemania conceptualizan de la misma manera el objetivo de sus OG. En Alemania una de las tres funciones de la OG es “proveer al Canciller las capacidades de información y coordinación de políticas necesarias para conducir [el proceso] general de políticas del gobierno”. En Estados Unidos, la ley que crea la OEP en 1939 establece que ésta tiene la función de “proveer al Presidente del apoyo necesario para gobernar efectivamente”.

En este sentido, la falta de *capacidad de análisis y de coordinación* de las cúpulas de gobierno, debido a Oficinas de Gobierno débiles, es la causa más común de descoordinación de políticas en países en desarrollo.

La coordinación de políticas es un proceso complejo y demandante, el cual requiere de personal capacitado para dichas funciones. El staff de las OG no necesita ser expertos en políticas específicas ni intentar reemplazar o “microgestionar” la labor de los ministerios. Ellos deben ser analistas sectoriales de alta calificación con una mirada general y conjuntiva del sector. La labor de coordinación que desarrollan incluye: i) analizar las iniciativas con una visión am-

12. La mayoría de las OG establecen la coordinación de políticas y la resolución oportuna de conflictos, como una de sus funciones principales. Algunas, incluso, como su única función.

plia y de conjunto, utilizando su conocimiento de las prioridades estratégicas de gobierno y del sector en cuestión, para asistir a los ministerios en el desarrollo de propuestas; ii) Asegurar el cumplimiento de los procesos establecidos para la generación de propuestas; iii) Convocar reuniones interministeriales para resolver incoherencias, contradicciones o conflictos entre agencias o ministerios; iv) Informar (*brief*) a la cúpula del gobierno sobre las variables relevantes, y posibles problemas no resueltos, de las iniciativas a considerar.

La participación temprana del staff de la OG (u OEP) en el proceso de desarrollo de políticas en los ministerios es crucial para el éxito del proceso de coordinación. Generalmente los analistas de la OG son asignados para cubrir un ministerio, varios, o un sector completo. Ellos deben estar enterados tempranamente de las iniciativas en sus respectivas áreas ya sea por canales formales o informales.

Para la resolución oportuna de conflictos en la OECD y en Estados Unidos existen instancias formales de coordinación en múltiples niveles de gobierno. Los analistas de las OG participan y monitorean estas instancias a nivel inter-agencias, de subsecretarías, o de los consejos interministeriales en la OEP de Estados Unidos.

El establecimiento de procedimientos estándares detallados no solo contribuye a la coordinación de políticas por su efecto directo, sino que genera una cultura transversal de trabajo conjunto, de predictibilidad de modos de operar, tiempos de desarrollo y en general facilita la inteligibilidad de procedimientos en áreas específicas para personal de otros sectores, niveles de gobierno y *stakeholders*. Como se vio en la sección anterior, la OMB es la encargada de analizar los procedimientos de gestión en el estado federal de Estados Unidos. La división de gestión pública desarrolla procedimientos estándares y asesora a las diversas agencias del Estado en su aplicación.

v. Coordinación de comunicación estratégica (interna, externa, y vocería)

Esta es una función estándar de todo centro de gobierno, tanto en la OECD como Estados Unidos y Chile. La ventaja de incorporar esta función dentro de la OG es facilitar una acción coordinada de los procesos (y personal) de desarrollo de políticas, supervisión de la labor de los ministerios y la comunicación estratégica del gobierno. Facilita que la información entregada por los ministerios sea coherente y no existan contradicciones entre declaraciones de los ministros y sus voceros.¹³

En este aspecto la división de comunicación de la OG también establece procedimientos estándares y regulares de comunicación y coordinación de información interna y externa entre los diferentes ministerios y agencias. En Estados Unidos la división de vocería de la OEP y la de comunicación estratégica trabajan en estrecha colaboración entre ellas y con el Presidente. Esto asegura que la vocería diaria a la prensa sea consistente con las prioridades comunicacionales del gobierno.

13. Contradicciones que han sido comunes en Chile en los últimos años.

vi. Monitoreo de desempeño del gobierno

La mayoría de las OG cuentan con la capacidad para realizar monitoreo de las decisiones del gobierno, tanto de programas y políticas específicas como de decisiones políticas y administrativas. La implementación de las decisiones de la cúpula es por definición de responsabilidad de los ministerios. A la vez en el aparato del Estado normalmente existen instancias de supervisión y evaluación de políticas. La OG no debe intentar reemplazar estas funciones, sino que enfocarse en recolectar la información existente en el Estado —evaluar si es suficiente para la toma de decisiones— y agregarla de manera útil para la toma de decisiones por parte de la cúpula. Este monitoreo del desempeño del Estado en su conjunto es fundamental.

Los ministerios y agencia de evaluación focalizan su atención en programas específicos, la evaluación del desempeño del gobierno como un todo y de políticas complementarias entre si es la labor propia de las OG. Estas sin embargo no deben monitorear solamente los aspectos formales de la ejecución de programas sino también, y principalmente, el impacto de los programas y cumplimiento de objetivos.

vii. Coordinación de relaciones con otras partes del Estado

La coordinación efectiva de políticas también requiere de la coordinación con otros sectores del Estado. Como una parte importante de las políticas de gobierno requieren de aprobación legislativa no es fácil para los gobiernos controlar la agenda. En países parlamentarios y en Estados Unidos —no así en Chile—, los parlamentarios inician parte importante de las leyes que se aprueban. Para lograr la implementación de una agenda coherente es necesario para el gobierno mantener una estrecha relación con el Parlamento (con el Presidente en sistemas semi-presidenciales), con el Banco Central, el Poder Judicial, la Contraloría, etc. Las OG de la OECD, la OEP de Estados Unidos, así como la SEGPRES en Chile, tienen unidades especializadas a cargo de esta función.¹⁴

viii. Coordinación de prioridades horizontales específicas

Casi todas las OG desarrollan algunas labores no estrictamente relacionadas con su función central de coordinación de políticas, sino con prioridades políticas de gobierno, ya sean programas intersectoriales de alta valor estratégico o ejecución de iniciativas que por su naturaleza deben ser desarrolladas en estrecha colaboración con el Presidente o Primer Ministro. Prioridades intersectoriales como seguridad interior del Estado en Estados Unidos, incorporación a la Unión Europea en países de Europa del Este, o el representante de Comercio de Estados

14. Al igual que el caso de la DIPRES, se estima conveniente trasladar estas funciones de SEGPRES a la nueva OEP.

Unidos (USTR) el cual por el marco institucional norteamericano requiere de una cercanía especial con el Presidente.¹⁵

Las características propias de la oficina de gobierno —alta capacidad de análisis de políticas, cercanía con el Presidente, conocimiento de las prioridades de gobierno y del funcionamiento de los diversos ministerios, agencias y programas— la transforma en la entidad más apropiada para coordinar la ejecución de políticas transversales complejas y de alta prioridad estratégica para el gobierno. No en todos los países se radican en la OG, y en los países en que se hace, no todas las iniciativas con estas características se radican allí. En cualquier caso, en la mayoría de los países se considera que la reforma del Estado, como un proceso constante de afinamiento y racionalización de procesos, que afecta a todos los ministerios y agencias en su conjunto, que a veces es urgente y complejo, debe ser radicado en la OG. Como hemos dicho, en Estados Unidos esta labor es desarrollada por la división de gestión pública de la OMB en la Oficina Ejecutiva del Presidente.

Lecciones sobre los procesos de reforma del centro de gobierno

A través de la asesoría en la reforma de las OG de sus países miembros y de los países de Europa del Este, la OECD ha acumulado evidencia significativa sobre las características de los procesos de reforma exitosos. En primer lugar es fundamental que el proceso de reforma de la OG sea liderado por el Primer Ministro (o Presidente), o al menos el director de la OG. Es conveniente comenzar de la estructura existente y reformarla progresivamente y en lo posible hacia un esquema predeterminado. Hay que tener en cuenta que completar este proceso de cambio toma tiempo. El proceso de análisis, adaptación y diseño generalmente se realiza en algunos meses. La implementación sin embargo, es compleja, generalmente incorpora decisiones políticas, presupuestarias, para algunas de las cuales se necesitan cambios legislativos o regulatorios. Simultáneamente se requiere entrenar al personal para adaptarse a las nuevas estructuras.

Para el éxito de la reforma del centro de gobierno, esta debe ser acompañada por el reforzamiento de las capacidades de los gabinetes de los ministerios y agencias. Ellos deben tener la capacidad de análisis de políticas, supervisión y presentación de iniciativas al consejo de Gabinete o al Presidente. “Un coordinador necesita algo que coordinar”.¹⁶ Sin la información necesaria y propuestas de políticas de altos estándares de calidad, la OG no puede asegurar una toma de decisiones informada y coordinar efectivamente.

15. En Estados Unidos el Congreso es quien tiene la potestad de realizar negociaciones internacionales para concluir tratados de libre comercio. Debido a la dificultad de que un cuerpo colectivo negocie un acuerdo de comercio con otro país, cuando se quiere acelerar el proceso el Congreso concede una facultad de *fast track* al Presidente para que negocie directamente el tratado, el cual luego es aprobado o rechazado en su totalidad por el Congreso. Para desarrollar esta labor el Presidente crea la oficina del USTR, con el cual trabaja en estrecha colaboración.

16. OECD (2004b).

Por último, la reforma de la OG implica un cambio fundamental en la manera de gobernar, un cambio cultural que base la gestión del Estado en procedimientos estándares, instancias múltiples de coordinación y decisiones tomadas a la luz de información oportuna y de alta calidad. Ello implica un profundo cambio cultural. El proceso de reforma debe incorporar un esfuerzo significativo en informar y difundir los objetivos de la reforma, y luego de liderar el cambio cultural correspondiente a la nueva estructura del gobierno.

La estructuración del NEG en los cuatro gobiernos de la Concertación. Principales lecciones

Las facultades y la estructura institucional de la Presidencia de la República

Un análisis del presidencialismo chileno, ha llevado a Edgardo Boeninger a sostener que es uno de los más fuertes de América Latina. Elemento clave, según este autor, es el control de las iniciativas políticas que ostenta, lo que le permite definir la agenda. En otras facultades que le otorga la Constitución destacan la posibilidad de nombrar y remover a ministros, subsecretarios, jefes de servicios públicos y empresas del Estado y un gran número de altos funcionarios. Tiene iniciativa exclusiva respecto de materias tributarias, creación de servicios públicos, fijar y modificar remuneraciones y seguridad social. En materia de presupuesto, si el Congreso no lo despacha al 30 de noviembre, rige el proyecto presentado por el Ejecutivo; el Congreso no puede aumentar ni disminuir la estimación de ingresos sino solo reducir gastos, salvo aquellos definidos por leyes permanentes. Corresponde al Presidente, la conducción exclusiva de las relaciones políticas internacionales y designar a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Le corresponde también, nombrar o participar en el nombramiento de ministros y fiscales de la Corte Suprema a partir de quinas presentadas por la propia Corte Suprema, debiendo estos, sin embargo ser ratificados por el Senado. Designa además, otros miembros del Poder Judicial, esta vez sobre la base de ternas propuestas por las respectivas Cortes de Apelaciones. Con el acuerdo del Senado nombra al Contralor General de la República y a los Consejeros del Banco Central. Designa al presidente del Banco Central entre los consejeros; a los superintendentes y otras autoridades (Boeninger, 2007: 44-49). El mismo autor enumera lo que a su juicio constituirían restricciones al poder del Presidente. Entre ellas destacan, el sistema electoral binominal que genera las condiciones para que la oposición con un tercio del electorado pueda conseguir hasta la mitad de los curules de ambas Cámaras del Congreso Nacional; las altas exigencias de quórum para las reformas constitucionales, las leyes orgánicas y la “marcada impronta neoliberal” (id., p. 61) que tiene la Constitución. Completa este marco de restricciones la autonomía del Banco Central y las dificultades para remover a los comandantes en jefe de las FF.AA. y Carabineros.

Las características del presidencialismo chileno, heredado del régimen militar y parcialmente modificado por una serie de reformas constitucionales que se articularon con la estrategia desarrollada por los distintos gobiernos de la Concertación, contribuyen decisivamente a explicar los grandes logros de la coalición y, paradójicamente, aparecen explicando las limitaciones que está enfrentando en la actualidad. Edgardo Boeninger es sin duda el principal ideólogo de dichas estrategias y es también quien las ha explicitado con mayor claridad. La tesis central de Boeninger, es que las importantes facultades del Presidente de la República así como sus restricciones explican las causas del éxito logrado por la coalición.

El liderazgo presidencial

Probablemente es plausible asumir que en el contexto del régimen presidencial, de las normas que determinan las atribuciones y facultades del Presidente de la República, y de las características institucionales básicas del Ejecutivo, la personalidad del Presidente es decisiva en la determinación de la forma en que se estructura y opera el centro de gobierno. Las cuatro personas que han ocupado la primera magistratura presentan características singulares. En el caso de Patricio Aylwin, se trata de un político de larga trayectoria, profundo conocedor del sistema político, con un fuerte liderazgo derivado, entre otras cosas, de haber ejercido en cinco ocasiones el cargo de presidente de la Democracia Cristiana y de haber sido el principal líder de la oposición al régimen de Pinochet. Como Presidente enfrentó las dificultades de toda transición desde regímenes autoritarios a sistemas democráticos y las complejas relaciones cívico-militares pero, como contrapartida, su Administración se estructuró sobre la voluntad ampliamente compartida de avanzar en la transición a la democracia. Como abogado especialista en derecho constitucional es una persona que valora altamente las instituciones. En tal sentido, no resulta extraño que hayan sido sus ministros sus principales asesores. Por su trayectoria y la naturaleza de su liderazgo político, su conducción se concentró en las grandes decisiones políticas, delegando en sus colaboradores las tareas del manejo cotidiano. La creación de fuertes lazos de confianza con sus principales colaboradores en el largo periodo de lucha contra la dictadura facilitó la amplia delegación de funciones.

El caso del presidente Eduardo Frei es sin duda distinto. Se trata de un ingeniero, que durante muchos años se concentró en sus actividades profesionales. Ingresó a la vida política activa en los últimos años del régimen militar. No obstante, su involucramiento político posterior fue vertiginoso. Activo militante en el plebiscito, senador por la Región Metropolitana y presidente del Partido Demócrata Cristiano. El carácter ampliamente mayoritario de su partido en la época, y la alta votación que recibió, le permitió colocar a sus principales colaboradores en los puestos principales del Gabinete. Su relativa distancia con la actividad política lo llevó a delegar la gestión política cotidiana en su equipo político. Los avances logrados en la transición a la democracia y las dificultades para convocar a la ciudadanía a un esfuerzo modernizador con fuertes tintes tecnocráticos, debilitó

la unidad de objetivos de la coalición y el gobierno. No fue en ese sentido casual la aparición de las primeras señales fuertes de desafección ciudadano respecto del sistema político (las votaciones del año 1997 fueron testigo de un fuerte aumento del abstencionismo) y la aparición de significativas diferencias al interior de la coalición de gobierno. La pérdida del sentido político global de la Administración llevó a un debilitamiento del equipo político lo que permitió, por primera vez en estos 19 años, que la conducción política pasara al ministro de Hacienda. Esto se acentuó con la llegada de la crisis asiática. No obstante, la capacidad del Presidente para tomar decisiones, asociadas probablemente a su experiencia gerencial, lo llevó a rectificar oportunamente y restablecer el mando de la política al nombrar ministro Secretario General de la Presidencia a José Miguel Insulza.

El presidente Ricardo Lagos es sin duda junto con el Presidente Patricio Aylwin el principal personero de la Concertación. Líder indiscutido de la izquierda de la Concertación, militante de una de las fracciones del Partido Socialista desde principios de los ochenta; fundador y líder del Partido por la Democracia, disfrutaba de una fuerte influencia en los partidos de dicho sector. De una formación muy amplia (abogado y economista) y habiendo ocupado las carteras de Educación y de Obras Públicas disponía de un conocimiento técnico y detallado de las principales políticas públicas, lo que le permitía involucrarse a fondo tanto en las grandes decisiones de política como en los aspectos más técnicos de los proyectos. La naturaleza de su liderazgo presidencial es compleja. Su asesoría personal es altamente calificada, políticamente experimentada y alcanza una influencia muy importante. No obstante, coexiste con esta asesoría un grupo de ministros de personalidad fuerte, con amplia experiencia política y de reconocida capacidad en sus campos específicos.¹⁷ Bajo la fuerte autoridad presidencial, estos dos grupos de personeros establecen una sólida alianza que le da alta consistencia a la conducción política. Esto permite superar adecuadamente un momento grave que vive la Administración hacia la mitad del periodo pero el desenlace definitivo deja en evidencia una grave crisis de gestión, sobre la cual volveremos más adelante.

Finalmente, la presidenta Michelle Bachelet representa un quiebre con el establishment de la Concertación. Se trata de una militante del Partido Socialista de larga trayectoria pero que no había tenido cargos de figuración relevante ni en el partido ni en el gobierno, hasta que asume primero como ministra de Salud y luego de Defensa en el gobierno de Ricardo Lagos. Su popularidad crece como la espuma ganando la candidatura presidencial, en cierto sentido, pese a la voluntad de los grupos que tradicionalmente habían predominado en la Concertación. Su amplio triunfo contrastó con el pesimismo que había acompañado a buena parte del período anterior y el entusiasmo que provocó la llegada de una mujer a la Presidencia de la República, le permitieron persistir en varias promesas de campaña que terminarían constituyéndose en una especie de camisa de

17. Nos referimos naturalmente a José Miguel Insulza, ministro del Interior; a Nicolás Eyzaguirre, ministro de Hacienda y a Carlos Cruz, ministro de Obras Públicas.

fuerza para la constitución del Gabinete. Las exigencias de “caras nuevas”, de paridad entre los sexos y de que nadie “se repite el plato” además del tradicional equilibrio político condujeron a la estructuración de un Gabinete cuyo equipo político no logró consolidarse durante mucho tiempo. El Gabinete nació además, marcado por un clivaje que determinaría su operación hasta la actualidad. Por una parte, la nueva izquierda del Partido Socialista, que pese a su gran fuerza dentro de la organización siempre había estado excluida del Gabinete, que se concentra en los ministerios sociales (Trabajo y Salud) y MIDEPLAN que desarrolla el espíritu reformista de la nueva Presidenta, y el grupo Expansiva¹⁸ que asume el control de la política económica. Esta división de tareas, en un contexto de debilidad del equipo político, cristaliza en un predominio sin contrapesos del Ministerio de Hacienda que marcarán el curso de la Administración y las graves contradicciones que la han caracterizado.

El apoyo a la conducción del gobierno: la inexistencia del consejo de Gabinete como máxima instancia de asesoría colectiva a la Presidencia de la República

Egaña y Chateau (2006) han analizado en detalle la institucionalidad del “centro de gobierno”. En su opinión, en el caso chileno, el centro de gobierno está constituido por la Presidencia de la República y su asesoría y los ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno y de Hacienda. A estas instancias se suma el Comité Político.

Aun cuando ha existido un mismo diseño institucional, lo que parece cambiar es el peso que cada instancia adquiere en cada administración. Para el análisis del Núcleo Estratégico de Gobierno, (NEG), del “Centro de Gobierno” o de la “Coordinación estratégica del Ejecutivo” la interacción y el balance de poder entre las instancias institucionales y la asesoría personal del Primer Mandatario tiene importantes consecuencias. La naturaleza individual de la asesoría personal, tiene como consecuencia la concentración de la atención política en unas pocas prioridades y el monitoreo difícilmente puede superar un seguimiento general. En efecto, la asesoría presidencial no institucional no dispone del apoyo de entidades que permitan un seguimiento técnico político con el detalle requerido, incluso, de las iniciativas consideradas como prioridades presidenciales. En esas circunstancias, se corre el peligro de que la única fuente efectiva de información sea el ministro encargado de la iniciativa correspondiente.

Relacionado con la anterior, otro aspecto adquiere singular importancia. La SEGPRES, si bien dispone de una serie de instrumentos técnicos para el seguimiento de las políticas, carece de recursos de poder propio, necesarios para

18 Algunos han discutido el grado de vinculación que unía al grupo Expansiva. No obstante, las ministras de Defensa, Energía y Minería y los ministros de Hacienda y Obras Públicas participaban de dicha asociación.

inducir a los ministerios sectoriales al cumplimiento de las tareas requeridas para una adecuada coordinación. Su único recurso efectivo, es la cercanía al Presidente y lo crucial de su apoyo político. En tal sentido, el predominio de la asesoría personal, puede tener como una de sus consecuencias más grave que se diluya la conducción política efectiva de la gestión gubernamental global. Esto es de particular importancia ante la falta de operación del Consejo de Gabinete.

Desde la Administración de Ricardo Lagos, el Consejo de Gabinete no ha jugado un papel significativo. Esto se ha justificado con el argumento de que el régimen presidencial no admite, como el parlamentario, una entidad de esta naturaleza (Egaña y Chateau, 2006). El argumento de fondo, es que al ser los ministros de exclusiva confianza del Presidente, la capacidad de decisión radica solo en la persona del Presidente. No obstante, en los dos gobiernos anteriores el consejo de Gabinete parece haber jugado un papel más importante. Naturalmente que la decisión final va a radicar siempre en la Presidencia de la República, la diferencia está en si existe la posibilidad o no de que el proceso decisorio pueda involucrar todos los argumentos relevantes o si, por el contrario, la decisión va a depender de la solidez de los ministros o asesores más cercanos al Presidente o de las fuerzas relativas de los distintos ministerios. El consejo de Gabinete es también una instancia adecuada para desarrollar una visión común respecto de los objetivos básicos del gobierno, de las prioridades, de las formas en que se debe lidiar con la oposición y con los diferentes grupos sociales. La falta de operación del consejo de Gabinete, o de otra instancia colectiva de conducción gubernamental global, es una de las principales deficiencias que ha mostrado la operación del Centro de Gobierno en las Administraciones de la Concertación.

