un mejor Estado para Chile

PROPUESTAS DE
MODERNIZACIÓN
Y **REFORMA**

Consorcio
para la **Reforma**
del **Estado**

un mejor Estado para Chile

PROPUESTAS DE
MODERNIZACIÓN
Y **REFORMA**

Consorcio
para la **Reforma**
del **Estado**

Consorcio para la Reforma del Estado

Inscripción Nº 186496
Derechos reservados
ISBN: 978-956-14-1091-6

Primera edición
1.000 ejemplares

Coordinación, edición y redacción
Visnja Tomicic
Cristián García

Edición de textos
Edison Pérez

Diseño y diagramación
Diseño Corporativo UC

Impreso por
Andros Impresores

C.I.P. - Pontificia Universidad Católica de Chile
Consorcio para la Reforma del Estado
2009

El trabajo del Consorcio para la Reforma del Estado ha sido posible gracias al aporte de:

Banco Interamericano de Desarrollo
Cámara Chilena de la Construcción
Confederación de la Producción y del Comercio
Copec
Ministerio del Interior
Sociedad de Fomento Fabril
Sociedad Nacional de Minería

La edición, diseño e impresión de este libro han sido posibles gracias al aporte de:

Contacto
El Comendador 1916, Providencia. Santiago
Teléfono: (+56-2) 354 5658
info@reformadelestado.cl
www.**reformadelestado.cl**

Consorcio
para la **Reforma**
del **Estado**

Integrantes

Centro de Estudios Públicos
Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile
CIEPLAN
Corporación ProyectAmerica
Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile
Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez
Fundación Chile 21
Fundación Jaime Guzmán
Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP
Instituto Libertad
Libertad y Desarrollo

Comité Ejecutivo

Harald Beyer
María de los Ángeles Fernández
Alejandro Ferreiro
Ignacio Irarrázaval
Cristián Larroulet
Jorge Marshall

Secretaría Ejecutiva

Claudio Seebach
SECRETARIO EJECUTIVO

Cristián García
COORDINADOR EJECUTIVO

Visnja Tomicic
COORDINADORA DE COMUNICACIONES

Agradecimientos

El trabajo del Consorcio para la Reforma del Estado no habría sido posible sin el aporte en tiempo y recursos de una enorme cantidad de personas e instituciones, las cuales enunciamos aquí, y que sin duda no es exhaustiva. A todos ellos muchas gracias y pedimos disculpas de antemano por las posibles omisiones.

PERSONAS

- Pablo Álvarez
- Macarena Álvarez
- Cristóbal Aninat
- María Pía Aqueveque
- Paulina Araneda
- María Eliana Arntz
- Osvaldo Artaza
- Peter Beattie
- Felipe Bernstein
- Harald Beyer
- Vivianne Blanlot
- Edgardo Boeninger
- María Luisa Brahm
- Ignacio Briones
- Rodrigo Castro
- Felipe Celedón
- Lorenzo Cerda
- Hernán Cheyre
- Andrés Concha
- Crispin Conroy
- Lorenzo Constans
- Eduardo Contreras
- Vittorio Corbo
- Enrique Correa
- Juan Carlos Cortázar
- Rosanna Costa
- Lucía Dammert
- Raúl de la Puente
- Adriana Delpiano
- Ramón Delpiano
- Amelia Dondero
- Mario Drago
- Gonzalo Edwards
- Jaime Estévez
- María de los Ángeles Fernández
- María Ignacia Fernández
- Alejandro Ferreiro
- Miguel Flores
- María Fernanda Garcés
- Cristián García
- Samuel Garrido
- Jaime Gatica
- Sergio Granados
- Rafael Guilisasti
- Romilio Gutiérrez
- Paulina Hernández
- Bettina Horst
- Carlos Hurtado
- Javier Hurtado
- Pablo Ihnen
- José Inostroza
- Carlos Insunza
- Ignacio Irarrázaval
- Jorge Jaraquemada
- Alfredo Joignant
- Eugenio Lahera
- Gianni Lambertini
- Fernando Larraín
- Cristián Larroulet
- Thomas Leisewitz
- Marcos Lima
- Paula Manque
- Jorge Marshall
- Priscilla Matamala
- Juan Carlos Méndez
- Ramiro Mendoza
- Leonidas Montes
- René Muga
- Ulises Nancuante
- Jorge Negrete
- Julio Neme
- Patricia Orellana
- César Oyarzo
- Juan Francisco Pacheco
- Carlos Pardo
- Cristóbal Pascal
- Eduardo Pérez
- Uca Pérez
- Edison Pérez
- Edmundo Pérez Y.
- Bruno Philippi
- Carlos Portales
- Enrique Rajevic
- María Olivia Recart
- Alfredo Rehren
- Eugenio Rivera
- Patricia Roa
- Jorge Rodríguez C.
- Jorge Rodríguez G.
- Pilar Romaguera
- Katherine Ross
- Omar Saffie
- Norberto Sainz
- Claudio Seebach
- Yael Senerman
- Felipe Silva
- Ernesto Silva
- Ricardo Solari
- Sebastián Soto
- Jaime Sujoy
- Eugenio Tironi
- Jaime Tohá
- Visnja Tomicic
- Isabel Undurraga
- María Trinidad Valdés
- Salvador Valdés
- Cecilia Valdés
- Gonzalo Valdivieso
- Julio Valladares
- Andrés Velasco
- Joaquín Vial
- Juan Villarzú
- Heinrich von Baer
- Ena von Baer
- Mario Waissbluth
- Ignacio Walker
- Juan Walker