La instancia colectiva a nivel de ministros que ha venido operando, desde hace ya bastante tiempo, es el comité político de ministros, entidad que no sustituye al consejo de Gabinete. Su preocupación fundamental es la contingencia. La agenda de esta instancia está conformada por la “agenda programática” que identifica las materias de política gubernamental sobre las cuales se requiere una decisión presidencial; la “contingencia semanal” que analiza los principales conflictos políticos, económicos o sociales del periodo indicado; la contingencia proyectada que presenta los conflictos que pueden aparecer en un horizonte de los próximos tres meses y; la agenda legislativa que presenta la agenda de ambas Cámaras del Parlamento, con la finalidad de definir la posición por parte del Ejecutivo ante las diversas materias a ser tratadas por el Parlamento (Egaña y Chateau, 2006). Esto significa que no existe capacidad de identificar los problemas asociados con el propio desempeño de la gestión gubernamental y con la construcción de las políticas públicas de largo plazo. El comité político se entera solo de las consecuencias de la falta de un monitoreo adecuado cuando el problema ya ha generado alarma pública.

Es en este marco general de ausencia del consejo de Gabinete, como apoyo fundamental a la conducción política presidencial, es que las distintas administraciones

muestran sus diferencias. Estas diferencias se estructuran a partir de la naturaleza del liderazgo presidencial y la relación de fuerzas entre los distintos ministerios.

El centro de gobierno bajo la administración del Presidente Patricio Aylwin: la primacía de la política en la conducción del gobierno

En el caso de Aylwin, la coordinación se concentró, precisamente, en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), tanto en lo relativo a la coherencia interna del Ejecutivo como en sus relaciones con los partidos políticos y el Parlamento. El impulso de la agenda se basó en una estrecha relación de la SEGPRES con el Ministerio de Hacienda, dada “la gravitación principal que desde el primer momento se reconoció en dicho ministerio responsable de la política económica” (Boeninger, 2007). Debido a la naturaleza pluripartidista que tenía la base política del gobierno, se incorporó a “esta férrea unión” (id.) el ministro de la Secretaría General de Gobierno, de militancia socialista, dándole a la alianza SEGPRES – Hacienda un carácter transversal. Este modelo de conducción se complementó con los Comités Interministeriales y las comisiones bipartitas Ejecutivo – Parlamento. Se sumaban a estos últimos asesores, que tenía como objetivo establecer vínculos sistemáticos entre políticos y tecnócratas. (id.)

Edgardo Boeninger estaba convencido de que el éxito de la transición dependía de la capacidad de asegurar una adecuada conducción económica. En tal sentido señalaba “parece esencial otorgar y mantener un fuerte respaldo presidencial y de los ministros políticos claves al ministerio conductor de la política económica, como condición política de continuidad, predictibilidad y estabilidad de la economía” (op.cit. p. 55). Esta afirmación puede interpretarse de múltiples maneras y cada una de dichas interpretaciones implica consecuencias muy variadas.¹⁹ Para Aylwin y Boeninger no existían dudas respecto de la primacía de la política en las decisiones gubernamentales. En tal sentido, la prioridad asignada a la política económica como instrumento principal para consolidar la transición a la democracia, era una decisión política. No respondía, como pudiera colegirse, a que la imposición del mercado como mecanismo regulador fundamental exigía acotar la gestión gubernamental a impedir que surgieran interferencias de la política en la operación de la economía, lo cual debía traducirse en la primacía de la economía en la conducción gubernamental.

El NEG bajo la administración del presidente Eduardo Frei: la construcción del predominio del Ministerio de Hacienda en la conducción global de las políticas públicas

El gobierno de Eduardo Frei, en su origen, estuvo marcado por el éxito de la transición y, por ello mismo, por el desempeño económico exitoso alcanzado bajo la Administración de Patricio Aylwin. Su amplio triunfo reflejó la satisfacción generalizada por haber sido posible reunir con éxito la democracia con la

19. De hecho, el autor, parece entender esta recomendación como una prescripción general.

prosperidad económica. La lectura de esta evolución no es sin embargo sencilla. La confluencia interesada de quienes querían ver estos éxitos como resultado de las reformas económicas del régimen militar y, la natural defensa de las decisiones adoptadas durante la primera Administración luego de la vuelta a la democracia, llevaron a instalar la idea de que se había consolidado una nueva etapa en la historia del país, la etapa en que la economía funcionaba con piloto automático. Al mismo tiempo, y en contraposición drástica con la situación del gobierno anterior, el equipo político nació con una fuerte discapacidad que no logra ser superada sino hasta las postrimerías del gobierno.²⁰ La declaración del fin de la transición a la democracia y la proposición de hacer de la modernización el eje de la gestión gubernamental abrió el paso al predominio del ministro de Hacienda en el Gabinete. El fuerte impacto de la crisis asiática terminó con las ilusiones respecto de un mundo sin crisis. Dejó además, al descubierto, las graves debilidades de la conducción macroeconómica. El país se sumió en una recesión que hizo aparecer como posible lo que parecía imposible: un triunfo de la oposición constituida por los herederos del régimen militar. La capacidad del Presidente permitió dar un giro a esta situación y el gobierno se dispuso a enfrentar la próxima elección presidencial.

El predominio del ministro de Hacienda en el Gabinete del presidente Eduardo Frei representa un avance significativo del posicionamiento del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos, al interior del Ejecutivo. No cabe duda que el rol de estas entidades en relación con el presupuesto y las obligaciones de preparar un informe financiero sobre todas las iniciativas legales le aseguraban una posición de alta influencia. No obstante, la introducción de mecanismos de control de desempeño, de evaluación de programas, le permite construir un fuerte aparato de seguimiento de toda la administración y un amplio dispositivo de intervención en áreas de la gestión pública sobre las cuales no tenía incidencia anteriormente. Esto hizo posible al Ministerio de Hacienda y la DIPRES, disponer de una capacidad de influencia sobre las políticas públicas que opera casi independientemente de la fuerza que, en las distintas coyunturas, pueda tener el ministro de Hacienda de turno. Sobre este tema volveremos más abajo.

El NEG bajo la administración del presidente Ricardo Lagos

El gobierno del presidente Ricardo Lagos, señala Edgardo Boeninger, se caracterizó por su parte, por la combinación de un Presidente altamente conocedor de todos los temas, “el ministro del Interior como jefe político, el ministro de Hacienda, crecientemente involucrado en los temas políticos y sectoriales y el

20. Cabe recordar que quien asume como ministro del Interior y jefe de Gabinete, el dirigente socialista Germán Correa no logra una sintonía adecuada ni con el Presidente de la República ni con el llamado círculo de hierro del presidente Frei conformado por Genaro Arriagada, Carlos Figueroa y Raúl Troncoso. La salida del dirigente socialista no terminaría con los problemas. Conflictos al interior del mencionado círculo de hierro y otras dificultades obstaculizaron permanentemente la operación eficiente del comité político.

llamado ‘segundo piso’, compuesto por asesores presidenciales directos que tomaban diversas iniciativas, apoyaban directamente al Presidente y establecieron una alianza con el ministro de Hacienda, realizando desde esta perspectiva una labor similar a la SEGPRES en el primer periodo” (2007).

El análisis de Boeninger es como siempre agudo y preciso. No obstante, su concentración en la cúspide de la gestión gubernamental le hace perder de vista un elemento que sería crucial para la Administración de Ricardo Lagos. En efecto, lo que diferencia a la dimensión personal del NEG de su dimensión institucional, es que los ministros que operan como asesores directos del Presidente lo hacen también como jefes de los aparatos que les toca dirigir. En tal sentido, al comienzo de la Administración de Lagos se desata un conflicto que tiene dos dimensiones relevantes para nuestro análisis: la disputa por la conducción global de la gestión gubernamental y la disputa generada por el dinámico crecimiento del sistema de concesiones.

El primero fue protagonizado por el ministro Secretario General de la Presidencia por una parte y el ministro de Hacienda por la otra.

La Secretaría General de la Presidencia nace con la tarea de dirigir la coordinación intragubernamental. Bajo la dirección de Boeninger se empieza a montar un complejo sistema de coordinación. Como señalan Egaña y Chateau (2006), este sistema es operado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (División de Coordinación Interministerial). Permite mantener un seguimiento completo a todas las instituciones del Poder Ejecutivo sobre el estado de avance y cumplimiento de sus principales compromisos anuales. Supone que, para cada año, considerando el programa de gobierno, las distintas instituciones establezcan los principales compromisos respecto a las metas de su acción. Este trabajo de programación es de gran importancia para la elaboración del proyecto de presupuesto de cada institución y debe ser posteriormente ajustado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuestos. Este ejercicio de monitoreo permite al gobierno obtener una visión global de sus prioridades dentro de cada sector de la Administración y posibilita conocer la medida en que cada plan concreto es ejecutado y hasta qué punto el resultado cumple con los objetivos planteados en el Programa de Gobierno y por los compromisos asumidos por el Presidente de la República.

La plataforma de seguimiento presupuestario establecida en la Dirección de Presupuestos, es sin duda complementario al de la Secretaría General de la Presidencia, pero en ciertas condiciones se puede transformar en una dirección alternativa y disputar la primacía en la coordinación. En efecto, a lo largo del proceso presupuestario dicha entidad interviene permanentemente. Luego de fijar el marco presupuestario para el año siguiente, la DIPRES analiza el proyecto de presupuesto de cada ministerio. En este análisis se revisa la consistencia de la asignación de recursos con los objetivos de política de la entidad; se analizan las solicitudes de gastos en personal en relación con los programas definidos.

Al mismo tiempo, ya se tiene información sobre la ejecución presupuestaria del año en curso, lo que hace posible al sectorialista de la DIPRES disponer de una estimación preliminar de la eficiencia con que está operando el ministerio de que se trate. Finalmente, es la DIPRES la que dispone de la información fundamental para definir si se introduce un nuevo programa y si se continúa con uno anterior. Sus facultades respecto del presupuesto, le han permitido tener una incidencia en las decisiones sectoriales mucho más allá de lo que sería la determinación del marco presupuestario. A esto se suma, el rol que juega en el control de los indicadores de desempeño la administración de los estudios de evaluación de programas y la revisión, también mucho más allá de lo relativo al impacto financiero de los proyectos de ley, involucrándose en la discusión sobre aspectos específicos y hasta de detalle de los temas sectoriales.

En el contexto de estos entramados en competencia, se inició una lucha por incidir en el Primer Mandatario. Ambos ministros, Álvaro García de la Secretaría General de la Presidencia y Nicolás Eyzaguirre, de Hacienda, tenían una larga trayectoria de amistad y cercanía con el Presidente de la República. Dos temas parecen haber constituido los nudos clave en el conflicto que terminaría con la salida de Álvaro García: la orientación y la conducción de la reforma del Estado a la cual el Presidente le dio una gran importancia en la primera fase de su gobierno y lo relativo a la radicación de la evaluación de programas y políticas públicas. Probablemente, la constitución de una estrecha alianza entre el ministro del Interior, el de Hacienda y el “Segundo Piso” contribuyó a que el conflicto se resolviera a favor del Ministerio de Hacienda. Esto marcaría la conducción gubernamental. Lo político quedaría en manos del ministro del Interior; la conducción económica en el ministro de Hacienda y la conducción operativa de la gestión gubernamental pasaría a manos del Ministerio de Hacienda.

El segundo conflicto tendría lugar entre el ministro de Obras Públicas y el de Hacienda. Con el fuerte apoyo del Presidente y del mundo empresarial, el antiguo Coordinador General de Concesiones tomó en sus manos el Ministerio de Obras Públicas. El buen desempeño del mecanismo, hasta ese momento, llevó a esta autoridad a extender la aplicación del mecanismo a varios ámbitos entre los cuales destacaban los aeropuertos, cárceles y hospitales. Problema permanente que enfrentaba a ambos ministerios era el financiamiento adecuado de la institución tanto para mantener a los equipos permanentes como para la preparación de los proyectos, por una parte, así como los compromisos fiscales requeridos para hacer rentables los diferentes proyectos. En el año 2001, los conflictos se hicieron recurrentes, en particular, como ya fue mencionado, lo relativo al crecimiento de endeudamiento contingente. Este conflicto se resolvería con la salida de Carlos Cruz y la instalación, como Ministro de Obras Públicas, de un alto funcionario de un organismo dependiente del Ministerio de Hacienda.

Los ulteriores problemas judiciales derivados del MOP – Gate, terminaron de debilitar a la Dirección General de Concesiones y al Ministerio de Obras Públicas,

cuyo ministro tenía además bajo su dirección el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Esto tendría repercusiones más allá de este sector. La pérdida de poder del MOP al interior del Gabinete representaba el último ámbito de resistencia frente al predominio del Ministerio de Hacienda, que se consolidaba en tres frentes: la influencia personal sobre el Presidente en materias económicas, su rol dominante en la conducción global de la gestión gubernamental y su papel decisivo en la toma de decisiones de los sectores más relevantes de la política pública.²¹

¿Cuál es el escenario que enfrenta la conducción gubernamental como resultado del desenlace de estos dos conflictos? Lo que parece producirse es la acentuación de la fragmentación de la toma de decisiones políticas. La grave crisis surgida por las diferentes anomalías administrativas y sucesos de corrupción, ponen al gobierno en una situación extremadamente difícil. El ministro del Interior se aboca al establecimiento de un acuerdo con la oposición para superar la crisis política introduciendo importantes reformas al Estado. Se crea la Alta Dirección Pública y un primer mecanismo de financiamiento de las campañas políticas. Estas iniciativas restablecen la capacidad de conducción política por parte del gobierno. El ministro de Hacienda por su parte, había enfrentado desde el inicio de la Administración condiciones macroeconómicas difíciles. Los efectos de la crisis asiática y de la política aplicada para superarla se proyectaron con fuerza en los primeros años del gobierno. En los años 2002 y 2003, el PIB creció a tasas de 2,2 y 3,9 por ciento respectivamente. Se estaba lejos de las tasas promedio de la década anterior que habían permitido doblar el PIB en pocos años. El mecanismo del superávit estructural planteaba restricciones para la aplicación de instrumentos fiscales en la reactivación económica y para cualquier otro nuevo gasto, por lo cual y a proposición del entonces presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, se decide buscar elevar la actividad económica operando sobre los “lomos de toro” que en el nivel microeconómico parecían afectar gravemente el dinamismo de la economía. En este contexto difícil, las políticas públicas continúan su marcha. La reforma de la salud, absorbe buena parte de las energías y capacidades de la conducción política debilitada. La otra política prioritaria era sin duda la infraestructura.

A partir de 2003, el MOP enfrenta la confluencia de variadas demandas. Por una parte, está la defensa frente a las diversas causas judiciales que se llevaban en contra de la entidad. Por la otra, fuertes presiones para cumplir los compromisos de nueva infraestructura. Se quería terminar las autopistas urbanas, dotar al país de una nueva red de aeropuertos, construir una ambiciosa red de nuevas cárceles,

21. Cabe recordar que el ministro Secretario General de la Presidencia saliente era un destacado economista, que había estado a cargo del Ministerio de Economía en la Administración anterior y había intentado estructurar un cierto mecanismo de concertación social que apareció como una instancia importante de coordinación gubernamental con el sector empresarial y sindical. Al asumir García como ministro Secretario General de la Presidencia, intentó continuar con la iniciativa en este ministerio más político. No obstante, encontró la oposición del equipo económico que planteó sus aspiraciones de protagonismo en este campo. De hecho, poco después el gobierno, bajo la dirección de los ministros de Hacienda y Economía, y la Confederación de la Producción y el Comercio, se pusieron de acuerdo en torno a la agenda microeconómica para la competitividad.

avanzar en otra edificación pública y extender el mecanismo a los hospitales. Durante la primera mitad de la presente década toman mucha fuerza, además, todos los procesos de renegociación de contratos y disputas frente a las comisiones de conciliación o arbitrales en varias de las obras concesionadas, que resultan sumamente demandantes, para la Coordinación de Concesiones y para el MOP. Al mismo tiempo, el ministro de Obras Públicas, en su calidad de ministro de Transportes y Telecomunicaciones estaba enfrentando los procesos tarifarios correspondientes a la telefonía fija y el cargo de acceso de de las compañías móviles y sobre todo, el proyecto que revolucionaría el sistema de transporte de personas de la ciudad de Santiago. En medio de esta abrumadora carga de trabajo, el ministro del MOPTT es removido de su cargo. El nuevo ministro debía informarse rápidamente de toda esta carga de trabajo y empezar a operar. Era difícil en estas condiciones pedir demasiado al órgano sectorial. La inexistencia de un órgano consolidado para dirigir el proyecto del Transantiago completa esta visión desalentadora.

El informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre el Transantiago, junto con constituir un gran estudio de política pública, deja en evidencia las causas del colapso del sistema, sus responsables directos, pero sobre todo comprueba nuestra tesis básica de que la conducción de la gestión gubernamental había pasado al Ministerio de Hacienda y que dicho ministerio tiene gran incidencia en las políticas sectoriales. Es útil para nuestro análisis enumerar las principales conclusiones del informe de mayoría de la Comisión Investigadora para luego extraer las conclusiones relevantes para nuestro análisis. En una breve síntesis estas son las siguientes:

- Sobreestimación de las capacidades del país para llevar adelante esta iniciativa. Las consecuencias de este error son numerosas.
- Descarte a priori de la posibilidad de entregar un subsidio público al sistema. Exigencia simultánea de que el sistema debía ser barato. Como concluye la comisión: “Por lo tanto, el Plan Transantiago nacía desde sus primeros pasos con recursos financieros, materiales y humanos limitados, lo que constituyó otro dato de la causa, especialmente en lo referido al gasto y la inversión públicos. Esta decisión fue coherente con el compromiso estratégico que ha guiado a la autoridad económica desde 1990, de disciplina y responsabilidad fiscales y de mantención, bajo cualquier circunstancia, de un superávit estructural en el balance fiscal anual. El sistema debía ser barato para el Estado y también para el usuario para romper con el “círculo de deterioro” del sistema anterior y atraerlo al sistema de transporte público, especialmente al Metro, hasta el momento subutilizado.²² Para ello la tarifa debía ser menor o igual

22. El fundamento de esta decisión crucial no radica en estudios sino en que “El análisis realizado por los artífices del nuevo sistema partía de un ejercicio aritmético cuya ecuación básica indicaba que si el sistema antiguo era rentable, que incluso financiaba el transporte escolar sin subsidio estatal, y sus buses se desplazaban vacíos de un extremo a otro de la ciudad durante las horas valle, mucho más rentable sería un sistema moderno y racional que, por sus altos estándares técnicos tendría menores costos operacionales y que, además, contaría con buses con mayor capacidad y con un Metro que se utilizaría más intensivamente, a razón de seis pasajeros por metro cuadrado”.

que la antigua. La tarifa fue determinante en todo lo ocurrido posteriormente en el diseño. Todo se adaptó a ésta: el número de buses, la infraestructura, la calidad del soporte tecnológico y la tasa de usuarios por metro cuadrado, tanto en buses como en el Metro. En otras palabras, se disminuyó los costos en todos aquellos elementos del diseño en que ello era posible adaptando tamaños, calidades y capacidades. A juicio de la Comisión, el parámetro tarifa tuvo un impacto grave en el diseño global del sistema”.²³

- En la Comisión Investigadora quedó claramente establecido el error de no haber creado en Santiago una Autoridad Metropolitana de Transportes para emprender un cambio de tanta complejidad. Asimismo, quedó en evidencia la responsabilidad de las autoridades de transportes y del Comité de Ministros quienes negaron esta realidad y subestimaron la experiencia internacional que existía sobre la materia. Actuaron con desprolijidad y no destinaron a esta tarea, tan importante y difícil, el estudio y el tiempo que demandaba. Esta falencia constituye uno de los impedimentos más graves para el éxito del Plan.

Lo que llama la atención en primer lugar es que nadie en el Centro de Gobierno se haya percatado de la improvisación, la falta de prolijidad con que se operaba en el Comité de Ministros del Transantiago y la falta de instituciones formales en que se sustentaba este gigantesco proyecto. Estas circunstancias así como la incidencia decisiva de las consideraciones presupuestarias en la configuración técnica del proyecto dejan en evidencia el sello del Ministerio de Hacienda.²⁴ Como se había insinuado, en el periodo de Lagos la Secretaría General de la Presidencia pierde notable influencia luego de la salida de Álvaro García.²⁵ Prueba

23. Esta tarifa integrada debía financiar ahora no solo a los operadores de buses, con un precio de la gasolina en alza, sino al Administrador Financiero del Transantiago, AFT, compuesto por el operador tecnológico y cinco bancos, a los puntos de recarga de la tarjeta, al concesionario del sistema de información al público, todos los sistemas electrónicos exigidos en el sistema, el uso de terminales y estaciones modales y, más adelante, la infraestructura.

24. La falta de preocupación por el desarrollo de la institucionalidad pública parece ser un déficit permanente del estilo modernizador que ha caracterizado los cambios en el sector público. Esto queda en evidencia tanto en la persistencia de aparatos y de personal cuya utilidad no termina de quedar clara como también en la incapacidad de crear las instituciones que demandan las nuevas tareas del sector público. No es casual, en este sentido, que la Coordinación de Concesiones carezca todavía de una institucionalidad; lo mismo ocurre con la instancia encargada del Transantiago. En esta situación convergen sin duda las dificultades para abordar los problemas de remuneraciones y otros nudos de la modernización del sector público. No obstante, es posible pensar que se trata también de un problema de enfoque. La idea de que es posible seguir operando con un Estado viejo, en la medida que se estructuran equipos al margen de la institucionalidad, pequeños, operando con una lógica distinta, que externalizan la mayor parte de sus actividades, gana terreno entre los responsables de las políticas. Uno de los problemas de este enfoque, es sin embargo que en los proyectos, en particular los de gran envergadura, el reclamo recurrente alude a la dificultad de estructurar el proyecto integral a partir de las partes con que contribuyen los consultores externos. Por otra parte, en un contexto en que se ha debilitado profundamente la mística de servicio público y en que la ideología oficial es la que sostiene que lo que prima es el “homo economicus” y lo relevante son los objetivos económicos, es inevitable, la conclusión de que todavía no ha sido posible hacer entender a muchos responsables de las remuneraciones que “when you pay peanuts you get monkeys”. No obstante, también es necesario tener en cuenta que los buenos salarios en el contexto de instituciones precarias no son suficientes.

25. La salida del ministro fue seguida por la renuncia a mediados de 2002 de Rodrigo Egaña, encargado de la modernización del Estado.

de ello, es que representando una prioridad tan importante para el Presidente de la República, al crearse el Comité Interministerial encargado del Transantiago no se incluyó al este ministerio. El ministro de Hacienda, en cambio, es junto con el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y el de Vivienda miembro pleno del Comité. Llamen la atención los denodados esfuerzos realizados para “adecuar” el proyecto a las restricciones en materia de tarifas y de subsidio. En tercer lugar, impresiona que se hayan tomado decisiones de tal relevancia basados en percepciones sobre el sistema de transporte antiguo y no sobre estudios serios realizados por profesionales especializados.

El NEG bajo la administración de la Presidenta Michelle Bachelet

Es difícil encontrar un contraste más marcado entre las personalidades de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Mientras que el primero era, probablemente junto con Aylwin, el principal líder de la Concertación además de fundador y primer presidente del PPD y destacado militante del Partido Socialista, la nueva presidenta era más bien una “outsider” con escasa experiencia de dirección en la política partidaria. Su propio perfilamiento, hasta constituirse en un fenómeno de las encuestas, transcurre a espaldas de los partidos de la Concertación. Era José Miguel Insulza, ministro de Relaciones Exteriores y de la Secretaría General de la Presidencia bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y ministro del Interior bajo la presidencia de Ricardo Lagos, quien aparecía como el líder natural de la Concertación. No obstante, las encuestas dejaron rápidamente en evidencia que Michelle Bachelet disfrutaba de una popularidad incontrarrestable y además, aparecía como la persona mejor posicionada para derrotar a la candidatura de la oposición, que en la elección anterior había amenazado gravemente la opción presidencial de Ricardo Lagos.

La elección tenía lugar luego de 16 años de gobierno de la Concertación. La oposición había levantado, enfáticamente, la idea de cambio en la campaña de 1999 y la consigna amenazaba con gozar de mayor impacto en la elección del 2005.²⁶ La posibilidad de elegir a la primera mujer como Presidenta de la República, minimizaba el significado del cambio ofrecido por la oposición. Lo atractivo de la oferta bacheletista se veía amenazada, a su vez, por la posibilidad de que fueran las mismas caras que habían dirigido a la Concertación, las que constituyeran el entorno de su candidatura. La exigencia electoral abrió una oportunidad para que se produjera una modificación notable en los círculos dirigentes de la coalición de gobierno que se proyectaría luego en la nueva administración. El compromiso consecuente de la candidata de ofrecer simultáneamente un Gabinete paritario y que “nadie se repitiera el plato” sin afectar el equilibrio de los partidos de la Concertación en el futuro Gabinete, sellaría el distanciamiento de

26. La amenaza del cambio y su impacto en los primeros meses del gobierno de Ricardo Lagos llevaron a Antonio Cortés Terzi a escribir el artículo “Gobierno de Lagos: ¿Proyecto Histórico o Ceremonia del Adiós?”.

los núcleos dirigentes de la Concertación con el nuevo gobierno. La promesa de cambio no era así solo una argucia electoral sino que, representaría una reorientación inesperada de la política pública.

La consolidación de la candidatura Bachelet al margen de la voluntad de las cúpulas partidarias así como los compromisos asumidos por la candidata, contribuyeron a consolidar la imagen de que su triunfo fue un resultado, primordialmente, de su propia fuerza electoral.²⁷ Se afirmó así la posibilidad vislumbrada durante la campaña, que la Presidenta estructurara un Gabinete, que aun cuando reflejaba un equilibrio partidario, respondiera a sus designios y, los del entorno, que se había configurado en campaña a lo largo del proceso electoral. Tras los rostros nuevos y la reducida trayectoria que mostraban muchos de los nuevos ministros, cristalizaba un entorno presidencial con dos ejes fundamentales: la nueva izquierda del Partido Socialista y una corriente representada principalmente por el grupo Expansiva, cuyos miembros, pese a militar en los partidos, promovían una actitud de independencia frente a ellos y sostenían la tesis de que las decisiones de política pública debían hacer abstracción de las “presiones políticas” y de las supuestas tendencias cortoplacistas que caracterizarían a las decisiones partidarias.

El nombramiento de Andrés Zaldívar, ex subsecretario y ex ministro de Eduardo Frei Montalva, senador en dos periodos por la Región Metropolitana, antiguo dirigente demócrata cristiano y ex - presidente de la colectividad, como ministro del Interior, generó la impresión de que el gabinete político ejercería la dirección del gabinete ministerial. Pero, rápidamente quedó en evidencia que la relativa lejanía del alto funcionario respecto de la Presidenta de la República y,²⁸ probablemente su poca experiencia en las labores del Ejecutivo, atentaban contra esta posibilidad.²⁹ Además, quienes asumieron como ministra Secretaria General de la Presidencia y Ministro Secretario General de Gobierno, eran personeros que no habían tenido hasta ese momento posiciones públicas importantes ni habían tenido una vida partidaria intensa. De ahí que no estuvieran en condiciones de compensar las debilidades del ministro del Interior. Además, dos problemas conspiraron a favor del debilitamiento adicional del gabinete político.

El primero, la sorpresiva irrupción de la llamada “Revolución Pingüina” y las dificultades para resolver la amplia movilización estudiantil generada. Más importante aún fue que la agenda presidencial tenía como eje el programa económico social, lo que fortaleció el posicionamiento de los ministros responsables

27. La propia ceremonia del triunfo en la segunda vuelta, prefiguraba la naturaleza del nuevo gobierno. En la tarima aparece la presidenta electa sola, mientras que los dirigentes partidarios se confunden en la muchedumbre, que aplaudía a la candidata ganadora.

28. La situación de Zaldívar, recordó la incómoda posición que había ocupado el socialista Germán Correa como ministro del interior del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

29. Esta debilidad se veía acentuada, por el hecho de que, pese a que el ministro era hermano del presidente de la Democracia Cristiana, pertenecían a fracciones distintas, lo que le restaba apoyo político.

de esas áreas. En efecto, el programa de gobierno tenía como prioridad reformar el sistema previsional, continuar con la implementación de la reforma de la salud, poner en marcha la nueva ley laboral que abordaba la subcontratación e impulsar el programa “Chile crece contigo” destinado a combatir, desde la cuna, las desigualdades. Esta agenda relevó la importancia del Ministerio de Hacienda y de los ministerios sociales y dejó de manifiesto el predominio de la nueva izquierda del Partido Socialista y los funcionarios provenientes de Expansiva, organizados en torno a la figura del ministro de Hacienda. La imposibilidad de superar la debilidad del equipo político llevó a que la Presidenta le pidiera la renuncia a Zaldívar el 14 de julio de 2006, esto es, apenas, cuatro meses después de haber asumido. No obstante el problema era más profundo y no fue posible de ser resuelto, parcialmente, hasta que Belisario Velasco, que había reemplazado a Zaldívar, presentara su renuncia el 8 de enero de 2008.³⁰

Las restricciones que se impuso la Presidenta para estructurar su primer Gabinete crearon varios flancos vulnerables adicionales que se traducirían en serias dificultades. Algunos ministros no habían tenido experiencia ni en la política ni en la gestión pública. En un caso, la experiencia se reducía a jefaturas de Gabinete de ministros y experiencia en entidades fiscalizadoras. Sin embargo, se le asignó la tarea más compleja desde el punto de vista de la gestión, la fase final de preparación y la puesta en marcha del Transantiago. En otros casos, se instaló a personas con una larga y destacada trayectoria en un área determinada, en ministerios respecto de los cuales carecían de todo conocimiento. Esta situación reflejó, probablemente, la inexistencia de un grupo asesor afiatado en torno a la candidatura presidencial. Si la presidencia de Lagos había tenido un círculo de asesores con una incidencia tal que afectaba, por ejemplo, la Secretaría General de la Presidencia, la presidencia de Bachelet no contó con un equipo que le permitiera un filtraje mínimo de los candidatos a las principales posiciones del gobierno.

La debilidad general que parecía afectar al Gabinete, tenía dos excepciones. La presencia determinante de la “Nueva izquierda” del Partido Socialista, marginada de los cargos ministeriales en los tres gobiernos anteriores, se tradujo en el nombramiento de dos ministros que gozaban de un fuerte apoyo político. La ministra de Salud, probablemente la ministra con mayor cercanía a la Presidenta, y

30. En efecto, “citando fuentes de La Moneda, el sitio en internet del diario *El Mercurio* dijo que el saliente ministro (Belisario Velasco) estaba muy molesto por marginaciones en la toma de decisiones importantes, especialmente sobre la fórmula para financiar el sistema de transporte Transantiago hasta abril de 2008. El miércoles, Velasco había sido excluido, junto con el ministro José Antonio Viera Gallo, de la cita clave en la cual se decidió sobre el Transantiago”.

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7170000/7170945.stm

Los cambios en el gabinete político constituyeron una noticia constante a lo largo de la Administración. El 27 de marzo de 2007, junto con el ministro de Transporte, principal responsable de los problemas de implementación del Transantiago, salió del gobierno Paulina Veloso, siendo esta última reemplazada por el ex senador José Antonio Viera-Gallo. Por su parte, el 5 de diciembre de 2007, saldría del Gabinete Ricardo Lagos Weber, reemplazado por Francisco Vidal. Este último tampoco tendría larga vida en el gabinete político. El 12 de marzo de 2009 sería reemplazado por Carolina Tohá.

el ministro del Trabajo, estrecho colaborador histórico del presidente del Partido Socialista. A este grupo se sumaba la ministra de Planificación, que había venido trabajando desde la Fundación Chile 21 en la agenda social de lo que sería la Administración de la Presidenta Bachelet.

La segunda fuerza relevante, como señalamos más arriba, era el grupo Expansiva, al que pertenecían los ministros de Defensa, Obras Públicas y Hacienda. Con el tiempo sin embargo, quedó en evidencia, que la incorporación de este grupo reflejó más bien la necesidad de la Presidenta de cooptar personeros que le permitieran cumplir con los compromisos de paridad y caras nuevas que no afectaran el equilibrio político requerido, que la búsqueda de influencia política como grupo.³¹ Más aún, estos ministros —algunos de los cuales formaban parte de partidos—, tenían una relación muy distante con sus organizaciones y en tal sentido, contribuían a fortalecer la distancia que la Presidenta había buscado mantener respecto de las organizaciones políticas. La debilidad de los vínculos internos del grupo se va a reflejar en que estos personeros se insertan individualmente en los conflictos burocráticos que venían de la administración anterior.

Es así como el fuerte posicionamiento que había logrado el Ministerio de Hacienda bajo la Presidencia de Ricardo Lagos, se proyectaría en la nueva administración. Andrés Velasco asume la dirección del Ministerio de Hacienda y sobre esa base se constituye en un miembro privilegiado del NEG organizado por Bachelet.³² La fuerte presencia de Hacienda se articula de buena manera con la

31. Victoria Hurtado, al considerar Cieplan y Expansiva subraya en ese sentido lo equivocado que era comparar a estos grupos con un partido: “Expansiva... tiene otro ADN. Se forma en democracia, a principios del 2000, aprovechando internet para establecer sus redes. Se inspira en think tanks como el Brookings Institution de Estados Unidos, algo de la Fundación Friedrich Ebert de Alemania, y tiene un liderazgo más atomizado. Expansiva nace, además, en un momento en que hay muchos profesionales con interés en el tema público, a los que les parece atractivo debatir libremente sus ideas (en cuyo Consejo Ampliado, entre otras setenta personas, está quien escribe). Hay miembros de Expansiva que militan en partidos políticos y muchos independientes. La invitación a ser parte de este grupo es de la exclusiva decisión de su directorio y el criterio es principalmente ser profesional y tener interés en la esfera pública con una perspectiva liberal democrática. El logo lo dice todo; una especie de baobab que invita a instalarse bajo una amplia sombra. Lo que no son y no va a ser ninguna de estas organizaciones -por mucho que se pretenda presentarlas de ese modo- son partidos políticos. Verlas así es no entender la lógica de un *think tank* y menos aún la importancia que tienen los partidos en democracia. Estos son fundamentales para que los ciudadanos se identifiquen con las ideas que hay detrás de ellos, para las elecciones y la selección y promoción de los candidatos. Creer que se puede prescindir de éstos sin destacar su rol en el engranaje político, no corresponde a una democracia sana. Darle a un *think tank* la connotación de partido es comparar peras con manzanas”.

32. Su nombramiento resulta incomprensible si se piensa que la Presidenta pertenecía a la izquierda del Partido Socialista. Nada más lejano de su visión del modelo económico que el representado por el ministro Velasco. No obstante, la clave analítica de esta convergencia de posiciones dispares puede entenderse en la prioridad asignada por el gobierno de transformar un “sistema de derecha en un sistema de derechos”. La apuesta política era que ello no era incompatible con una visión en que el rol del Estado se concentra en el ámbito social, compensando los aspectos inequitativos del mercado, mientras que en el campo económico reconoce el protagonismo del sector privado y del mercado, en la determinación de las decisiones de inversión. Más aún, para una estrategia que pone énfasis en garantizar derechos, un ministro ortodoxo en Hacienda representaba una garantía de que la política social no incurriría en excesos que pudieran afectar las condiciones macroeconómicas ni el protagonismo en lo económico del mundo empresarial.

incidencia de la “Nueva Izquierda” del Partido Socialista, en torno a una agenda que prioriza la construcción de una red social y la mantención de una política económica que no innovaba respecto a lo que se venía haciendo en la Administración de Ricardo Lagos. Mientras que la agenda social llevaba el sello de la Presidenta y de la Nueva Izquierda del PS, la política económica es determinada sin contrapesos desde Hacienda en estrecha colaboración con el Banco Central.

El fin de la presidencia de Ricardo Lagos representó, también, el fin de las fuertes tensiones que se venían arrastrando desde la Administración del presidente Eduardo Frei. Por una parte, una política que apostaba al desarrollo de la competitividad del país, basado en un salto gigantesco en la infraestructura nacional mediante el sistema de concesiones de obras públicas liderado por el Estado y que encontraba en el Ministerio de Obras Públicas su principal sostén en el gobierno. Por la otra, una apuesta, cuyo énfasis radicaba en la protección de los equilibrios macroeconómicos y el desarrollo del mercado de capitales, y de esa manera generar las condiciones para que los privados determinaran el curso de las inversiones.³³ Cómo vimos en la sección anterior, un primer hito en la resolución de este debate fue la salida del ministro de Obras Públicas Carlos Cruz y su reemplazo por funcionarios que compartían la perspectiva del Ministerio de Hacienda. La designación del miembro de Expansiva Eduardo Bitrán como ministro de Obras Públicas del nuevo gobierno, constituiría un nuevo hito de esta confrontación y explicitaría la racionalidad discursiva. En efecto, el nuevo ministro partió criticando enfáticamente las “obras emblemáticas” de la administración anterior. El argumento básico, era que las decisiones sobre las obras públicas concesionadas no respondían a los requerimientos de los distintos sectores productivos, sino que a las decisiones políticas de construir obras para los libros de historia. Como era esperable, la discusión se concentró, en un primer momento, en el puente Chacao que uniría el continente con la Isla Grande de Chiloé. Minutos después, según reporta la prensa de la época, de haber recibido un estudio que concluía que el puente no era rentable socialmente, el ministro anunció que el Estado desistía de continuar con la construcción de la obra. Esta era la primera medida, que luego sería seguida por el intento de introducir una importante reforma a la ley de concesiones y de estructurar una Superintendencia de Obras Públicas. Ninguna de estas iniciativas tendría éxito. Más aún, hasta mediados del año 2009, no se habría iniciado ninguna obra concesionada de importancia durante la administración.

Transcurridos tres años de la Administración, la experiencia del primer ministro de Obras Públicas de la presidenta Bachelet deja en evidencia la fragmentación de las decisiones gubernamentales. En efecto, las iniciativas de Bitrán, como era de esperar generaron una fuerte confrontación con el empresariado vinculado al sis-

33. Es importante recalcar, y esto se pierde a menudo de vista, que se trata de énfasis y no de políticas totalmente contrapuestas. En efecto, la modernización financiera y la importancia creciente de los inversionistas institucionales jugaron, por ejemplo, un papel significativo en el impulso de las concesiones de obras públicas.

tema de concesiones y con la propia Coordinación de Concesiones, que derivaría en un estancamiento del sistema. Bitrán y su círculo de relaciones,³⁴ tenía, desde el punto de vista técnico, una visión crítica de la forma como había venido operando el sistema. Más allá de la validez de las críticas, lo que resulta difícil de comprender es que en un tema tan sensible para la inversión pública y para las relaciones con el sector privado, no haya existido un tratamiento a nivel de Gabinete de este problema. Prueba de ello, fueron las graves dificultades que encontraron en el Ministerio de Hacienda, la tramitación de ley que modificaba la ley de concesiones y el proyecto que creaba la Superintendencia de Obras Públicas. Del mismo modo, la falta de una decisión clara en la conducción política gubernamental, quedó en evidencia en la poca atención que la bancada oficialista prestó a la tramitación del primer proyecto mencionado, único que fue enviado al Congreso y en el hecho que al ser sustituido Eduardo Bitrán por Sergio Bitar en el Ministerio de Obras Públicas, se abandonó la idea de establecer una superintendencia.

En este contexto, la Administración se concentra en impulsar sus políticas en el ámbito social. La primera prioridad recae en la reforma previsional. Esta reforma, que se va a transformar en el principal legado de la Presidenta Bachelet, estaba en lo fundamental diseñada en la administración de Ricardo Lagos. Su principal propulsor era el Ministerio de Hacienda, en particular el director y subdirector de Presupuesto. No es extraño por tanto, el detalle en que entra el programa de la candidata Bachelet al abordar la reforma previsional en su programa. Tampoco lo es que el nuevo director de Presupuesto haya sido el principal gestor de la reforma y su antecesor haya sido nombrado a la cabeza del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (CAPRP). La reforma previsional expresa a cabalidad la convergencia entre la Nueva Izquierda del PS y la visión que respecto de la política económica que se sostenía en Hacienda. En efecto, la creación del pilar solidario constituye un cambio revolucionario que proyecta y desarrolla los avances en la creación de un sistema de protección social basado en el reconocimiento de los derechos ciudadanos. En tal sentido, la reforma garantiza que los chilenos y extranjeros con más de 20 años de residencia en el país, independiente de su género u ocupación a lo largo de su vida activa, tienen derecho a un ingreso mínimo que les permitirá una vejez digna. Constituye, también, un reconocimiento de antiguas reivindicaciones de las mujeres. Como contrapartida, la reforma busca legitimar definitivamente el sistema de capitalización individual como una solución para los trabajadores permanentes, que no presentan lagunas previsionales, en particular los de altos ingresos y, al mismo tiempo, consolidar la compleja industria que maneja los ahorros de los cotizantes. Es así como forma parte de una serie de iniciativas legales tendientes a liberalizar los mercados de

34. Eduardo Engel, Alex Galetovic y Ronald Fischer habían trabajado el tema y venían sosteniendo la necesidad de utilizar un mecanismo basado en el Menor Valor Presente Ingresos en las licitaciones. En su opinión ese mecanismo reduciría significativamente las renegociaciones de contrato que estaban afectando el proceso de licitaciones (Rivera, 2008).

capitales. No obstante, y de manera inesperada para los especialistas financieros que lideraron la reforma y que buscaban ampliar la ya significativa exposición de los fondos de pensiones, la crisis financiera trajo consigo un desplome del sistema de multifondos, en particular los más riesgosos.³⁵ Más allá de los debates en marcha, lo claro es que ni desde el equipo económico gubernamental ni desde el Banco Central hubo voz de alerta alguna.³⁶ Se ha argumentado mucho que nadie en el mundo previó la crisis. No obstante, no puede dejarse de plantear la hipótesis de que la fragmentación a que está sujeta la conducción económica y la inexistencia de instancias coordinadoras formales (pese a la asistencia del ministro de Hacienda a algunas reuniones del Banco Central) puede haber favorecido la demora en reconocer la crisis que se avecinaba.

Si los orígenes de la crisis financiera pasaron inadvertidos para las autoridades económicas, la catástrofe del transporte urbano de personas de Santiago, iniciada el 10 de febrero del 2007 tuvo mucho de muerte anunciada. Más arriba se hizo mención respecto de las limitaciones que tiene el gabinete político para asegurar la conducción gubernamental, en la ausencia de un consejo de Gabinete. Naturalmente, peor era la situación de un gabinete político débil. El entorno presidencial, por su parte, estaba concentrado en las prioridades programáticas de la Presidenta. El mítico segundo piso de Lagos, fue sustituido por un grupo de profesionales de muy limitada experiencia profesional y política. En tal sentido, si la primera versión de este organismo asesor permitía un seguimiento global de los aspectos principales de la política gubernamental, sin disponer de la capacidad de seguimiento en detalle y cotidiano de la política, el nuevo equipo asesor enfrentaba mayores dificultades. La Secretaría General de la Presidencia, no había podido recuperarse del debilitamiento que había sufrido en la Administración anterior. La coordinación interministerial había sido asumida en los hechos por el Ministerio de Hacienda. No obstante, este ministerio estaba concentrado en las prioridades anotadas más arriba y su participación en el Comité Interministerial del Transantiago no se condecía con las responsabilidades que implicaba su participación. En efecto, su representante tenía además como función, la dirección del departamento de Deuda y crédito público, entre otras varias tareas.³⁷ El resultado fue, como dijimos en la sección anterior, que el colapso del Transantiago le reventara a la Presidenta en la cara, sin que mediara alerta alguna.³⁸

35. Sobre este tema ver Rivera 2009.

36. Cabe recordar que en enero de 2009 la autoridad monetaria mantenía todavía una tasa de referencia de 8,25 puntos.

37. El representante en el Comité Interministerial era el destacadísimo funcionario Claudio Juárez. Siempre se distinguió por el alto sentido de responsabilidad y espíritu de servicio público con que asumió sus tareas. Claudio falleció en el año 2007 producto de un ataque al corazón que algunos relacionaron con sus múltiples responsabilidades.

38. Lo más grave de esta situación fue que en los diferentes circuitos oficiales era “vox populi” que se aproximaba una catástrofe. A uno de los autores del presente trabajo, le tocó conversar el 6 de febrero con un alto funcionario (de una cartera no relacionada directamente con el tema) que manifestaba su desesperación ante la situación que se avecinaba.