INSTITUCIONES

- Agenda de Modernización del Estado, Ministerio del Interior
- Asociación Nacional de Empleados Fiscales
- Banco Interamericano de Desarrollo
- Cámara Chilena de la Construcción
- Centro de Estudios Públicos
- Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile
- CIEPLAN
- Contraloría General de la República
- Confederación de la Producción y del Comercio
- Corporación ProyectAmérica
- Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda
- Embajada de Australia
- Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez
- Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile
- Fundación Chile 21
- Fundación Jaime Guzmán
- Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP
- Instituto Libertad
- Intendencia Región del Bio Bio
- Libertad y Desarrollo
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio del Interior
- Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
- Red Sinergia Regional
- Sociedad de Fomento Fabril
- Sociedad Nacional de Minería
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Presentación

El Chile del Bicentenario ya no es el mismo que conocíamos. El éxito económico y el desarrollo acelerado experimentados por nuestro país han instalado en el paisaje a un ciudadano diferente, más demandante y participativo, que tiene mayores aspiraciones sociales y plantea nuevos desafíos al Estado, el cual debe además adaptarse al lugar que ocupa Chile hoy en el contexto global. Hemos estimado que si las instituciones chilenas fueran llevadas al nivel promedio de las instituciones de la OECD, nuestro producto interno pasaría desde los actuales US$15 mil a al menos US$20 mil per cápita. Una mejor gestión del Estado tiene efectos directos en la equidad, en la superación de la pobreza y en la protección social. Avanzar en una reforma del Estado es una necesidad urgente para nuestra aspiración de lograr mayor desarrollo.

Son muchos los actores que deben participar en esta reforma del Estado. Hemos planteado como meta alcanzar las reformas que se presentan en este libro en el marco de los dos próximos gobiernos. Lo anterior exige que los acuerdos necesarios sean tales que permitan aceptar los costos de corto plazo que todo proceso de reforma tiene, de modo de beneficiarnos como país en el largo plazo. El contexto global y las nuevas exigencias al Estado implican entender que la reforma es un proceso continuo que requiere la adaptación permanente del Estado a un entorno cambiante.

El Consorcio para la Reforma del Estado se ha planteado como objetivo contribuir a la viabilidad y continuidad del proceso de reforma del Estado en Chile. Hemos buscado identificar, en forma colaborativa y participativa, los principales desafíos de la modernización del Estado, y mediante la construcción de un referente técnico-político amplio, desarrollar propuestas concretas y apoyar su instalación en la agenda pública.

El esfuerzo realizado en este año y medio ha consolidado un grupo de trabajo transversal integrado por expertos del mundo público y académico, pero que a la vez también ha incorporado el conocimiento ciudadano para la elaboración de la propuestas. Sin lugar a dudas que el uso intensivo de las tecnologías de información ha facilitado esta tarea, por lo que esperamos que también sean un pilar fundamental para el avance de las reformas aquí planteadas. En este sentido, consideramos que el Consorcio para la Reforma del Estado será un referente para la construcción de políticas públicas para el siglo XXI.