El colapso del transporte público de personas en Santiago, determinaría el futuro del gobierno. Todavía en el año 2009, y pese a las mejoras alcanzadas, el Transantiago constituía un punto negro en la evaluación ciudadana del gobierno. No solo requirió una alta dedicación para superar sus graves dificultades, sino que obligó a desarrollar continuas negociaciones con la oposición para hacer frente al grave déficit que generó desde los primeros días de operación. La discusión respecto de la mejor forma de enfrentar el debate con la oposición acentuó las tensiones dentro del Ejecutivo y dificultó aún más la consolidación del equipo político. Los años 2007 y parte de 2008, generaron una sensación de desgobierno. Parecía imposible que el gobierno dejara de cometer errores. El gobierno parecía el principal adversario de sí mismo.

Un elemento adicional que afectó la operación gubernamental fue el débil crecimiento de la economía en el año 2006. Pese a los buenos precios del cobre y al fuerte crecimiento que experimentó la economía internacional, el crecimiento de la economía fue de apenas un 4 por ciento. Estos resultados eran bastante deficientes considerando del entorno positivo. No obstante, ellos resultaron más preocupantes una vez que se desató la crisis del Transantiago, ya que ni siquiera se podía mostrar un crecimiento dinámico como compensación. Esto llevó a poner atención en la preparación de iniciativas de reactivación de la economía. El excesivo poder del Ministerio de Hacienda llevaba a incluir medidas que dependían de otros ministerios sin haber realizado las consultas pertinentes. Fue el caso, de la incorporación de la modernización del Ministerio de Obras Públicas en marzo de 2007, que creó grandes dificultades al Ministro con los funcionarios de la institución, lo que se sumaba a los graves problemas que afectaban al MOP.

Las dificultades y la creciente cercanía de la Presidenta con el Ministro de Hacienda afectaron también las relaciones con los partidos políticos de la Concertación, debilitando la capacidad legislativa del gobierno.³⁹ En el contexto de la debilidad del gabinete político, el ministro de Hacienda asumió creciente protagonismo en las relaciones con el Congreso. Sus dificultades de diálogo y la percepción generalizada de una cierta arrogancia, tuvo en ese contexto como consecuencia un grado de aislamiento del gobierno respecto de su propia ban-

39. Desde una posición crítica, Santiago Escobar ha planteado con crudeza la pregunta si el estilo de gobierno de la Presidenta Bachelet "desde un comienzo fue el gran depredador de la unidad de la Concertación, o por el contrario solo fue un paréntesis para una coalición que ya venía agotada por un largo periodo en el poder y una difícil y lenta transición. Un recuento pormenorizado de los desencuentros políticos con sus partidos y todo el episodio en el cual perdió la mayoría parlamentaria, indican que tiene más de una responsabilidad en la crisis actual.. Su búsqueda forzada de igualdad de género, la introducción de jóvenes desconocidos y sin experiencia y grupos de poder ajenos a los partidos como Expansiva, instalaron un malestar burocrático en la elite concertacionista desde el momento mismo de la designación del primer gabinete, en el que salvo Andrés Zaldívar, Alejandro Foxley, Osvaldo Andrade e Isidro Solís, la mayoría eran personajes de segunda línea o técnicos sin mucho carrete político... Durante los meses siguientes concentró todos los temas en La Moneda y se movió al margen de las autoridades sectoriales, a muchas de las cuales sometió incluso a escarnios públicos, como hizo en más de una oportunidad con sus ministros. Hizo una rutina de la designa-

cada. Ello sumado a los continuos debates sobre el Transantiago, generó un progresivo deterioro de las relaciones, que se tradujo en la estrategia de desalojo de la oposición,⁴⁰ y en el inicio de la fragmentación de la coalición gobernante.

En la propia coalición gobernante, la preocupación por esta situación también alcanzó ribetes preocupantes. En efecto, se empezó a discutir la inconveniencia de reunir en una sola persona las tareas de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y jefe de coalición. La idea de la existencia de una suerte de Primer Ministro, que asumiera las funciones de Jefe de Gobierno y de coalición apareció fuertemente en la discusión. Ello se dio en dos modalidades. Primero como un debate en torno a la necesidad de cambiar el régimen político, como salida a la crisis, y luego como una tesis que llamaba a poner una personalidad fuerte en el Ministerio del Interior, que neutralizara la creciente influencia del ministro de Hacienda y su política de no “hacer nada”, a la vez que operara como efectivo jefe de Gabinete para entregarle coherencia a la gestión gubernamental.

Conclusiones

La experiencia en la organización del centro de gobierno de las democracias exitosas parlamentarias y semi-presidenciales de la OECD y de Estados Unidos remarcan la importancia de que la cúpula del gobierno cuente con las herramientas necesarias para desarrollar un gobierno efectivo. Ello no solamente en cuanto a coordinación estratégica sino también en cuanto a la capacidad de análisis necesaria en la cúpula del gobierno y de los ministerios para tomar decisiones informadas. Los centros de gobierno en todos los países cumplen con un número determinado de funciones que son básicas para generar un gobierno efectivo. Por efectivo se entiende la capacidad de transformar adecuadamente el programa de gobierno, ratificado democráticamente en las elecciones, en planes estratégicos anuales de políticas públicas y su posterior ejecución efectiva, actualizada oportunamente de acuerdo al surgimiento de nuevas variables relevantes en cada área de políticas y al funcionamiento global del gobierno.

ción de comisiones especiales frente cada problema en una búsqueda compulsiva de consensos, lo que tuvo su momento culminante en el nombramiento de Joaquín Lavín como miembro del Consejo Asesor Presidencial sobre Equidad Social y el surgimiento de la doctrina del *aliancismo bacheletista*. En este escenario, el gobierno dejó de ser un mecanismo de cohesión para la Concertación, y agravó las ácidas disputas al interior de todos los partidos ampliamente dominados por prácticas clientelares y de grupo. La radicalidad valórica exhibida como sello inicial del gobierno se revirtió en problemas con la DC, y muchas iniciativas originadas en el Ministerio de Hacienda y no conversadas con los parlamentarios fueron duramente criticadas por los partidos de gobierno y oposición.” (2009)

40. En mayo del 2007, Andrés Allamand publicó el libro “El desalojo”. Pese a que el subtítulo, era porqué la Concertación debía irse en el 2010, lo cierto es que el título fue entendido por muchos como un globo de prueba respecto de la posibilidad de que por el desorden existente, el gobierno pudiera terminar antes del período constitucional. Más aún cuando, había venido siendo cada vez más frecuente, en la región, que los presidentes terminaran su mandato prematuramente.

En Chile la institucionalidad no entrega al Presidente las herramientas suficientes para gobernar efectivamente. Se considera fundamental que aborde los siguientes temas:

1. Capacidad de análisis.
2. Coordinación horizontal.
3. Resolución oportuna de conflictos y crisis.
4. Balance adecuado entre prioridades políticas y presupuestarias (rol exagerado de Hacienda).
5. Los mecanismos requeridos para facilitar la transformación del programa de gobierno y de las opciones políticas del presidente elegido en planes estratégicos y políticas.
6. Los consejos interministeriales no han funcionado por un inadecuado diseño, la falta de apoyo del poder presidencial al ejercicio efectivo de la facultad de coordinación y la ausencia de agencias de apoyo a dichos consejos con personal permanente que permitan el seguimiento de la implementación de decisiones, organización adecuada de reuniones y la asesoría de análisis transversal de políticas. En regímenes presidenciales el Presidente es el responsable final por las decisiones de gobierno. Por ello es fundamental que en los consejos de desarrollo de políticas interministeriales el Presidente ejercite su autoridad.
7. La falta de funcionarios permanentes en la cúpula del gobierno genera ausencia de memoria institucional, y vulnerabilidad del poder de la Presidencia, que depende excesivamente de las capacidades personales del Presidente. En gobiernos cortos esto se hace más apremiante ya que el aprendizaje en el trabajo implica una importante pérdida de tiempo.
8. La disparidad de la calidad de las políticas entre ministerios y la precariedad de los mecanismos de coordinación horizontal, dificultan la implementación de una agenda gubernamental coherente.

Propuestas de reforma

Se propone la creación de una Oficina de la Presidencia (OP) y la correspondiente reorganización del Gabinete. En esta oficina se radicarían las funciones actualmente ejercidas por los ministerios políticos, una oficina de asesoría directa al Presidente, y secretarías técnicas de coordinación interministerial.

La estructura y divisiones de la OP sería la siguiente:

1. Jefe de Gabinete.
2. Funciones que hoy cumple SEGPRES.
 - a. División Jurídico-Legislativa
 - b. División de Relaciones Políticas e Institucionales

- c. División de Coordinación Interministerial
- d. División de Estudios
3. División de Comunicación estratégica y vocería (funciones que hoy cumple División de Comunicaciones de SEGEGOB).
4. Secretarías técnicas de coordinación (de apoyo a consejos interministeriales).
 - a. Áreas estratégicas transversales
 - b. Programas interministeriales
5. Segundo Piso: asesores directos del Presidente.

Jefe de gabinete

Actualmente el ministro del Interior es quien ejerce el rol de jefe de gabinete. La independencia propia de un ministro en relación al Presidente implica potenciales problemas para la transmisión de la voluntad del Presidente sobre los miembros del Gabinete. En el sistema político chileno, basado en gobiernos de coalición, este problema se acrecienta al existir muchas veces la necesidad de nombrar un ministro del Interior de otro partido que el del Presidente y por tanto con cierta distancia ideológica y personal. En el gobierno de la Presidenta Bachelet esta situación se hizo evidente; los ministros del Interior han sido demócrata cristianos en circunstancias que ella es del Partido Socialista. Ello ha llevado a la asignación de responsabilidades acotadas a los jefes de gabinete, y a una relación directa de Bachelet con el Gabinete, prescindiendo de la labor coordinadora del ministro del Interior.

Un jefe de gabinete con rango de ministro, pero dentro de la Presidencia facilita la realización de una labor asesora del jefe de gabinete hacia el Presidente y la coordinación del Gabinete según las necesidades de cada jefe de Estado. Ello, como se ha dicho, especialmente por el carácter de coalición de los gobiernos en Chile. Adicionalmente, frente a la existencia de una Oficina de la Presidencia como cuerpo ampliado de asesoría al Presidente y con funciones de coordinación política, es natural que el director de esta oficina sea el asesor político del Presidente de mayor rango en el gobierno. Bajo este esquema el Ministerio del Interior mantendría las responsabilidades de Gobierno Interior, orden público y desarrollo regional.

Funciones de coordinación, comunicaciones y estudios

Como se menciona en el texto, muchas de las funciones que cumplen los Centros de Gobierno en Estados Unidos y Europa, en Chile están radicadas en las secretarías generales de la Presidencia y de Gobierno. Por ello, se propone la transferencia de dichas funciones a la nueva Oficina de la Presidencia, e independizar las actuales instituciones dependientes de la Secretaría General de la Presidencia o de la Secretaría General de Gobierno, como el Instituto Nacional del Deporte (ChileDeportes) o el Servicio del Adulto Mayor (SENAMA) hacia agencias independientes en su componente de ejecutores de política, y trasladar sus funciones de definición de política a un ministerio.

Consejos interministeriales y secretarías técnicas de coordinación

Un elemento clave para mejorar la coordinación de áreas estratégicas transversales y de políticas interministeriales es la asignación de responsabilidades de coordinación a los ministros correspondientes junto con los recursos necesarios para cumplir dichas funciones: instancias adecuadas de coordinación, y mecanismos de comunicación y apoyo técnico. Para ello se propone la creación de consejos interministeriales por áreas de políticas a cargo de un ministro y con la participación de los ministros y los subsecretarios relevantes en cada caso. Estos consejos serían apoyados por secretarías técnicas permanentes radicadas dentro de la OP. Estas secretarías estarían constituidas por funcionarios permanentes y transitorios, y dirigidas por un funcionario de confianza del Presidente. Esto otorgaría continuidad y memoria institucional facilitando la coordinación, seguimiento y supervisión por parte del Primer Mandatario.

Segundo piso

Reconociendo asimismo la necesidad del Presidente de contar con asesores directos y de organizar su ambiente próximo de trabajo de acuerdo a su personalidad y prioridades estratégicas, se propone mantener un espacio de autonomía para el Presidente equivalente a lo que ha sido hasta ahora el llamado “segundo piso”. Esta oficina sin embargo combinaría funcionarios de confianza con una planta permanente de expertos y asesores especializados.

Reformas complementarias

La función de coordinación de la OP no se llevara a cabo a plenitud sin reformas complementarias que generen sistemas de *comunicación* más efectivos entre los *distintos niveles de gobierno* y de *capacidad de análisis* en cada uno de ellos. Si estas unidades no son capaces de enviar la información necesaria al centro de gobierno, este no tiene los insumos mínimos para cumplir su función coordinadora.

Estrategia de reforma

La reforma propuesta debe comprenderse como un objetivo de mediano plazo a realizar en varias etapas. Durante el próximo gobierno la primera etapa debiera enfocarse en la reorganización de los ministerios políticos, creación de una oficina de asesoría directa al Presidente y en desarrollar las primeras secretarías técnicas de coordinación. Para ello se propone:

1. Traspasar las divisiones antes mencionadas de SEGEOB y SEGPRES a la Presidencia.
2. Formalizar un Segundo Piso, para asesoría directa al Presidente, con funcionarios permanentes a cargo de las funciones de apoyo (seleccionados a través del sistema de alta dirección pública) y funcionarios de confianza política por áreas temáticas según requerimientos del próximo Presidente.
3. Establecer dos secretarías técnicas de coordinación con staff permanente, bajo la dirección de un funcionario de confianza política. Cada secretaría técnica otorgaría apoyo y continuidad a consejos de ministros a cargo de una política transversal prioritaria para el Presidente. Los consejos estarían conformados por un número reducido de ministros y presididos por un ministro responsable. Ejemplos de áreas prioritarias: i) políticas sociales, y ii) innovación y emprendimiento.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo** (2006). La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006,
- Boeninger, E.** (2007). *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Uqbar Editores, Santiago.
- Deleon, P.** (1999). "The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?", en Sabatier" (1999a).
- Egaña, R.; J. Chateau** (2006). La coordinación Central de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena. Santiago, Abril.
- Escobar, S.** (2009). Fin de escena, <<http://www.elmostrador.cl/index.php?/noticias/articulo/fin-de-escena/>>
- Hurtado, V.** (s/f). Dos generaciones y dos realidades políticas, <http://www.cieplan.org/inicio/colum_entrev_articulos_detalle.php?id_articulo=7>
- Lahera, E.** (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, Santiago.
- Massardier, G.** (2003). *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Paris.
- Ostrom, E.** (1999). "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", en Sabatier (1999a)
- Payne, J.M.** et al. (2006), La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina, <http://www.iadb.org/sds/publication/publication_4566_e.htm>

- PUMA** (2000). Government coherence: the role of the centre of government, Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Government Coherence: the Role of the Centre of Government Budapest, 6-7.October.
- Rivera Urrutia, E.** (2008). Consideraciones teóricas y metodológicas para el análisis del NEG y de las políticas públicas en Chile (Manuscrito no publicado).
- Sabatier, P.A.** (1999a), Theories of the Policy Process, Westview Press.
- Sabatier, P.A.** (1999b), The Need for Better Theories, en Sabatier (1999a).
- Sabatier, P.A.** (1999c), Fostering the Development of Policy Theories, en Sabatier (1999a)
- Sabatier, P.A.; H. Jenkins-Smith** (1999). “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en Sabatier (1999a).
- Spiller, T.P.; E. Stein, M. Tommasi** (2003). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework, <<http://www.iadb.org/res/files/dp1.pdf>>
- Stein, E.; M. Tommasi** (2006). Democratic Institutions, Policymaking Processes, and the Quality of Policies in Latin America, <http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/papers/salamanca.pdf>
- Tomassini, L.** (2008). El Buen Gobierno.
- Williamson, O.E.** (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Williamson, O.E.** (1989), *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, Nueva York.
- Zahariadis, N.** (1999). “Ambiguity, Time, and Multiple Streams”, en Sabatier (1999).

■ Relaciones entre organismos y autoridades políticas e instituciones ejecutoras

VIVIANNE BLANLOT

Licenciada en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master of Arts de American University, Estados Unidos. Formó parte del staff del Banco Interamericano en Washington D.C y ha tenido cargos ejecutivos y de responsabilidad política en órganos del Estado de Chile. Actualmente es miembro del Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP.

ENA VON BAER

Ph.D. en Ciencia Política y Magister en Estudios Europeos de la Universidad de Aquisgrán, Alemania. Periodista de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es directora del Programa Sociedad y Política del Instituto Libertad y Desarrollo.

Introducción

Uno de los aspectos relevantes de analizar en el contexto de la discusión acerca del aumento de la calidad de la gestión del Estado, es la forma en que se relacionan las instituciones que realizan las funciones de definición de políticas con las que se encargan de su ejecución. El objetivo principal de este documento es analizar dicha relación, partiendo del supuesto que las funciones de definición de políticas y las de ejecución están claramente establecidas, y que los órganos responsables están nítidamente identificados. Sin embargo, y con el objeto de que nuestras conclusiones y recomendaciones sean posibles de implementar, ha sido necesario analizar no solo la forma en que los diversos organismos se relacionan entre sí, sino también la forma en que se asignan las funciones de definición de políticas y de ejecución en nuestro ordenamiento actual.

Este análisis se ha organizado de la siguiente forma. En primer lugar se han identificado los atributos que se busca encontrar en las instituciones del Estado y en su accionar, planteando así un set de objetivos de calidad que la estructura organizacional y las relaciones funcionales deberían favorecer. En segundo lugar, se ha analizado la forma en que se organiza actualmente el Poder Ejecutivo del Estado en Chile, la forma en que se distribuyen las funciones de definición de políticas y las de ejecución, las relaciones entre las agencias encargadas de dichas funciones, y hasta qué punto se observan los atributos deseados para la función pública. En tercer lugar, se analiza esta relación en los casos de otros países que se han considerado interesantes por su grado de eficiencia, reformas recientes, o estabilidad institucional. Finalmente, se presentan recomendaciones para el perfeccionamiento de la institucionalidad en Chile.

Atributos y objetivos de calidad en la función pública

Sin perjuicio de la responsabilidad del Poder Legislativo, y del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo tiene a su cargo muchas de las funciones directas requeridas para la provisión de una amplia gama de bienes y servicios públicos que forman parte de los instrumentos de desarrollo económico social y político de la nación. Entre estos se cuentan la seguridad interior, la defensa, las relaciones exteriores, la regulación y fomento de la actividad económica, la producción y regulación de bienes públicos, y la prestación de variados servicios. Para evitar una larga enumeración, es importante simplemente indicar que la mayor parte de las actividades del Poder Ejecutivo se relacionan con las siguientes:

1. Determinación de la política de Relaciones Exteriores y su ejecución.
2. Determinación de las Políticas de Defensa y su ejecución.
3. Definición de Políticas, diseño de instrumentos e implementación para la prestación de bienes y servicios tanto públicos como privados con alto impacto social.

Por supuesto, en la elaboración de políticas existe una participación determinante del Poder Legislativo, en el sentido de que las políticas de largo plazo del Estado nacen o se plasman a menudo en legislaciones que establecen el acuerdo político respecto al actuar del Estado en diversas materias. Luego, y considerando la legislación, el Ejecutivo se mueve dentro de los márgenes de ésta y plantea políticas específicas que deben ser implementadas por los organismos y agencias públicas, o promueve cambios legislativos que considera indispensables para el desarrollo de las políticas.

De esta forma, el Poder Ejecutivo y Legislativo son copartícipes en la definición de grandes líneas de política; el Ejecutivo define políticas concretas y específicas en el marco de la ley, a la vez que propone nueva legislación como parte de nuevas políticas; la ejecución de políticas incluye desde actividades regulatorias (proposición y diseño de reglamentación y otras normas), actividades de definición y diseño de políticas e instrumentos de fomento, hasta de prestación directa de servicios.

Los atributos deseables tanto para los procesos de elaboración de políticas como de ejecución incluyen los siguientes:

- Eficiencia: óptimo uso de los recursos para el logro de la tarea.
- Probidad: el uso de los recursos solamente para los objetivos de la función del Estado.
- Legitimidad pública: sistemas de trabajo que lleven a la mantención de la fe pública.

Eficiencia. La eficiencia es un tema extensamente tratado en el marco de las disciplinas de administración y gestión pública y privada; en el caso del Estado, los recursos que utiliza provienen de la contribución que hace la ciudadanía a través de los impuestos; estos no son aportados voluntariamente a cambio de una prestación específica y elegida (como es el caso del precio, por ejemplo), sino compulsivamente, a cambio de un conjunto de prestaciones conocidas solo genéricamente por el contribuyente, quien, a diferencia de un consumidor en el mercado, no puede elegir otro prestador o rehusarse a pagar el precio del servicio si lo encuentra inadecuado. La eficiencia aquí no tiene el fin de hacer más competitivo el producto respecto a sustitutos, dado que el contribuyente no tiene acceso a ellos. De esta manera, es el Estado mismo quien debe resguardar que la contribución tenga como contrapartida una prestación real que produzca utilidad al contribuyente. La eficiencia, es decir, la optimización del uso de recursos en el proceso de provisión del servicio, es una obligación del Estado no solamente como un imperativo económico sino también ético.

Probidad. La capacidad de las instituciones del Estado de lograr los objetivos propuestos para su función asegurando que los recursos son utilizados para ese fin, sin que medie apropiación de ellos para otros propósitos.

Legitimidad pública. La fe del público respecto a las prestaciones que recibe permite la gobernabilidad; en un extremo, se puede interpretar que es la pérdida de la creencia de que existe un equilibrio entre lo que el Estado exige, y lo que provee, lo que lleva a quiebres institucionales. La eficiencia y la probidad son requisitos necesarios de la legitimidad pública, pero no suficientes; también se requieren sistemas de comunicación efectivos, y la existencia de contrapesos y sistemas de evaluación y control creíbles y conocidos, todos los cuales configuran el requisito de *accountability*.

En términos más concretos, para que se materialicen las características anteriores en la función de políticas públicas, es conveniente que se consideren ciertas prácticas, principalmente las siguientes:

- a. Definición nítida de las políticas, en términos de objetivos y metas.
- b. Identificación de los organismos responsables, en las diversas tareas que la política requiere.
- c. Determinación de metas medibles para cada organismo responsable de tareas de ejecución.
- d. Definición de sistemas de seguimiento al nivel político.
- e. Instauración de sistemas de información internos (por sector) que faciliten la coordinación entre organismos y programas de un mismo ámbito.
- f. Definición del sistema de evaluación de cumplimiento.
- g. Definición de los incentivos y penalizaciones según resultados.
- h. Definición de los presupuestos, por política y por línea de trabajo.

- i. Sistema de información al público sobre las políticas y procesos de implementación.

La pregunta relevante es cómo la forma en que se relacionan las instituciones que desarrollan funciones de definición de políticas con las de ejecución de las mismas, puede afectar los niveles de eficiencia, probidad y legitimidad de la gestión pública. Para responderla, se presenta un análisis de la forma en que se dan actualmente estas relaciones entre las agencias públicas en Chile, y los problemas que se identifican en términos de cumplir con las condiciones antes expuestas.

El ordenamiento actual en Chile

Organismos responsables de la función de definición de políticas

Legalmente, la función de definición de políticas recae actualmente en la Presidencia de la República, y en forma delegada en los diversos ministerios, a los que en general la ley entrega explícitamente esa función, en calidad de órgano asesor de la Presidencia de la República en las materias sectoriales. En la mayoría de los casos, al ministro y a las subsecretarías se asigna la responsabilidad de elaborar y proponer políticas en sus áreas de competencia, y de supervisar su ejecución.

Así, la función de elaboración y proposición de políticas es generalmente realizada por los ministerios y subsecretarías internamente, con la participación de las direcciones y departamentos de cada institución, y en muchos casos, a través de la delegación parcial de la función en órganos dependientes de los ministerios, que participan como asesores técnicos en la elaboración de políticas y en forma directa en su implementación. Entre los órganos que desarrollan estas funciones se incluyen tanto descentralizados como centralizados, y el grado de participación como órganos asesores de los ministerios no depende en la práctica de la mayor o menor independencia administrativa formal respecto de la autoridad ministerial, sino de la evolución histórica del rol de las instituciones y de la cultura institucional creada a través del tiempo.

La estructura organizacional presenta grandes variaciones entre los ministerios; sin embargo, se distinguen diversos tipos de órganos con algún grado de dependencia ministerial, que siendo en esencia ejecutores y prestadores de servicios, participan en la elaboración de políticas. Entre estos se cuentan: las direcciones ministeriales, que son funcionalmente centralizadas, sus responsabilidades son ejecutivas, y participan en la elaboración de políticas como asesores técnicos de los ministerios; los servicios dependientes, que son servicios con responsabilidades específicas definidas por ley, y dependen administrativa y funcionalmente de los ministerios; los servicios o agencias autónomos o descentralizados, que se relacionan con el Ejecutivo a través del ministerio, pero tienen autonomía funcional y administrativa; y las agencias descentralizadas establecidas como corporaciones de derecho privado, que se relacionan con el Ejecutivo a través de los ministros, pero se constituyen de acuerdo a las normas del derecho privado.

Todos los órganos dependientes de los ministerios participan en mayor o menor grado en la elaboración de políticas en virtud de su conocimiento especializado de los temas, y en la medida en que los responsables ministeriales requieren su participación en calidad de asesoría. Son órganos que mantienen la mayor y mejor información sobre los temas sectoriales de su responsabilidad, así como la capacidad de evaluación más precisa de la efectividad de las políticas implementadas en el pasado. Por ello su participación es requerida por las instancias ministeriales en el diseño de políticas. Sin embargo, en la mayor parte de los casos los ministerios son los únicos organismos que formalmente son responsables de esta función.

Las excepciones a esta regla son organismos creados explícitamente para servir de asesores en la definición de políticas. Son los casos de ODEPA (Oficina de Planificación Agropecuaria), la CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente), CNE (Comisión Nacional de Energía) y otros similares. Sin embargo, en la práctica, no se diferencian de la gran cantidad de instituciones que de hecho juegan también el rol asesor de los ministros, o a través de ellos, en la función de definición de políticas de la Presidencia de la República.

Lo anterior subraya la gran concentración de responsabilidad de la Presidencia. Prácticamente todos los ministerios tienen legalmente un rol asesor de la Presidencia, además de las responsabilidades ejecutoras que también la ley les asigna. Lo anterior implica que cualquier falla en una actividad ministerial, o de sus organismos dependientes, ocurre dentro del ámbito de esta labor “asesora” de la Presidencia, implicando un grado de responsabilidad compartida que compromete al nivel más alto de gobierno.

Con el objeto de analizar la forma en que se reparten la definición de políticas y la ejecución entre organismos que pertenecen a la órbita de distintas reparticiones ministeriales, se realizó una revisión de la estructura y organización interna de distintos ministerios, sobre la base de la organización formal; es decir, de las normas constitutivas de los órganos del Estado, o de las definiciones que a nivel de su planificación estratégica determinan su misión y objetivos. Los ministerios considerados fueron los siguientes: Obras Públicas, Economía, Transporte y Telecomunicaciones, Agricultura, Salud, Educación, Secretaría General de la Presidencia, y Minería.

Del análisis se puede concluir que, como característica general, los ministros son la autoridad política a cargo de los ministerios y los colaboradores directos del Presidente de la República en las materias de su competencia. En la mayoría de los casos no tienen responsabilidades administrativas formales, siendo los subsecretarios los “Jefes de Servicio” de los ministerios. Los ministros asesoran al Presidente de la República en la definición de políticas y supervigilan la marcha de las reparticiones sectoriales que dependen o se relacionan con la Presidencia de la República a través del ministro.

Por lo general, los subsecretarios cumplen funciones tanto en la definición como en la ejecución de políticas. En su mayoría las leyes orgánicas de los ministerios son más precisas en las funciones de los Subsecretarios que de los ministros, en particular en relación con sus funciones administrativas y de supervisión de organismos subordinados al ministerio.

Instituciones ejecutoras

Las instituciones ejecutoras cubren una amplia gama de áreas y tareas; prácticamente todas se vinculan con el Ejecutivo (la Presidencia) a través de algún ministro, y su relación con el ministerio, encargado de la definición de políticas, toma diversas formas que se describen a continuación.

Direcciones ministeriales. Son parte de los ministerios; muchas tienen su origen en la creación del respectivo ministerio. Sus directivos son funcionarios de confianza de la Presidencia de la República, y son nombrados en la práctica por los ministros, en coordinación con la Presidencia. Su dependencia administrativa y funcional del ministerio es directa y completa. En algunos casos la misma ley ministerial les otorga facultades específicas, en otros sus facultades y atribuciones son definidas o complementadas por leyes especiales.

Servicios dependientes. Son servicios con responsabilidades específicas definidas por ley que dependen administrativa y funcionalmente de los Ministerios. Ejemplos: SENAME, Gendarmería de Chile, Servicio Médico Legal (Ministerio de Justicia); Serneageomin, Cochilco, CCHEN (Ministerio de Minería), SAG (Agricultura), SERVIU (Vivienda), SECTRA (Transportes), entre otros. Sus directivos son funcionarios de confianza de la Presidencia de la República, y nombrados por los ministros en coordinación con la Presidencia.

Servicios o agencias autónomos o descentralizados. Son agencias que se relacionan con el Ejecutivo a través del ministerio, pero legalmente tienen autonomía funcional y administrativa. Ejemplo: Servicio de Registro Civil e Identificación, Defensoría Penal Pública; Superintendencia de Quiebras, Corporación(es) de Asistencia Judicial (Ministerio de Justicia); CONAMA (MINSEGPRES); Superintendencias (SEC, SISS, SVS, Superintendencia de Salud) dependientes de varios ministerios; CONACE. Al igual que en los casos anteriores, sus directivos son nombrados por los ministros en coordinación con la Presidencia.

Agencias descentralizadas establecidas como corporaciones de derecho privado. Se relacionan con el Ejecutivo a través de los ministros. Ejemplo: CONAF, INDAP, INFOR, INIA (Ministerio de Agricultura), o CORFO (Ministerio de Economía), pero se constituyen de acuerdo a las normas del derecho privado. Son administrativamente autónomos y funcionalmente descentralizados; sus directivos son funcionarios de confianza de la Presidencia de la República, y son nombrados por los ministros en coordinación con la Presidencia.

Los órganos ejecutores en la mayoría de los casos tienen funciones permanentes,

que están definidas en las leyes vigentes o en programas de largo plazo, muchos de los cuales se establecen como permanentes al cabo de los años. Ejemplo de labores permanentes son las funciones fiscalizadoras, que muchas instituciones incluyen en sus responsabilidades legales, además de funciones de distinta naturaleza. También se observan funciones permanentes de fomento, de asistencia técnica, de manejo de subsidios, y de prestación de servicios.

Existe un alto grado de inercia en las tareas de la mayoría de los organismos ejecutores. Tanto a nivel presupuestario como funcional, un órgano ejecutor puede desarrollar su acción sin cambios sustantivos por largos periodos. Cuando se producen cambios de prioridades o énfasis al nivel político, se instituyen nuevas tareas o cambios en su definición, y es entonces cuando los órganos ejecutores pasan a suscitar la atención activa del nivel político.

En la práctica, en todos los casos anteriores las relaciones con el o los órganos de definición de políticas son similares. Es el ministro, o el Consejo de Ministros en algunos casos, quien tiene la responsabilidad de definir la política; la institución puede o no jugar un rol en esta definición, pero en general es un rol asesor y no de decisión. Esta recibe un mandato constituido por programas, proyectos o líneas de trabajo que deben ser ejecutados en el marco de la política definida.

Cabe destacar además que una misma política puede involucrar la participación de varios ministerios en su formulación. De la misma forma, puede involucrar a diversas agencias en su ejecución. De esta forma, el mandato de ejecutar una política es recibido por cada agencia a través de un ministro, de un grupo de ministros, de la Presidencia de la República, y/o de varios de los anteriores.

Coordinación para el desarrollo de las políticas: la práctica observada

La etapa de definición de políticas

La función de definición de políticas se realiza con la participación de uno o varios ministros sectoriales, del Comité Político, de la Secretaría General de la Presidencia, de los asesores presidenciales directos, y de la propia Presidencia. Quienes participan en la discusión de una política determinada depende en general de los alcances sociales y políticos de ésta; sin embargo, no existe un procedimiento de aplicación general, y en la práctica el involucramiento de diversos niveles políticos depende en forma determinante de las relaciones no formales entre los ministros y la Presidencia.

La Secretaría General de la Presidencia, con mayor o menor énfasis dependiendo de las directrices que establezca cada Presidente, ejerce un rol coordinador. Puede participar en la definición de políticas, en particular cuando éstas requieren de cambios normativos y/o legales; ejerce un rol de seguimiento de las políticas con los ministros sectoriales, y participa en la resolución de conflictos entre sectores que pueden presentarse en torno a las diversas políticas ya sea en su fase de diseño o de ejecución.

No obstante, todas las funciones anteriores no están formalizadas en un procedimiento de aplicación general, ni han sido ejercidas en forma continua. La participación de la SEGPRES ha variado históricamente dependiendo del ministro en ejercicio.

Como se ha planteado, gran parte de las actividades de los órganos ejecutores son de carácter permanente. Esto quiere decir que en la práctica desarrollan líneas de trabajo que cuentan con presupuesto de continuidad, y que sus tareas no cambian sustantivamente de un periodo a otro. Esto implica que existen en el Estado una gran cantidad de recursos involucrados en actividades que no necesariamente son sometidas a sistemas estrictos de seguimiento, e incluso, que se relacionan en forma distante, en la práctica, con los ministros sectoriales bajo determinadas condiciones.

Dado que cada gobierno determina sus prioridades, el trabajo más intenso de definición y seguimiento de políticas se da en relación con cambios en programas existentes, o con nuevas líneas de acción que define el gobierno en ejercicio.

Los ministerios y demás organismos rinden cuenta anualmente sobre el cumplimiento de metas ministeriales, del cual dependen los ajustes de remuneraciones en aquella parte que se define como incentivo a la productividad global de la institución. No obstante, estas metas se han definido tradicionalmente no sobre la base de políticas públicas de gran envergadura, sino que, mayoritariamente, favoreciendo aspectos de mejoramiento interno de las organizaciones.

Los procedimientos que utilizan los ministros para supervisar el cumplimiento de la ejecución de políticas son variables, y dependen del tema y del estilo de trabajo del titular del ministerio, y de la prioridad que la Presidencia y la SEGPRES atribuyen al tema. En algunos casos se diseñan sistemas explícitos y formales, que incluyen un seguimiento desde la SEGPRES o desde el gabinete ministerial. En otros casos el ministro delega el seguimiento en sus asesores directos de confianza política (jefe de gabinete y personal de confianza), lo que puede formalizarse, explicitarse e institucionalizarse, o aplicarse de manera informal e inorgánica.

Solo en casos de algunas políticas de alta prioridad para el Ejecutivo, y que se consideran estratégicos en el cumplimiento del programa político de cada gobierno, se han implementado procesos explícitos de definición de metas y responsabilidades. En los casos en que se tramitan y aprueban leyes o reglamentos que estructuran una política, dentro de los cuerpos legales se establecen hitos que obligan al cumplimiento de plazos y metas, y que asignan la responsabilidad de ejecución a organismos específicos. Sin embargo, no necesariamente se produce un seguimiento efectivo al cumplimiento de dichos plazos y metas, y normalmente el incumplimiento no implica necesariamente una consecuencia para los responsables de su ejecución.

En definitiva, no existe actualmente un sistema institucionalizado y generalizado de seguimiento y evaluación de políticas; cada administración establece sus propios procedimientos, y estos dependen además del estilo de gestión de los respectivos ministros.

Para los órganos ejecutores que realizan tareas permanentes, por lo general el sistema de seguimiento depende de la prioridad que las autoridades ministeriales otorguen a dichas tareas. En la mayor parte de los casos el seguimiento recae en los subsecretarios de cada cartera, los que a su vez determinan sus esquemas de seguimiento de acuerdo a sus propios estilos de gestión.

Aun cuando en un ministerio se realice un seguimiento sistemático respecto a ciertas políticas y programas, en muy pocos casos se estructura un sistema formal y explícito, que establezca metas y responsabilidades en forma concreta. Los sistemas no formales o ad hoc cambian de una administración a otra, e incluso cada vez que dentro de la misma administración cambia el titular del ministerio. En otras palabras, la relación de los órganos ejecutores y la autoridad política es cambiante, con todos los efectos sobre la adjudicación de responsabilidades y la evaluación de desempeño.

Finalmente, la efectividad y la calidad en la ejecución de políticas puede potenciarse en la medida en que existan sistemas de información que apoyen tanto el seguimiento de las políticas como la coordinación entre órganos ejecutores que comparten responsabilidades en una misma política, o en políticas que se relacionan entre sí. Los sistemas de información en las instituciones públicas son muy diversos en cuanto a la calidad y los objetivos perseguidos. Una revisión somera de diversos ministerios y otras reparticiones públicas permite observar los siguientes:

- La mayor parte mantiene página web; sin embargo, éstas están diseñadas únicamente para mostrar en términos generales las características institucionales y su organización, en algunos casos la normativa y noticias seleccionadas del sector, actividades públicas de los directivos, etc.
- No se observa la existencia de sistemas de información para compartir información sistematizada sobre las políticas en implementación y sus avances, ni hacia el público general, ni internamente a nivel del área ministerial o incluso a nivel interno de las instituciones.

Llama la atención la falta de utilización de las posibilidades que entrega actualmente la informática para la coordinación interna y entre organizaciones. A la falta de sistemas de coordinación formales tanto verticales como horizontales se agrega la falta de sistemas de información diseñados como apoyo para esa función.

De esta forma, puede afirmarse que no se advierte que en el ordenamiento actual se cumplan a cabalidad las condiciones definidas para determinar los “Atributos y objetivos de calidad de la función pública” necesarios para una adecuada trans-

misión de objetivos y seguimiento desde el nivel político al ejecutor; en particular, la inexistencia de las definiciones listadas desde a) a la i) en el acápite “Legitimidad pública” (página 131). Los déficit en cuanto a la nitidez en la definición de las políticas, de los objetivos y metas, y de los organismos responsables, así como en la determinación de metas medibles, y en los sistemas de seguimiento y evaluación al nivel político, llevan a las siguientes consecuencias:

- Falta de sintonía entre nivel político y ejecutor, lo que redundaría en la reducción de la efectividad y de la capacidad de identificar y prevenir riesgos, afectando en general la focalización de los recursos.
- Sistemas erráticos de evaluación, que redundan en la reducción de la iniciativa y la flexibilidad, una menor focalización en los objetivos y mayor focalización en los procedimientos, y en un menor sentido de responsabilidad por los resultados.

La relación entre superior administrativo y ejecutor

En el marco de la relación administrativa entre el nivel superior y los órganos ejecutores, existe una forma de relación más estructurada que en el ámbito político. Esto se deriva principalmente de la forma en que se determinan los presupuestos de todos los órganos del Estado. La elaboración del presupuesto para cada área ministerial, que incluye a todos los organismos relacionados con el Ejecutivo a través de cada ministerio, se realiza con la participación, además del Ministerio de Hacienda, de los ministros y subsecretarios de área. Asimismo, los ministerios, a través de las subsecretarías correspondientes, realizan el seguimiento de la ejecución presupuestaria, y dependiendo del grado de descentralización de cada organismo también ejercen algún nivel de supervisión sobre las prácticas administrativas de estos.

No obstante, la asociación entre políticas específicas y presupuesto es cambiante. En algunos casos una política es acompañada por los recursos requeridos para ella. Es en general el caso de programas que involucran gasto de inversión en las áreas sociales (objetivos cuantificables en vivienda, educación, salud, previsión) o de fomento, o reformas de alta incidencia en el gasto público, que se aprueban con un presupuesto evaluado y acordado. Sin embargo, existen muchas políticas en otras áreas que implican cambios en las necesidades de recursos de diversas reparticiones y a las cuales no se les asocia un presupuesto específico, sino que deben utilizar los recursos de continuidad de las distintas instituciones. Esto no implica necesariamente una falta de recursos, que pueden ser reasignados, pero sí una menor capacidad para evaluar el costo efectividad de la política, e incluso, una mayor dificultad para la asignación de responsabilidades respecto al éxito de la ejecución.

Cabe hacer presente que los órganos descentralizados y autónomos donde se encuentran la mayor parte de las agencias fiscalizadoras, de fomento, de asistencia técnica, de administración de subsidios en la esfera local, son las instituciones

ejecutoras clasificadas como Servicios dependientes, Servicios y agencias autónomos o descentralizados, y Agencias descentralizadas establecidas como corporaciones de derecho privado (página 6). Sin embargo, y por la vía de control de presupuesto, y a través de sistemas diseñados para evaluar la efectividad del uso de los recursos públicos, se ha avanzado en los últimos años en la evaluación de programas seleccionados por el Ministerio de Hacienda en coordinación con los ministros sectoriales.

Incluso así, y dado que este tipo de evaluación no cubre la totalidad de las políticas públicas, no sustituye sistemas de evaluación generales y permanentes que se requerirían a nivel de cada sector y que den cuenta del cumplimiento de metas y efectividad en el uso de recursos.

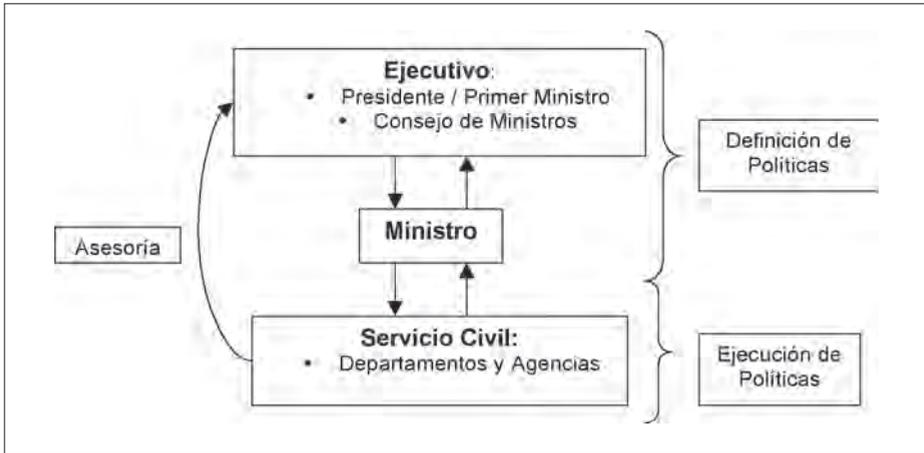
En materia administrativa, también se ha utilizado la figura del “auditor ministerial”, que sobre la base de la revisión de casos especiales busca servir de estímulo a las buenas prácticas administrativas, para prevenir situaciones de riesgo e identificar y remediar irregularidades. No obstante, esta figura se ha mantenido dentro de un esquema no formal, sin que se haya perfeccionado y legalizado un diseño que le otorgue capacidades que le permitan un rol más allá que la identificación preliminar de riesgos. En general, es un sistema de evaluación administrativa interna precario, y ciertamente no sustituye tampoco la tarea más permanente de monitoreo sobre el uso de recursos y las prácticas administrativas que sería deseable estuvieran institucionalizadas en cada sector.

Experiencia internacional: *New Public Management*

Durante la década de los ochenta varios países comenzaron a implementar reformas que buscaban mejorar la gestión del aparato estatal. El llamado *New Public Management* (NPM) introdujo al sector público nuevas técnicas de administración que buscando mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión del Estado, aumentaron la competencia entre los organismos y agencias del gobierno, institucionalizaron los procesos de rendición de cuentas para todos los sectores del gobierno, y crearon procedimientos de evaluación a partir del desempeño de cada actor gubernamental.