El centro de la preocupación, de las acciones y de los esfuerzos que realiza el Estado deben ser las personas, y es por eso que en torno a ellas está enfocado este trabajo. El nivel de desarrollo que los chilenos queremos no puede ser logrado sin un Estado de clase mundial. Las experiencias exitosas muestran que, para lograrlo, Chile necesita un acuerdo político amplio que incluya el compromiso del Presidente, los parlamentarios y los gremios. A eso hemos querido aportar con nuestro esfuerzo.

Claudio Seebach
Secretario Ejecutivo
Consorcio para la Reforma del Estado

Índice

Un Estado de clase mundial al servicio de las personas 13

Roles e institucionalidad del Estado

Separación institucional de funciones. Marco conceptual y experiencia comparada
Mario Drago y Katherine Ross. 49

Coordinación estratégica en el Estado de Chile
Cristóbal Aninat y Eugenio Rivera. 81

Relaciones entre organismos y autoridades políticas e instituciones ejecutoras
Vivianne Blanlot y Ena von Baer. 129

Descentralización

Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias
Ignacio Irarrázaval y Eduardo Pérez. 175

Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal
Bettina Horst. 207

Agenciamiento local de las política nacionales: ¿colaboración o imposición?
María Trinidad Valdés y Gonzalo Valdivieso. 241

Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura
Felipe Bernstein y José Inostroza. 265

Personas en el Estado

Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública
Gianni Lambertini y Ernesto Silva. 315

Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile
Carlos Portales. 353

Hacia un Estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente
Harald Beyer y Paulina Araneda. 403

La gestión de personas en el sector público de salud chileno: ¿excesiva rigidez o desaprovechamiento de las flexibilidades existentes?
César Oyarzo y Ulises Nancuante. 447

Otros regímenes laborales especiales
Carlos Pardo y Patricia Orellana. 489

Planificación, Control y Evaluación

Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado
Mario Waissbluth y Fernando Larraín. 541

Planificación y presupuesto como herramientas de política pública
Sergio Granados, Fernando Larraín y Jorge Rodríguez. 561

Evaluación y propuesta del sistema de control estratégico y operacional en Chile
Rodrigo Castro, Lorenzo Cerda, Julio Neme y Yael Senerman. 589

Control de legalidad y procedimiento de toma de razón
Enrique Rajevic y María Fernanda Garcés. 613

Propuesta de una institucionalidad para el sistema de evaluación del Estado
Eduardo Contreras y Juan Francisco Pacheco. 647

Evaluación del impacto y calidad de las politicas públicas: hacia una agencia independiente
Alejandro Ferreiro y Felipe Silva. 693

Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico y propuestas
María Eliana Arntz y Sebastián Soto. 731

Un Estado de clase mundial al servicio de las personas

1 El Estado está al servicio de las personas. La sociedad debe ofrecer a todos sus integrantes las condiciones y oportunidades que, de acuerdo con su realidad histórica, permitan su máximo desarrollo posible, en un ambiente de democracia política y sana convivencia social. El progreso solo es posible cuando el respeto a los derechos fundamentales de las personas está asegurado y cuando la sociedad y sus autoridades alientan y promueven esos derechos, propendiendo hacia formas de convivencias más justas. En consecuencia, las personas deben ser el centro de la preocupación y de las acciones y esfuerzos que realiza el Estado. Sin un Estado de clase mundial es imposible alcanzar el progreso que anhelamos los chilenos, tanto de desarrollo personal como en la convivencia entre nosotros. A comienzos de este nuevo siglo hemos vuelto a vislumbrar la posibilidad de alcanzar, en un horizonte cercano, niveles de bienestar como los de los países desarrollados. Construir ese Estado de clase mundial es un desafío de proporciones que no podemos postergar. Para ello se requiere perseverancia y un compromiso de todos los sectores políticos. Este documento es una invitación a abrazar dicho compromiso.