Siguiendo el modelo del gobierno anglosajón, estas reformas se basan en una redefinición de las funciones de los actores del Estado, estableciendo límites claros en el rol de cada uno de ellos. Así, los distintos organismos quedaron divididos entre aquellos encargados de diseñar políticas y los responsables de ejecutarlas y entregar servicios. La esfera de definición de políticas quedó en manos de los ministros, mientras que un servicio civil despolitizado, competitivo y basado en el mérito y la idoneidad de sus postulantes, es el encargado de ejecutar las políticas y cumplir labores de asesoría a los ministros en la definición de políticas públicas. (ver figura 1)

FIGURA 1
Estructura del Estado



Fuente: Elaboración propia

En este modelo los ministros son responsables de eventuales errores respecto a decisiones políticas, mientras que los gerentes públicos están encargados de asegurar el buen desempeño de sus servicios y de entregar asesoría a los ministros en el proceso de generación de políticas públicas. Por lo tanto, el ministro es el encargado de transformar las promesas electorales del gobierno en políticas específicas y el gerente público es el encargado de implementarlas. El desafío es entonces cómo, dada la separación de funciones, se logra que los gerentes públicos implementen las políticas establecidas por los ministros.

La segunda característica relevante de este modelo es que se avanza de un aparato público estructurado en torno a la definición de presupuestos hacia gobiernos concentrados en resultados. En este esquema el gobierno define los resultados que quiere alcanzar y los gerentes públicos aseguran su cumplimiento previo acuerdo con los ministros respecto al presupuesto necesario. Según Lodge y Kalitowski, la lógica detrás de un gobierno basado en resultados es simple y atractiva: “*managers are given the levers and autonomy to push up performance and are then held accountable for delivering agreed results. Whereas, in the past, performance was assessed by monitoring inputs, today results are increasingly defined and measured as outputs*”. (Lodge, Kalitowsky, 2007: 8)

De esta forma el gobierno no parte definiendo el monto que se va a gastar, por ejemplo en salud, sino que los resultados (*outcome*) que se quieren lograr. El establecimiento de las metas generales del gobierno las realiza el Consejo de Ministros, y luego, basándose en ellas, cada uno de los ministros define los resultados específicos (*outcome*) para su área. El siguiente paso es que el ministro, en conjunto con el gerente público específico, establecen los productos (*output*) que debe alcanzar el servicio para cumplir con los resultados esperados. En este

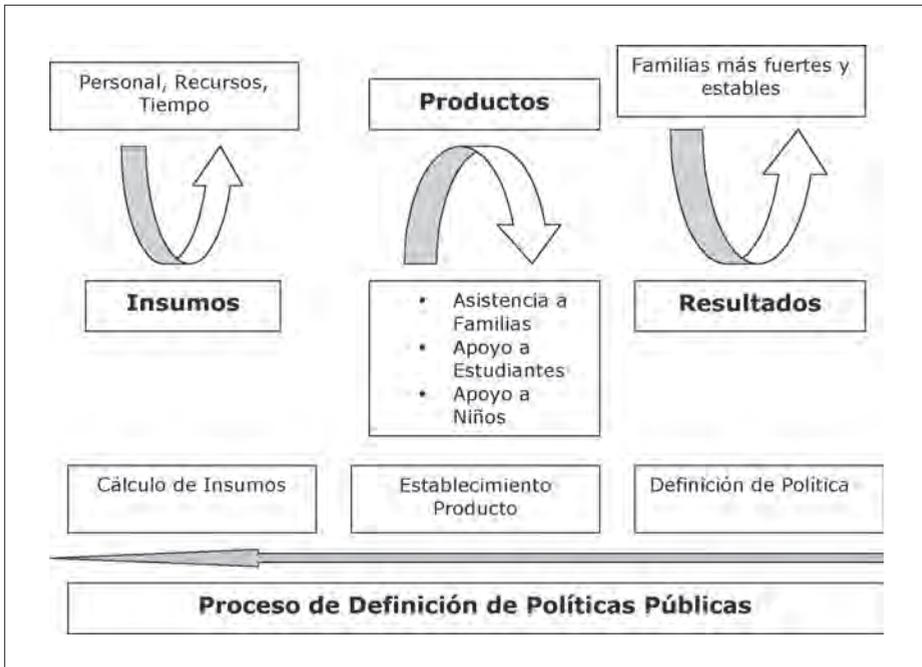
momento se establecen los insumos (*inputs*) necesarios para producir esos productos. (ver figura 2)

Insumos (Inputs): Son todos los recursos (capital, humanos, equipos, información, tiempo) necesarios para producir bienes o servicios.

Productos (Outputs): Bienes y servicios producidos por los distintos servicios públicos según requerimiento de los ministros.

Resultados (Outcome): Es el impacto de las políticas públicas sobre la sociedad.

FIGURA 2
Ejemplo Política Familiar



Fuente: Elaboración propia

En este esquema los ministros cumplen la función de generar las definiciones de las políticas para luego establecer, en conjunto con los gerentes públicos, los productos necesarios para cumplir con los resultados esperados. El siguiente paso es el cálculo de los insumos necesarios por parte del gerente público para poder proveer los productos esperados. Una vez establecido el costo de los productos, la gestión necesaria para su generación es responsabilidad del gerente público.

Por lo tanto, con este sistema se transitó de un proceso de evaluación que estaba focalizado en los inputs (dineros invertidos para la compra de productos y servicios), hacia la concentración de las evaluaciones sobre los servicios y productos que se generan y los resultados que se alcanzan. De hecho, el establecimiento de una amplia libertad para los administradores públicos es considerada como una característica fundamental del sistema: “*managers cannot be held responsible for*

results unless they have freedom to act, that is, to spend and hire within agreed budgets as they see fit, to make their own choices respecting office accommodation and other purchases, to run their organisations free of ex ante control by outsiders". (Schick, 1996: 15)

En resumen, el trabajo del gobierno se estructura en torno a resultados que articulan sus prioridades y objetivos, al mismo tiempo que definen los propósitos de los distintos servicios. Los productos describen la manera en la que cada uno de los servicios contribuye al cumplimiento de los resultados del gobierno. En conjunto, resultados y productos son la base de medición del cumplimiento de metas del gobierno en general, y de los distintos servicios públicos en particular. Por lo tanto, en la relación ministro – gerente público es clave la elaboración de sistemas de evaluación del desempeño de cada servicio público en entrega y calidad de servicios definidos.

En cuanto al nombramiento y remoción del personal, en este esquema una Agencia independiente elige a los gerentes públicos según mérito y propone al ministro personas que considera idóneas para el cargo. En tanto, la evaluación del desempeño de los gerentes públicos las realiza la Agencia y también el ministro, teniendo ambos facultades para removerlo. Por su parte, cada gerente público es responsable de la gestión de Recursos Humanos de su repartición, por lo tanto tiene libertad para contratar, evaluar y remover.

La experiencia de Nueva Zelanda

Nueva Zelanda es uno de los países que ha realizado una de las reformas más profundas en la modernización de la gestión del Estado a través del *New Public Management*. La modernización comenzó con la implementación de las leyes State Sector Act 1988 (SSA) y la Public Finance Act 1989 (PFA) y tuvo como objetivo central aumentar la eficiencia y efectividad del uso de los recursos públicos, mejorar los procesos de rendición de cuentas y la transparencia de los organismos del Estado. Con la implementación de las SSA y la PFA se separaron las labores de los distintos actores del gobierno entre aquellos encargados del diseño de políticas y los encargados de implementar y ejecutar las políticas definidas en los programas de gobierno.

Por otra parte, las leyes tenían como objetivo establecer una relación basada en el cumplimiento de metas entre los ministros y los gerentes públicos, entregando a estos últimos amplia autoridad para administrar sus servicios, contratar personal y reportar su desempeño al ministro a cargo. Adicionalmente a los convenios de desempeño, se establecieron los contratos de “compra” de productos entre los ministros y los gerentes públicos.

Las reformas incentivaron el proceso de rendición de cuentas de ministros y gerentes públicos y transparentaron la gestión del gobierno. El trabajo basado en la negociación y el cumplimiento de metas significó que el sector público

importara las condiciones de trabajo del sector privado, midiendo el desempeño de los funcionarios públicos, facilitando los despidos y definiendo las responsabilidades de cada actor y agente dentro del sector público.

Las agencias quedaron bajo el mando de gerentes públicos seleccionados por el sistema del Servicio Civil, con atribuciones gerenciales para dirigir sus agencias. Se estableció, además, un sistema de administración y evaluación de desempeño respecto de los objetivos y metas definidos entre el ministro y el gerente público. Estas evaluaciones fueron materializadas a través de procesos de rendición de cuentas, por medio de reportes anuales de desempeño, auditorías financieras y evaluaciones sobre el desempeño de los gerentes públicos.

Estructura del Estado

Nueva Zelanda es una democracia parlamentaria unicameral. El Estado neozelandés está encabezado por el Gobernador General, quien es el representante de la Reina en el país. Debajo del jefe de Estado se encuentra el gabinete ministerial de la Corona, liderado por el Primer Ministro, quien es el Jefe de Gobierno. Los ministros son elegidos por el Gobernador junto con el Primer Ministro.

Los ministros son los encargados de llevar adelante el programa de gobierno: diseñan las políticas, definen los resultados que hay que obtener y son los responsables de la negociación de los productos que deben generar las agencias. Son los responsables políticos ante el Parlamento del desempeño de las agencias y departamentos de gobierno que tienen a su cargo, por lo que deben establecer las metas a cumplir por los gerentes públicos. Respecto a las agencias de gobierno, el sistema implementado le entregó al ministro una doble función: primero como representante o dueño de la agencia gubernamental, y luego como comprador de los servicios (outputs) que las agencias ofrecen. Por su parte, las agencias (Departamentos o Servicios) son las encargadas de ejecutar el programa de gobierno a través de la generación de productos. Los gerentes públicos son responsables del desempeño de sus agencias y deben asesorar al ministro correspondiente en materias propias de su agencia. (SSA 1988, p. 31 y 32).

La State Service Commissioner (SSC) funciona como organismo encargado del respeto de los límites entre la relación de ministro – gerente público. Cumple además un rol en el nombramiento y remoción de estos últimos. Puede fiscalizar el cumplimiento de metas y objetivos y está facultado para pedir a las agencias la generación de información que estime pertinente con el fin de evaluar su desempeño. Si no se han cumplido las metas fijadas, la SSC puede remover al gerente público, previa evaluación y consentimiento del ministro responsable. El SSC juega un rol de empleador respecto a los gerentes públicos y de consejero hacia el ministro.

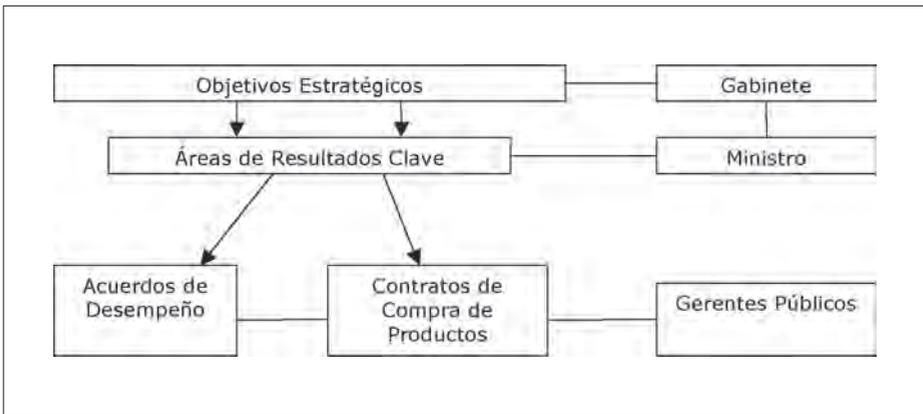
El Parlamento funciona como mecanismo de control y fiscalizador de los recursos solicitados por los ministros y traspasados a las agencias. En el proceso de

construcción de presupuesto, el Parlamento discute la aprobación —o no— de los proyectos presentados por los ministros.

Herramientas de coordinación del gobierno

En Nueva Zelanda se han desarrollado una serie de herramientas para asegurar la coordinación de las distintas entidades del gobierno respecto a las metas que se buscan cumplir. Estas herramientas, que se entrelazan para asegurar que se alcancen los resultados esperados, van desde las más generales, que dan un sentido de mediano y largo plazo a la acción del gobierno, hasta las más específicas, que regulan la relación entre ministros y gerentes públicos y establecen las metas de estos últimos.

FIGURA 3
Estructura de gobierno y mecanismos de coordinación



Fuente: Elaboración propia

Objetivos Estratégicos. Para que las metas que le establecen los ministros a los gerentes públicos coincidan con el programa de gobierno, es necesario que éste fije primero los objetivos estratégicos de la administración, que sirven de guía a los ministros y ordenan el trabajo de los servicios que tienen a su cargo. Por lo tanto, los ministros, en conjunto con los gerentes públicos, establecen los resultados requeridos de cada servicio en función de los objetivos estratégicos que el gobierno explicita en estos documentos.

Algunos ejemplos de los objetivos del gobierno neozelandés establecidos entre 1994 y 1997 son: i) Mantener y acelerar el crecimiento económico; ii) Emprendimiento e Innovación; iii) Educación y Capacitación.

Áreas de resultados clave (Key Result Artes). Ministros y gerentes públicos establecen cuál es la forma en que los servicios o departamentos pueden contribuir de mejor forma al cumplimiento de las metas establecidas por el gobierno. De esta forma los objetivos generales formulados por el gobierno son traducidos en metas específicas para cada servicio y departamento.

Herramientas de coordinación entre ministros y gerentes públicos

El sistema neozelandés estableció dos tipos de relación entre los ministros y los gerentes públicos. Por una parte, el ministro es dueño (*owner*) de la agencia que está a su cargo, por lo tanto su preocupación es que los servicios funcionen en forma eficiente en relación a los objetivos generales del gobierno. Por otra parte, los ministros se relacionan con los gerentes públicos como compradores (*purchaser*) de productos (bienes y servicios), relación que es similar a una relación de mercado donde es necesario contar con información como cantidad, calidad, tiempo, lugar de entrega y precio de los productos.

Es este último tipo de relación lo que diferencia el funcionamiento del Estado neozelandés de las reformas emprendidas en Inglaterra y Australia. La relación de dueño (*ownership*) se establece en los Acuerdos de Desempeño, mientras que la de comprador (*purchaser*) se implementa a través de Contratos de Compra.

Acuerdos de desempeño (*Performance Agreements*). Las reformas basaron la relación de *ownership* entre el ministro y los gerentes públicos en los Acuerdos de Desempeño. En ellos se establecen las Áreas de Resultado Clave en las que debe cumplir metas el servicio respectivo, se explicitan otros objetivos y se hace referencia a los contratos de compra.

Para permitir el monitoreo en el cumplimiento de metas, los gerentes públicos entregan periódicamente informes escritos a los ministros respecto al cumplimiento de metas de los Acuerdos de Desempeño. Es a través de estos acuerdos que los ministros logran el cumplimiento de metas específicas por parte de los gerentes públicos. (Treasury, 1996: 15)

Contratos de compra (*Purchase Agreements*). Los Contratos de compra son centrales en el sistema de management del sector público neozelandés. En estos acuerdos se especifican, en condiciones similares a un contrato del sector privado, los productos que proveerá un servicio a un ministro, incluyendo información sobre la calidad, cantidad, costo, tiempo y lugar de entrega.

En este sistema de suministro los ministros definen los productos que son necesarios para cumplir con los resultados políticos que pretende lograr el gobierno. La información entregada por los gerentes públicos respecto a los productos que generan sus departamentos permite a los ministros comparar los precios entre los distintos servicios del Estado y también con el sector privado. En este sentido, el ministro puede decidir donde adquiere el producto que necesita, lo que genera competencia entre los distintos Servicios y además con el sector privado. (Treasury, 1996: 38)

Los contratos de compra incluyen los siguientes detalles:

- términos de acuerdo
- descripción de los productos
- costo de los productos

- estándares de medición de eficiencia
- tipos de reportes respecto al cumplimiento del acuerdo
- premios y sanciones
- procedimientos de modificación de los términos del contrato
- procedimientos de solución de controversias.

Los contratos de compra permiten a los ministros decidir qué productos van a adquirir para cumplir con los resultados políticos establecidos por el gobierno, además de negociar el costo, la calidad, cantidad y tiempo de entrega con los gerentes públicos, y verificar el cumplimiento de los contratos.

En este sistema los ministros se transforman en compradores de bienes y servicios de las agencias o de alternativas mejores provenientes del sector privado. De hecho, la compra también se ha extendido a asesorías, lo que permite a los ministros contratar consultorías privadas. Adicionalmente, distintos ministros pueden comprar productos de otros servicios que no sean de su responsabilidad, y los servicios pueden a su vez vender productos a diversos ministros.

Nombramiento y remoción

La selección de los gerentes públicos se realiza por concurso público resguardando criterios de imparcialidad, mérito y competencias ante el cargo. El candidato más idóneo es elegido por el Gabinete Ministerial, el ministro responsable de la agencia y la State Service Commission. Este último organismo contrata a los gerentes públicos y asesora al ministro en la selección de candidatos.

En caso que la agencia y el gerente público no cumplan las metas fijadas con el ministro a comienzo del año fiscal, éste puede ser removido de su cargo por el ministro responsable. Adicionalmente, la SSC también está facultada para remover a los gerentes públicos, si es que evalúa que no está cumpliendo con los objetivos y códigos de conducta del Servicio Civil. Sin embargo, la remoción debe estar sujeta a la aprobación del ministro responsable de la agencia.

Evaluación

En el sistema de administración pública de Nueva Zelanda se establecen las metas a través de los Acuerdos de Desempeño y los Contratos de Compra, y luego se contrastan los resultados esperados con los resultados obtenidos por las agencias.

El sistema de contrato entre los gerentes públicos y el ministro asegura una evaluación cuantificable del desempeño de la agencia y del gerente público, la que es realizada por el ministro responsable de la agencia junto con la SSC. Ambos contrastan los resultados obtenidos con los objetivos definidos en los acuerdos de desempeños y en los contratos de compra. Si los resultados son deficientes, el ministro puede aplicar sanciones. De forma contraria, si las evaluaciones son favorables se pueden otorgar premios, generalmente en porcentaje de dinero, que son recibidos por el gerente público y la agencia.

Presupuesto

El presupuesto se construye en forma paralela a los Contratos de Compra. En este punto el ministro realiza una negociación a dos bandas: por un lado negocia con el gerente público la compra de productos, mientras que por otro negocia con el ministro de Finanzas el presupuesto de las agencias. El proyecto final de las negociaciones presupuestarias es presentado al Parlamento.

El ministro debe presentar al Parlamento un proyecto de presupuesto identificando los dineros necesarios para la compra de cada producto o paquete de productos necesarios para cumplir con el programa de gobierno. El presupuesto debe detallar los productos que el ministro desea adquirir, especificando la calidad, el costo del servicio y el resultado al que quiere llegar.

La experiencia de Australia

Las iniciativas que dieron pie a la reforma en Australia fueron la Financial Management and Accountability Act 1997 (FMA) y la Public Service Act 1999 (PSA). El objetivo de las leyes fue proveer un servicio civil efectivo y eficiente en la implementación de los outputs definidos por el gobierno y en la rendición de cuentas, y facultó a los gerentes públicos de libertad y autonomía para dirigir las agencias con criterios de eficiencia y efectividad, con el fin de trabajar en función de las metas y prioridades del gobierno.

Si bien las reformas se circunscriben dentro del *New Public Management*, Australia basó su proceso de reforma en el concepto del *whole-of-government*. Bajo este concepto, Australia llevó a cabo su proceso de reforma concentrado en tres áreas estratégicas: la primera fue la construcción de presupuestos devengados basados en productos y resultados (*accrual outcome budget*); la segunda área se focalizó en el desarrollo de un servicio civil acorde a los objetivos del gobierno; por último, la reforma se centró en cómo las agencias debían entregar los servicios definidos por el gobierno, responsabilizándose por su calidad y resultado final obtenido por cada output implementado, además de mejorar la administración de los recursos financieros del gobierno y aumentar los mecanismos de control de gastos y de rendición de cuentas.

La construcción de presupuestos devengados basado en outputs fue una de las principales herramientas con las que contó la reforma australiana. La construcción de estos presupuestos se centró en los servicios que las agencias entregan, en tanto se traspasó a ellas la responsabilidad de administrar los recursos (inputs), mientras que los ministros y el Parlamento se concentraron en las evaluaciones sobre cómo se gastaba el dinero en función de los outputs y de los resultados perseguidos. Con esto mejoró la gestión de los recursos financieros, la transparencia y el control de gastos.

Otro punto importante en la reforma australiana fue la introducción del *benchmarking* dentro de los organismos gubernamentales. Este punto marca una

distinción importante en comparación con los procesos de reformas realizados en Nueva Zelanda, ya que Australia no implementó un sistema de contrato de compra de servicios y productos a las agencias de gobierno, sino que las agencias australianas actúan en función de los programas de trabajo que definen los ministros y tienen directa relación con ellos. Sin embargo, las agencias definen el valor de cada output requerido por los ministros como medio para establecer resultados. Una vez definido, ese valor es comunicado a los ministros, quienes deciden, en base a los precios de los productos, si el servicio lo producirá una agencia del Estado o se lo comprarán a las agencias externas del gobierno (sector privado). El benchmark que permite el sistema basado en resultados aumenta la competencia y obliga a las agencias del gobierno a trabajar usando criterios de eficiencia, efectividad y calidad de servicios entregados.

Estructura del Estado

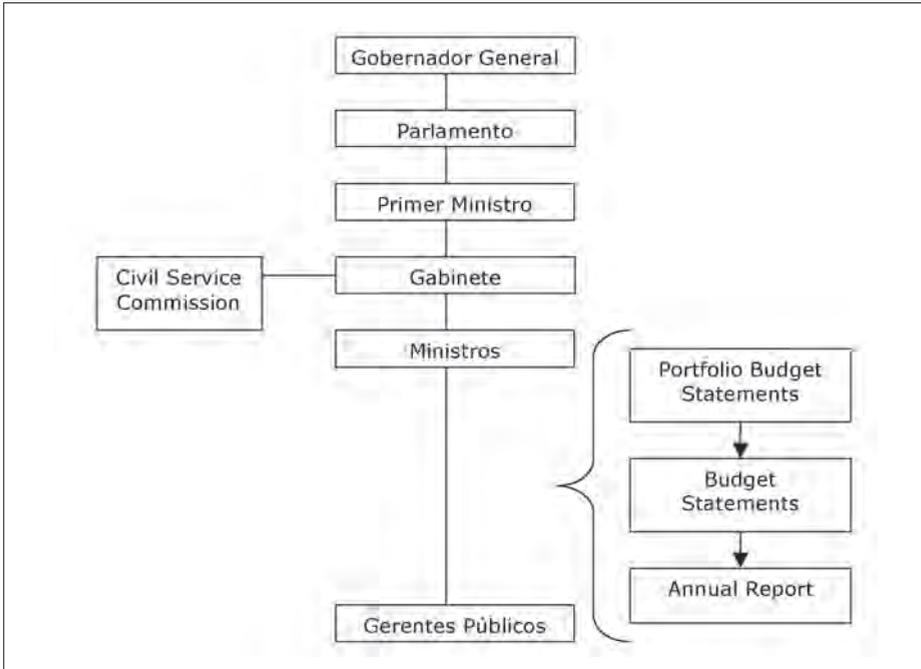
Australia tiene un sistema parlamentario bicameral compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes. El Jefe de Estado es el Gobernador General, quien elige al gabinete ministerial en conjunto con el Primer Ministro, que es el Jefe de Gobierno. El Primer Ministro junto con su gabinete definen el programa de gobierno y los ministros son los encargados de llevar adelante dichos programas.

Los ministros son los responsables ante el Parlamento de las acciones tomadas por las agencias. Desarrollan planes estratégicos donde especifican los objetivos de mediano plazo, las metas y resultados que las agencias deben alcanzar. Los resultados se definen en una declaración de resultados (*Outcome Statements*) en función de los objetivos que cada ministro desea alcanzar para llevar adelante el programa de gobierno.

Las agencias de gobierno son las responsables de implementar y proveer los outputs y outcomes definidos por los ministros y el gabinete ministerial a comienzo del año fiscal. La definición de tareas de cada agencia se hace en función de los outcomes que el gobierno planea alcanzar y de los outputs que deben implementar. Deben administrar los recursos financieros entregados por el gobierno usando criterios de eficiencia y efectividad; deben asesorar al ministro responsable de la agencia en materias propias de esta; deben, finalmente, rendir cuentas ante el ministro y al Parlamento sobre el desempeño de la agencia y en función de la implementación de outputs y de los resultados obtenidos.

La Australian Public Service Commissioner es el organismo encargado del desarrollo del sistema de Servicio Civil. Asesora a los ministros en la selección de los gerentes públicos y también se encarga de supervisar el cumplimiento de los valores, deberes y responsabilidades de las agencias, funcionando como organismo que vela por el respeto de los valores del servicio civil. En tanto, el Parlamento aprueba y fiscaliza el cumplimiento de los presupuestos de las agencias.

FIGURA 4
Estructura de gobierno y mecanismos de coordinación



Fuente: Elaboración propia

Coordinación

La principal herramienta de coordinación del gobierno australiano radica en la construcción de presupuestos anuales centrados —al igual que en Nueva Zelanda— en productos (outputs) y resultados (outcomes). Los productos y resultados esperados por el gobierno se establecen durante la discusión del presupuesto.

El primer paso lo da el ministro respectivo, quien propone al Primer Ministro los productos con los que las agencias a su cargo realizarán aportes a los objetivos del gobierno. El Primer Ministro establece entonces las prioridades de cada ministerio para el año presupuestario y, sobre la base de estos lineamientos generales, el ministro, en conjunto con los gerentes públicos, genera los Portfolio Budget Statements, que especifican los productos que cada agencia elaborará durante el año presupuestario.

Portfolio Budget Statements. Documento a través del cual se articulan las prioridades y objetivos del gobierno. Establece la forma en que las distintas agencias del gobierno contribuirán a los resultados esperados, por lo tanto, especifica los productos que generarán en conjunto todas las agencias que son parte de un ministerio. Esta herramienta permite el trabajo conjunto de las distintas agencias englobadas bajo un ministerio y da por lo tanto cabida para sinergias y miradas más estratégicas.

Budget Statements. Estos documentos establecen los productos específicos que generará cada agencia durante el año presupuestario. Son establecidos en un trabajo conjunto entre el ministro y los gerentes públicos, definiendo el costo, la calidad y cantidad de cada producto obtenido por las agencias. Una vez aprobados los productos por parte del ministro, los gerentes públicos tienen libertad para manejar sus agencias buscando los resultados más eficientes. Las agencias tienen además la tarea de establecer indicadores de medición de eficiencia y eficacia para cada producto.

Annual Report. Detallan el grado de cumplimiento de parte de las agencias respecto a los productos establecidos en los Budget Statements y la eficiencia con que fueron producidos.

Los acuerdos de desempeño son otro mecanismo de coordinación entre gerente público y los ministros; sin embargo, estos acuerdos no son de carácter público y su contenido es totalmente reservado.

Nombramiento y remoción. La selección de los gerentes públicos la hace el Public Service Commissioner por medio de concursos públicos en base al mérito. Si el ministro responsable considera que el gerente público no ha cumplido con el desempeño acordado a comienzo de año fiscal, puede recomendar su destitución.

Evaluación

Las evaluaciones de desempeño son realizadas por el ministro responsable de las agencias, con la asesoría del Public Service Commissioner. La evaluación de las agencias se basa en el principio de que los gerentes públicos aceptan la total responsabilidad sobre el desempeño del organismo del que son responsables, respecto a la generación de los productos pactados. Otro punto que es evaluado es la calidad de los consejos y asesorías entregadas al ministro.

Presupuesto

El sistema presupuestario implementado en Australia se conoce como “*accrual output based budgeting*” y fue introducido como mecanismo para desarrollar presupuestos detallados explicitando los productos y servicios (outputs) que el gobierno iba a adquirir de las agencias del Estado, con el fin de que la administración de los recursos sea eficiente y el gobierno pueda entregar mejores resultados políticos. En la elaboración del presupuesto se materializan los principales aspectos de la reforma en Australia, definiéndose en él las metas, productos y servicios que las agencias de gobierno deben producir.

Los gerentes públicos elaboran el presupuesto a partir de los outputs que deben implementar. El valor de cada output es entregado al ministro responsable de la agencia, quien discute la elaboración del presupuesto con el ministro de Finanzas. Luego, el proyecto final del presupuesto es entregado al Parlamento, quien determina su aprobación.

La experiencia de Inglaterra

Las reformas al Servicio Civil en Inglaterra comenzaron bajo la administración de Margaret Thatcher con las iniciativas del Next Steps, a fines de la década de los ochenta. Inglaterra implementó un sistema de acuerdos de desempeño entre ministros y los gerentes públicos y tal como en Nueva Zelanda, estos acuerdos delineaban los deberes y responsabilidades de los segundos con respecto al programa de gobierno que se definía en el gabinete ministerial y que era transmitido a las agencias por medio de los ministros.

Las reformas tuvieron como punto de partida el informe “Improving Management in Government: The Next Steps” elaborado en 1988. Este informe recomendó reformar las funciones de las agencias de gobierno dividiendo las responsabilidades de los actores entre quienes concentraban labores de diseño de políticas públicas y aquellos que las implementaban. Se les entregó plenas facultades a los gerentes públicos para dirigir sus agencias de manera libre y autónoma, sobre todo en materia financiera, intentando mejorar la implementación y la entrega de servicios. Además, se modificó el modo de construcción de presupuestos.

Las reformas del New Public Management de Inglaterra también implementaron un sistema de acuerdos de desempeño y contratos entre ministros y gerentes públicos. En estos acuerdos se fijan las metas y objetivos que las agencias debían alcanzar y se enmarcó la relación ministro - gerente público según los contenidos. Los contratos y acuerdos también permiten definir los roles de los actores dentro del gobierno y los límites de las acciones de cada uno dentro del proceso de políticas públicas. Las funciones de los departamentos y agencias gubernamentales se concentraron en la entrega de servicios, proceso muy similar al realizado en Nueva Zelanda.

En cuanto a la construcción de presupuestos, ésta transitó de la focalización en los ingresos (inputs) hacia la concentración de los outputs y de los resultados esperados. Con esto se buscaba un mayor rendimiento en el uso de los recursos financieros por parte de las agencias gubernamentales, incentivándose el trabajo sustentado en valores de eficiencia y efectividad.

También se perfeccionaron los mecanismos de rendición de cuentas de las agencias gubernamentales. En este punto, el desarrollo de los presupuestos basados en resultados permitió que la evaluación de las agencias se hiciera en función del desempeño de éstas, a partir de los objetivos entregados por los ministros.

Estructura del Estado

Inglaterra es una democracia parlamentaria donde el Jefe de Gobierno es el Primer Ministro, quien está a cargo del gabinete ministerial. Los ministros miembros del gabinete son designados por la Reina, quien es la Jefa de Estado, junto con el Primer Ministro. El Parlamento está compuesto por la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores.

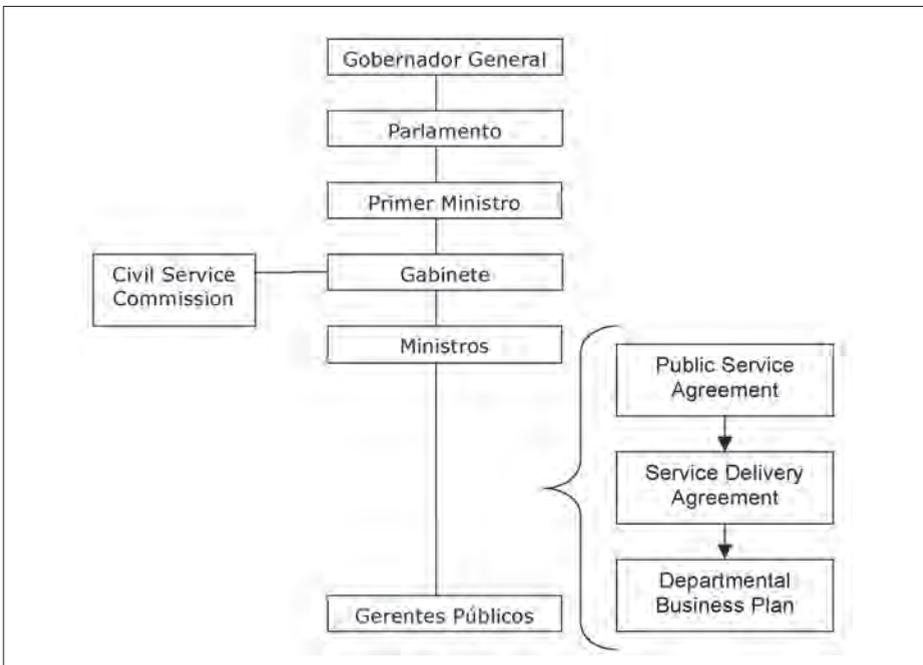
Los ministros son los encargados de definir los objetivos de las agencias respecto al programa de gobierno. Son responsables de pactar los acuerdos de desempeño y los acuerdos de servicio público (Public Service Agreement, PSA) con los jefes de agencia y de poner en marcha los objetivos definidos en los acuerdos. Son ellos quienes rinden cuentas ante el Parlamento sobre las políticas, decisiones y acciones de los departamentos y agencias que tienen a cargo.

Las agencias son las encargadas de implementar el programa de gobierno. La forma de hacerlo es por medio de la entrega de servicios y productos definidos en los PSA y materializados en los acuerdos de entrega de servicios (service delivery agreement). Los gerentes públicos son responsables de los outputs, pero también se les atribuyen responsabilidades de los outcomes. De hecho los gerentes públicos rinden cuentas al Parlamento de la administración de su agencia.

La Civil Service Commissioner es el organismo independiente encargado de promover el desarrollo del servicio civil y asesorar a los ministros en la selección de los gerentes públicos. Las agencias o departamento de gobierno deben recurrir a este organismo para iniciar un proceso de selección.

El Parlamento funciona como instancia de control presupuestario. También evalúa el desempeño según lineamientos elaborados por las propias agencias, para lo que se vale de los reportes anuales que las mismas agencias construyen.

FIGURA 5
Estructura de gobierno y mecanismos de coordinación



Fuente: Elaboración propia

Coordinación

La coordinación entre ministros y gerentes públicos se hace mediante el establecimiento de acuerdos de desempeño y sobre la base de acuerdos de generación de productos (outputs) requeridos por los ministros y entregados por las agencias. Al igual que en Australia, los productos que genera cada agencia se establecen durante la discusión de presupuesto.

Public Service Agreement (PSA). En consonancia con las prioridades del gobierno se establecen los resultados que la administración quiere alcanzar. Los Public Service Agreement (PSA) son acuerdos públicos entre el gobierno y los ciudadanos donde se establecen las metas para cada una de las agencias, siendo responsabilidad del ministro que estas se cumplan. Los PSA se establecen entre el ministro responsable, el ministro de Hacienda y el Primer Ministro. Según esto, las agencias establecen metas y objetivos de trabajo en función de los resultados que se quieren lograr en cada área. Los acuerdos incluyen el costo de los outputs y los mecanismos de evaluación sobre el desempeño de la agencia en cuanto a la entrega de los servicios. El compendio de los PSA de todas las agencias del Estado es publicada en forma de un White Paper que es presentado al Parlamento.

Acuerdos de desempeño. Estos acuerdos son firmados por el ministro y el gerente público. Por medio de estos acuerdos, las agencias pactan con los ministros las metas y los sistemas de medición de desempeño con el fin de evaluar los logros y fracasos de cada agencia

Service Delivery Agreement (SDA). Mientras los PSA explicitan básicamente los resultados que debe lograr cada agencia del Estado, los Service Delivery Agreement (SDA) contienen los productos específicos que deberá entregar cada departamento para lograr los objetivos trazados. En este sentido los SDA delimitan el trabajo de cada agencia por tres años.

Departmental Business Plan. Los planes de negocios de los departamentos (Departmental Business Plan) son el programa de cada agencia que les permite llevar adelante los acuerdos de servicio público. Estos planes establecen los objetivos, metas, medidas de evaluación de desempeño, mecanismos de monitoreo y los recursos que cada agencia necesitará para implementar los acuerdos de servicio público, y tienen proyección anual.

El monitoreo respecto al cumplimiento de las metas es una pieza clave del sistema, por lo tanto, cada agencia debe entregar anualmente un informe. Adicionalmente, Hacienda revisa cada cuatro meses la información respecto a su cumplimiento.

Nombramiento y remoción

El organismo encargado del reclutamiento de los gerentes públicos es el Civil Service Commissioners. Los ministros deben recurrir a este organismo para iniciar el proceso de selección del nuevo gerente público. El contrato de duración determinada es de cinco años, es negociado individualmente y establece los pre-

mios que el jefe de agencia puede alcanzar en la medida que cumpla con los objetivos establecidos. (Gov/Puma, 2003: 38).

La selección de candidatos se hace por criterios de imparcialidad, integridad y en base a los objetivos requeridos por la agencia. Si bien el ministro responsable de la agencia es quien finalmente selecciona al gerente público, no participa en ningún momento del proceso de selección ni en los procesos de entrevista de candidatos. (Civil Service Commissioner, 2005).

Evaluación

Las evaluaciones se hacen en función de los acuerdos de desempeño y de los acuerdos de servicio público. (PSA) Los contratos de desempeño son los mecanismos mediante los cuales se definen las evaluaciones de acuerdo a las metas y objetivos definidos entre los ministros y los gerentes públicos. Inglaterra aplica una revisión bianual del gasto de las agencias con el objetivo de evaluar si los dineros gastados están en función de los outcomes. Si no lo están, el dinero puede ser reasignado. Luego, las agencias desarrollan nuevamente su plan de gasto para los próximos tres años y definen los PSA.

Presupuesto

La construcción de presupuesto de las agencias se hace según el desempeño de metas y contrastando las metas con los outputs alcanzados. Tal como en Nueva Zelanda, y particularmente en Australia, la construcción de presupuestos a partir de los productos y resultados ha permitido un mejor desempeño del recurso financiero y un mayor control sobre los gastos bajo criterios de eficiencia y eficacia.

El Ministerio de Finanzas negocia el presupuesto con cada ministro responsable de las agencias con las cuales acuerda la implementación de outputs, delineando los objetivos de cada uno de ellos en función de los outcome. Luego, los presupuestos son presentados al Parlamento y entran en discusión con los ministros responsables y los gerentes públicos.

Conclusión experiencia internacional

En general el resultado de las reformas ha sido bien evaluado ya que ha permitido centrar la acción del gobierno en los resultados que se quieren alcanzar. El sistema mejora la eficiencia del funcionamiento del aparato público dado que aumenta la competencia entre los organismos y agencias del gobierno, estimula una mayor eficiencia y efectividad en el uso de recursos financieros, y mejora la gestión de los recursos humanos. Por otra parte, el cambio de evaluación por insumos a evaluación por resultados ha aumentado las posibilidades de *accountability* tanto de los servicios públicos en particular como del gobierno en general. Esto porque permite además un mayor control de parte de los ciudadanos, dado que aumenta la transparencia de la gestión pública tanto en el aspecto de la ges-

ción como del uso de los recursos. Adicionalmente, el ordenamiento de la gestión en torno a resultados mejora el proceso de generación de políticas públicas de calidad, dado que se cuenta con más y mejor información.

Sin embargo, la separación entre los organismos de definición de políticas y los ejecutores ha tendido a producir gobiernos más fragmentados, aumentando las dificultades de coordinación. Esto sucede porque los ministros no cuentan con toda la información respecto a la implementación y los gerentes públicos no ven la generación de sus productos como una parte de una política más global. El sistema incentiva a los gerentes públicos a concentrarse solamente en la generación de productos, disminuyendo la capacidad de planificación estratégica de los gobiernos. A esto se suman las dificultades de coordinación y trabajo conjunto entre organizaciones que tienen relaciones horizontales y que deben trabajar en conjunto para el cumplimiento de ciertas políticas. Adicionalmente, dado que los ministros tienen incentivos políticos mientras que los gerentes públicos están atados a la eficiencia, se genera una zona de tensión entre ambos, lo que muchas veces dificulta el trabajo conjunto. Por lo tanto, si se implementan reformas en esta línea será necesario generar mecanismos que permitan gestionar la “zona de tensión” entre ministros y servidores públicos.

Muchos países ya han avanzado en esta línea y, como se ha visto en este trabajo, han aplicado reformas de segunda generación que han mejorado la alineación de las metas de los distintos actores del gobierno. Esto contribuye a aumentar la coordinación del trabajo en las relaciones verticales (entre ministros y subalternos), pero sobre todo en las horizontales (entre distintas organizaciones que están a cargo de alguna política común).

El primer paso de los mecanismos de coordinación y planificación que se observa en los distintos países es el establecimiento de los objetivos generales que quiere alcanzar el gobierno por parte del gabinete. Estas metas sirven luego como guía para la determinación conjunta, entre el ministro y los gerentes públicos, de los productos con los cuales cada agencia contribuirá al cumplimiento de los objetivos del gobierno. El presupuesto de cada agencia va atado a los productos que ésta se compromete a generar.

Para asegurar que las agencias efectivamente cumplan con los productos comprometidos se realizan informes y finalmente se compara el resultado con los compromisos adquiridos. A esto se suma que los gerentes públicos son medidos por el resultado de su gestión, de modo que un trabajo deficiente puede significar la pérdida del cargo.

Por lo tanto, los puntos centrales del sistema son el establecimiento de los resultados que se quieren lograr, la traducción de estos resultados en productos, la determinación de las agencias que generarán estos productos y la medición del trabajo de estas agencias contra resultados. A esto se agrega un sistema de contratación de gerentes públicos por una agencia independiente, pero mante-

niendo la posibilidad de que los ministros los desvinculen si no cumplen con las metas establecidas.

Aunque estos mecanismos en general son iguales en los tres países estudiados, existe una diferencia fundamental entre Nueva Zelanda, por una parte, y Australia e Inglaterra, por otra. Los dos últimos países tienen sistemas donde los ministros y los gerentes públicos firman un acuerdo de desempeño que implica el cumplimiento de las metas, y la separación entre las agencias y los ministerios no es tan nítida. En tanto, en Nueva Zelanda la separación es total, lo que significa que también existen Agencias independientes. Los ministros por una parte son responsables del manejo de las agencias que son dependientes de su cartera, pero además pueden contratar la entrega de los productos que necesitan con agencias que no son parte de su ministerio. Este sistema disminuye la duplicidad de funciones, además de introducir competencia entre las agencias públicas, por lo tanto aumenta la eficiencia del Estado.

Para que este sistema funcione es fundamental que el gobierno ordene su accionar en torno a resultados y luego a productos, y que los distintos actores sean medidos según el cumplimiento de las metas impuestas. Es crucial que el establecimiento de metas sea claro y preciso dado que esta es la única forma en que se puede medir su cumplimiento y aplicar los premios y castigos correspondientes. En este sentido, es absolutamente necesario que los ministros asuman la responsabilidad del cumplimiento de las metas correspondientes a su cartera, independientemente si las proveen servicios de su ministerio o las compran en otras agencias. Tiene que ser clara la responsabilidad política del ministro ante el diseño de las políticas, así como también ante el cumplimiento de metas. Por otra parte, para que el sistema cumpla su objetivo, el no cumplimiento de metas tiene que tener consecuencias; por lo tanto, el presupuesto de las agencias debe depender de la obtención de productos y cumplimiento de metas.

Conclusiones y propuesta

Luego de hacer una descripción del estado actual de los mecanismos de coordinación y planificación del Estado chileno, y de revisar experiencias en otros países, se pueden destacar las siguientes conclusiones.

Actualmente, la función de definición de políticas y la asignación de responsabilidades en la ejecución no se rige por un sistema formalmente establecido y permanente, observándose disparidades dentro del sector público y discontinuidad en el tiempo en cuanto a la explicitación de responsabilidades ejecutoras, los procesos de evaluación, y la relación entre cumplimiento y asignación presupuestaria. Si bien se observan iniciativas de estructuración de sistemas de planificación estratégica, evaluación y control por parte de diversas reparticiones públicas, dichos esfuerzos son aislados, y al no insertarse dentro de una institucionalidad global que le sea funcional, tienden a no establecerse en forma permanente.

Lo anterior atenta contra la posibilidad de mejorar la calidad de la gestión pública, al carecerse, 1) de la capacidad de evaluar en forma sistemática las políticas impulsadas e implementadas; 2) de sistemas adecuados para la evaluación de las instituciones ejecutoras y sus directivos sobre la base de objetivos prefijados; 3) de la posibilidad de asignar los presupuestos en función de los objetivos y productos prioritarios.

Por otra parte, al examinar la experiencia internacional, se observa que la tendencia en cuanto a reformas para una mejor gestión pública es hacia sistemas centrados en una clara definición de los resultados perseguidos, que se traducen en productos medibles, y en procedimientos formales de evaluación de resultados del trabajo de los organismos ejecutores. Al mismo tiempo, aunque con matices, se favorece una mayor separación entre los organismos ejecutores y los de definición de políticas, buscando una mayor independencia de los primeros respecto a los últimos. Finalmente, se identifica la conveniencia de la flexibilidad respecto a la asignación de responsabilidades ejecutoras, de modo que diversos órganos independientes o autónomos puedan “competir” en su calidad de instituciones ejecutoras dentro de sus áreas de especialización.

De esta forma, podemos avanzar en las propuestas que se discuten a continuación. En primer lugar, consideramos esencial la estructuración formal de un sistema de planificación y control estratégico que contenga definiciones permanentes respecto a la forma en que el ejecutivo lleva a cabo las funciones de definición de políticas, de asignación de responsabilidades ejecutoras, y de evaluación de políticas y de la gestión ejecutora. Este sistema debe cumplir al menos con las siguientes características:

- Traducción de los Programas de Gobierno en lineamientos estratégicos que a su vez se transformen en políticas con objetivos específicos.
- Nitidez en la definición de responsabilidades.
- Clara identificación de productos esperados y metas respecto a las Instituciones Ejecutoras.
- Sistemas de evaluación conocidos de la ejecución y de los ejecutores.
- Sistemas de evaluación de las políticas.
- Asignación presupuestaria asociada a productos y resultados.

Considerando el actual ordenamiento institucional, el sistema que se propone parte de la base que es la Presidencia quien delega en la SEGPRES la responsabilidad de la planificación estratégica del gobierno; que SEGPRES, en coordinación con los ministros relacionados, debe transformar el Programa de Gobierno en Políticas Específicas; que una vez identificados los ministros responsables de una determinada política, éstos determinan los productos y metas asociados a la política e identifican los órganos independientes o dependientes potenciales ejecutores. Finalmente, el sistema incluye un procedimiento de evaluación.

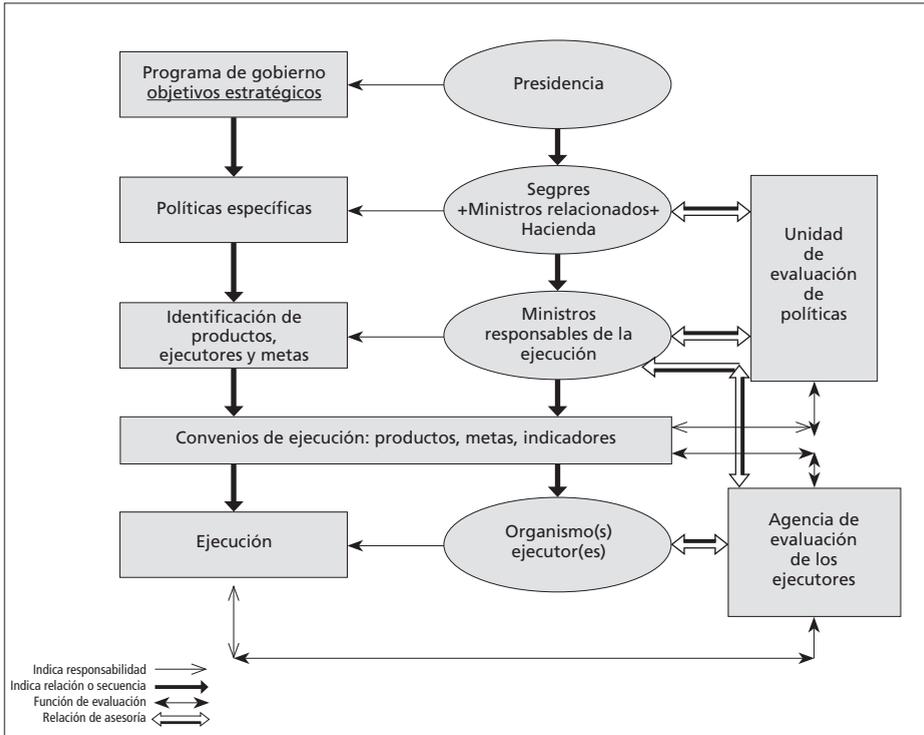
Concretamente se propone lo siguiente:

- a. El sistema de planificación estratégica del Ejecutivo debe formalizarse, y establecerse el rol de SEGPRES como institución responsable de su buen funcionamiento.
- b. En la etapa de formulación de políticas, SEGPRES, con la participación de los ministros relacionados a cada tema y el ministro de Hacienda, traduce el Programa de Gobierno en Políticas Específicas, con objetivos definidos y con una evaluación preliminar de su viabilidad financiera.
- c. Los ministros relacionados serán los responsables del diseño, seguimiento y evaluación del cumplimiento de la política. Una vez verificada preliminarmente la viabilidad financiera, estos deben elaborar la política en detalle; en esta etapa del diseño, se identifican los pasos normativos requeridos (leyes o reglamentos), se definen las formas de ejecución, los productos esperados y los potenciales organismos ejecutores, los que pueden ser, aunque no exclusivamente, aquellos dependientes directos del o los ministerios involucrados. Se determinan roles y responsabilidades en consulta con ejecutores, y se configura una matriz de tareas con su cronograma de ejecución. Se consulta a los organismos ejecutores identificados preliminarmente, de manera que el diseño se alimente de la experiencia sectorial acumulada. La ejecución de una determinada política puede ser asignada a diversos organismos, cuyas capacidades técnicas y legales hagan posible su participación; asimismo, puede eventualmente considerarse la participación de ONG con capacidades afines. Cabe destacar que los organismos del Estado que son fundamentalmente ejecutores se organizan bajo diversas figuras jurídicas y administrativas, y sus grados de independencia y autonomía son variados. Esto no impide que les sean asignadas tareas como ejecutores de políticas cuyos responsables políticos sean ministros de áreas distintas a la de su dependencia. Esta estructuración implica que el ministro pueda asignar la ejecución de una política a la institución mejor capacitada para esa tarea.
- d. Una vez asignada la responsabilidad de ejecución, se estructura un Convenio de Ejecución entre el Ejecutor o los Ejecutores y los ministros responsables políticos. El Convenio de Ejecución incluye la asignación presupuestaria correspondiente, que es discutida entre los ministros responsables y el de Hacienda. Se formalizan productos, metas y plazos por ejecutor, y se definen los parámetros de la evaluación de desempeño institucional y del gerente público que estarán relacionados con el cumplimiento de la tarea. Se estructura un procedimiento de monitoreo, incluyendo: sistemas de información, sistema de resolución de conflictos, y propuesta de sanciones e incentivos relacionados con el cumplimiento de tareas.
- e. Se estructura un sistema de evaluación que incluye dos tipos de evaluación. El primero se refiere a la política como un todo, es decir, calidad del diseño, cumplimiento de los objetivos esperados, estructuración de productos y metas, etc. De acuerdo a esta evaluación se decide si la política está cumpliendo con

los objetivos esperados y por lo tanto, si se seguirá aplicando o es necesario rediseñarla. El segundo se refiere a la ejecución: cumplimiento de productos y metas, costo eficiencia, etc. Este tipo de evaluación está dirigido a la gestión del gerente público y a la capacidad y gestión de la institución ejecutora.

- f. Considerando lo anterior, se requiere que dentro de la estructura de la Secretaría General de la Presidencia exista una unidad de evaluación de políticas públicas encargada de analizar la calidad del diseño de políticas y de monitorear la ejecución. Cabe destacar que esta unidad debe realizar una labor de monitoreo de las políticas en ejecución, que permita por una parte identificar fallas en el diseño, es decir, en la correspondencia entre objetivos e instrumentos, y por otra, la calidad y efectividad del proceso de ejecución. Esta unidad, si bien estaría asentada en la SEGPRES, realizaría su trabajo en coordinación con el equipo de seguimiento de la ejecución del ministerio responsable de la política. La unidad tendría capacidad de proponer la rectificación del diseño durante el periodo de ejecución de la política, y recomendar cambios en la forma de ejecución. Debe considerarse que una política puede tener periodos de ejecución acotados o constituir programas de larga duración; por esa razón, la verificación de la calidad del diseño y la eficiencia en la ejecución durante la vida de una política o programa es indispensable para su éxito.
- g. Se propone también la creación de una Unidad de Evaluación de Desempeño, adscrita a la Alta Dirección Pública, con capacidad de evaluar la gestión de los gerentes públicos sobre la base de su desempeño en la ejecución de las políticas asignadas. Al final de la ejecución de la política se elabora un Informe de Evaluación Ex Post respecto a la gestión del gerente público, y se difunde.
- h. Los gerentes públicos son nombrados por el ministro respetando una terna presentada por la Alta Dirección Pública. La Unidad de Evaluación de Desempeño de esta institución presenta al ministro respectivo la evaluación de la gestión del gerente público contrastándolo a su convenio de desempeño. Teniendo en cuenta esta evaluación y su propia apreciación, el ministro decide la permanencia en el cargo del gerente público.
- i. Las asignaciones de responsabilidad de ejecución de políticas futuras se basan, por una parte, en la evaluación del trabajo realizado por las instituciones ejecutoras y, por otra, en el cumplimiento de objetivos de la política, según lo indicado por la agencia de evaluación de políticas públicas.
- j. El presupuesto público se ordena crecientemente en torno a políticas determinadas bajo este sistema. Los ministros responsables de una política podrán asignar la ejecución de éstas a instituciones ejecutoras dependientes de su cartera, dependientes de otro ministerio o autónomas. La decisión de asignación dependerá de la evaluación del trabajo realizado por las instituciones ejecutoras.

La Figura 5 representa el sistema descrito.



En la implementación de un sistema formal de planificación y seguimiento como el descrito, es necesario considerar la transición entre los procedimientos tradicionales y los nuevos. Una gran proporción de lo que el Estado realiza consiste en programas de trabajo previos de diversa antigüedad, algunos de los cuales han surgido como parte de una política de alta prioridad muy bien estructurada, aún vigente, mientras otros consisten en tareas que han perdido vigencia o prioridad a través del tiempo, pero que sin embargo permanecen como parte de las obligaciones legales de instituciones de larga data. Parte del trabajo de transición consiste en incluir paulatinamente los programas o líneas de trabajo preexistentes en programas de revisión de prioridad y evaluación, para reestructurarlos, potenciarlos o terminarlos según corresponda. En todo caso, todas las tareas ejecutoras deberían realizarse en los plazos más breves posibles y ser sujetas a los mismos sistemas de evaluación, tanto a nivel de política, como a nivel de desempeño en la ejecución.

Un sistema como el descrito exige que la planificación estratégica del Estado y la estructuración del Presupuesto se base en productos y resultados. Esto significa un cambio profundo en la forma en que funciona el Estado chileno. Al igual que en las experiencias extranjeras presentadas, cada gobierno establecería entonces sus objetivos generales, los que serían traducidos en metas por las estructuras

ministeriales definidas para este efecto. Para cumplir con las metas las instituciones de ejecución de políticas se comprometerían a la entrega de productos. El presupuesto de cada institución estaría dividido en dos: por una parte el correspondiente a programas de trabajo permanente, y que mantienen presupuestos de continuidad, y por otra uno variable estructurado según la asignación de responsabilidad en ejecución de nuevos programas. Paulatinamente, las actividades permanentes que existen hoy deberían replantearse también sobre la base de productos. En el largo plazo, la mayor parte del presupuesto, exceptuando el presupuesto base de la institución, dependería de los programas asignados dentro de políticas bien definidas.

La estructuración y planificación del funcionamiento del Estado en torno a objetivos y productos permitiría no solo la generación de metas específicas para cada institución, sino también, eventualmente, para cada funcionario público, en la medida que las instituciones ejecutoras adoptaran la práctica de asignar equipos a tareas específicas relacionadas con las políticas de cuya ejecución es responsable. De esta forma se podría introducir un sistema real de gestión de desempeño que potencie los incentivos a la eficiencia como parte de equipos de trabajo.

Asimismo, la formalización de Convenios de Ejecución y de sistemas de evaluación de desempeño asociados a políticas, permite asignar nítidamente las responsabilidades ante el público, separando las responsabilidades de diseño, de seguimiento y evaluación, y de ejecución.

Las exigencias del sistema propuesto en términos de las capacidades de planificación, control y evaluación de políticas, obligarían también a los ministros a una creciente exigencia de capacidad técnica en el personal ministerial, incluso aquél de confianza política. Por otra parte, los directivos de las agencias ejecutoras solo podrían garantizar su propio éxito a través de cautelar que su personal tenga las capacidades adecuadas. Por ello es indispensable que los sistemas competitivos de selección penetren en todos los niveles de la administración pública como una condición para la eficacia del sistema, y que los gerentes públicos tengan las atribuciones para definir las capacidades exigidas más allá de la definición tradicional de cargos en las instituciones.

Es deseable también aumentar el número de instituciones del Estado con mayores grados de independencia operativa. La figura de las Superintendencias chilenas tiene a su favor que aunque administrativamente dependen de la Presidencia de la República a través de un ministerio, cuentan con un alto grado de autonomía en el cumplimiento de sus funciones. Una figura similar para otras instituciones, siempre que estuvieran bajo un sistema de evaluación riguroso de su desempeño en las tareas asignadas, permitiría aumentar la flexibilidad en la asignación de responsabilidades ejecutoras en distintas políticas.

La posibilidad de asignar la ejecución de programas a distintos organismos, y no exclusivamente a los que dependen de cada ministerio, permitiría aumentar la competencia y reducir las duplicidades. Por ejemplo: supongamos que el mi-

nistro de Medio Ambiente ha planteado una política de revisión de emisiones infra domiciliarias, política que es del interés de los ministerios de Salud, Medio Ambiente y Energía. En lugar de asignar la tarea al Servicio de Salud del Medio Ambiente (SESMA) se asigna a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Así, tanto el ministro de Medio Ambiente como el de Energía y Salud están involucrados en el seguimiento y evaluación, lo que no implica conflicto con el hecho que la SEC no ha perdido la calidad de organismo descentralizado y autónomo que se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio de Energía.

El éxito de estas propuestas depende de la materialización de las siguientes condiciones:

- Traducción de los Programas de Gobierno en lineamientos estratégicos que a su vez se transformen en políticas con objetivos específicos.
- Una separación mucho más nítida que la actual entre las instituciones de definición y de ejecución de políticas.
- La estructuración del Presupuesto en torno a productos y resultados.
- La ampliación y profundización del sistema de selección competitivo (gerencia pública) para abarcar a una mayor cantidad de organismos cuyo rol es esencialmente ejecutor, tanto para la contratación de sus directivos máximos como para la de los funcionarios de dichas instituciones.
- El fortalecimiento de las capacidades de planificación estratégica y evaluación de programas en SEGPRES y los ministerios, incluyendo Hacienda.
- La creación de instancias con la capacidad de evaluar el cumplimiento de los objetivos de las políticas y la eficiencia de su ejecución.

Referencias bibliográficas

- APSC (Australian Public Service Commission) (2003). *The Australian Experience of Public Sector Reform*. Occasional paper, 2. APSC, Canberra.
- Beyer, H. (1996). "La Reforma del Estado en Nueva Zelanda". En *Reforma del Estado*, vol. II. CEP Chile.
- Blöndak, J.R.; D. Bergvall, I. Keswirth, R. Deighton-Smith (2008). "Budgeting in Australia". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 8, num. 2: 1-64.
- Carlin, T.M.; J. Guthrie (2003). "Accrual output based budgeting systems in Australia", *Public Management Review*, vol. 5, num. 2: 145-162.
- Civil Service Commissioner (2005). *Civil Service Commissioners. Guidance on Senior Recruitment*. 4ª edición - Junio. Disponible en <<http://www.civilservicecommissioners.org/web-resources/resources/1c23bdc1554.pdf>>
- Civil Service Management Code. Disponible en <http://www.civilservice.gov.uk/documents/doc/CSMC_April08.doc>
- Considine, M. (2000). "Contract Regimes and Reflexive Governance: Comparing Employment Service Reform in the United Kingdom, The Netherlands, New Zealand and Australia". *Public Administration*, vol. 78 num. 3: 613-638.

- Curristine, T.** (2005). "Government Performance: Lessons and Challenges". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, num. 1.
- Curristine, T.; Z. Lonti, I. Jourmard** (2008). "Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities". *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 51: 161-198.
- Chan, M.; M. Nizette, L. La Rance, Ch. Broughton, D. Russell** (2002). "Australia", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, num. 4: 35-69.
- Champoux, M.** (2006). "Accrual Accounting in New Zealand and Australia: Issues and Solutions" Briefing Paper num. 27. April.
- Easterbrook-Smith, S.** (1999). "Public Sector Performance Contracting in New Zealand. Case Studies of the Ministry of Justice and Department Four Courts". OECD.
- Ellis, K.; M. Stephen** (2002). "Outcome-Focused Management in the United Kingdom", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, num. 4: 111-128.
- Financial Management and Accountability Act 1997.**
 Disponible en <[http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/AB1CF73E8958CECA2574DB0007F0E2/\\$file/FinanMgmtAccount-1997WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/AB1CF73E8958CECA2574DB0007F0E2/$file/FinanMgmtAccount-1997WD02.pdf)>
- Halligan, J.** (2005). "Public Management and Departments: Contemporary Themes - Future Agendas". *Australian Journal of Public Administration*, vol. 64, num. 1: 25-34.
- Halligan, J.** (2007). "Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand". *Public Policy and Administration*, vol. 22: 217-238.
- Hood, Ch.** (1998). "Individualized Contracts For Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering-or Trobriand Cricket?". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 11, num. 4: 443-462.
- Irwin, T.** (1996). "An Analysis of New Zealand's New System of Public Management". En *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations. Occasional Papers* num. 9 PUMA/OECD, pp. 7-34.
- Ketelaar, A.; N. Manning, E. Turkisch** (2007). "Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences", *OECD Working Papers on Public Governance*, 5, OECD Publishing.
- Kettl, D.F.** (1997). "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, num. 3: 446-462.
- Kibblewhite, A.; Ch. Ussher** (2002). "Outcome-focused Management in New Zealand", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, num. 4: 85-110.
- King, S.** (2003). *Regulating the behaviour of ministers, special advisers and civil servants.* London, The Constitution Unit.
- Laegreid, P.** (2000). "Top Civil Servants Under Contract". *Public Administration*, vol. 78, num. 4: 879-896.
- Lane, J. E.** (1999). "Contractualism In the Public Sector". *Public Management Review*, vol. 1, num. 2: 179-194.
- Lodge, G.; S. Kalitowski** (2007). *Innovations in Government. International perspectives on civil service reform.* Institute for Public Policy Research, april.

- Matheson, A.; B. Weber, N. Manning, E. Arnould** (2007). "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants". OECD Working Papers on Public Governance, June.
- Ministerial Code**. A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers. Disponible en <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/ministerial_code_current.pdf>
- New Zealand Treasury** (1996). *Putting it Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System*. Wellington: The Treasury.
- Gov/Puma** (2003). "Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries". OECD.
- OECD** (2001). "Financial Management and Control of Public Agencies". Sigma Papers num. 32.
- OECD** (2008). "Ireland: Towards an Integrated Public Service". *Public Management Reviews*. OECD Publications.
- Public Finance Act 1989**. Disponible en <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0044/latest/viewpdf.aspx?search=ts_act_Public+Finance+Act+1989_rese>
- Public Service Act 1999**. Disponible en <[http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/8C4EC24BC05A40D1CA2574DB000909DC/\\$file/PublicService1999WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/8C4EC24BC05A40D1CA2574DB000909DC/$file/PublicService1999WD02.pdf)>
- Robinson, M.** (2000). "Contract Budgeting". *Public Administration*, vol. 78, num. 1: 75-90.
- Scheers, B.; M. Sterck, G. Bouckaert** (2005). "Lessons from Australian and British Reforms in Result-oriented Financial Management". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, num. 2: 133-158.
- Schick, A.** (1998). "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms". *World Bank Research Observer*, vol. 13 num. 1: 123-131.
- Schick, A.** (1996). "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change". Report Prepared for the State Service Commission and the Treasury, Wellington.
- State Sector Act 1988**. Disponible en <<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129110.html>>
- State Services Commission** (2003). Fact Sheet 3: The relationship between the Public Service and Ministers. Disponible en <http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/political_neutrality_fact_sheet_3.pdf>
- Torsa, S.; S. Williams** (1996). "Benchmarking in the Public Sector Management", pp. 45-70. En *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*. Occasional Papers num. 9 PUMA/OECD.
- Wicks, N.** (2003). *Defining the boundaries within the executive: ministers, special advisers and the permanent civil service*. Committee on Standards in Public Life, London.
- Wright, T.** (2007). *Politics and Administration: Ministers and Civil Servants*. Third Report (Session 2006-07). House of Commons Public Administration Select Committee, TSO.

“Nuestro éxito futuro dependerá en alto grado de nuestra capacidad de escuchar, persuadir y ser persuadidos, es decir, llegar a grandes acuerdos políticos transversales sobre los asuntos más importantes que deberemos enfrentar”.

Edgardo Boeninger K., en “Chile rumbo al futuro. Propuestas para reflexionar”.

“La modernización del Estado es una oportunidad para que los políticos demos-
tremos al país, que más allá de las diferencias, es necesario y posible llegar a los
grandes consensos que Chile necesita. Requerimos de la ayuda de todos”.

Edmundo Pérez Y., Ministro del Interior.

“Según diferentes estudios, incluyendo los de la OECD, dados los avances que ya
se han logrado en estabilidad, apertura y economía de mercado, las principales
oportunidades para dar un salto en la tasa de crecimiento sostenido y seguir
avanzando en la equidad, están en mejorar la efectividad, la eficiencia y el capital
humano del Estado. Para avanzar en estas áreas es necesario, antes que nada,
tener un diagnóstico adecuado y afinar propuestas concretas de reformas en po-
líticas e instituciones. El libro del Consorcio para la Reforma del Estado, por su
profundidad y representatividad, viene a llenar este vacío y debiera servir de base
para el diseño de las reformas”.

Vittorio Corbo L., ex Presidente del Banco Central.