2 El desarrollo acelerado de las últimas décadas ha generado progresos notables en múltiples ámbitos de la vida de los chilenos, pero también deja en evidencia los vacíos que no hemos sabido o podido enfrentar. Ello nos impone **nuevos desafíos**, más complejos, y nos obliga a lidiar con **aspiraciones sociales nuevas y mayores**. Hoy los ciudadanos le exigen más al Estado tanto en calidad como en diversidad de servicios. Las empresas necesitan relacionarse con el Estado de maneras distintas a las del pasado, y nuestro país debe adaptarse al nuevo lugar que ocupa en el **contexto global**. El Estado que conocemos no tiene las capacidades y competencias para satisfacer estas nuevas exigencia con los estándares que aspiramos. Para avanzar hacia ese nuevo Estado se requieren transformaciones profundas.

3 Por cierto, el Estado ha logrado avances importantes y progresivos en el último tiempo. Contamos con un ordenamiento institucional básico para la elaboración de políticas, hemos avanzado gradualmente hacia la instalación de herramientas modernas de gestión del Estado, y más recientemente, a una consolidación y profundización de los derechos ciudadanos.

4 Lo anterior, sin embargo, no es suficiente para enfrentar el futuro. Tenemos un Estado que descansa en estructuras de mediados del siglo XX que no permiten gestionarlo de manera eficiente y efectiva. Éstas imposibilitan, en muchas ocasiones, que las políticas diseñadas por las autoridades lleguen a los ciudadanos con la calidad deseada, en la oportunidad esperada y sin malgasto de recursos. En otras ocasiones la gestión de las políticas ha sido inadecuada y programas inefectivos

no se corrigen a tiempo. También ha habido crecimientos inorgánicos de instituciones e iniciativas que son respuestas a problemas reales, pero con soluciones inadecuadas. Por último, en algunas ocasiones malas prácticas han podido abrirse paso como consecuencia de un desarrollo institucional inadecuado.

5 | Para seguir avanzando a paso firme hacia el desarrollo, se requiere reformas institucionales que permitan al Estado mejorar la efectividad y eficiencia de su gestión, y un traspaso fluido del mando entre gobiernos sucesivos. Para asegurar un diseño y una implementación adecuados de las políticas de la próxima generación, éstas deben incorporar desde su diseño las necesidades de las personas, reflejando los valores más propios de la sociedad chilena y tomando en cuenta las experiencias exitosas en el ámbito internacional. Las transformaciones se deben ejecutar de manera coherente y buscando asegurar que cumplan los propósitos para las que fueron concebidas. Ellas deben asegurarle, además, mayor flexibilidad, porque la velocidad de la información, la globalización y el desarrollo acelerado le exigen al Estado una mayor capacidad de innovación, adaptación y respuesta a nuevas demandas ciudadanas, que lo que la estructura rígida actual permite.

6 | Reformas como las aquí sugeridas reportan un alto dividendo en la vida de los chilenos. La evidencia internacional resalta la importancia de las instituciones bien concebidas en el desarrollo sostenido. La vigencia de un estado de derecho, de baja corrupción, de buenas regulaciones y efectividad de la acción del Estado, por ejemplo, influyen positivamente en diversas dimensiones del desarrollo como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el aumento en la calidad de la educación. Actualmente, Chile tiene buenas instituciones para su nivel de desarrollo, sin embargo, aún existe una brecha con los países desarrollados. Estudios del Banco Mundial estiman que si Chile mejorara los índices de sus instituciones públicas a un nivel equivalente al promedio de los países de la OCDE, nuestro ingreso por habitante, ajustado por paridad del poder de compra, aumentaría desde los US$15 mil actuales a unos US$20 mil.

7 | Una mejor gestión del Estado también tiene efectos directos en la equidad, en la superación de la pobreza y en la protección social. Se han logrado avances importantes en estas áreas en los últimos años, en especial a través de un despliegue importante de programas y garantías sociales que se han financiado responsablemente y una mejor orientación a sus grupos objetivos. Pero aún estamos lejos de lograr el impacto deseado sobre las condiciones de vida y el acceso a oportunidades que todos los chilenos se merecen. El primer desafío para lograr este objetivo es de gestión y de coordinación horizontal y vertical de la acción del Estado. La gestión eficiente del gasto social debe ser una prioridad para el Estado en los próximos años.

8 | Hoy existe en Chile mayor conciencia de la importancia que un Estado efectivo y eficiente tiene para el desarrollo, y de la brecha existente entre los estándares de

nuestras instituciones y los observados en países desarrollados. En los últimos años distintos sectores –público y privado, gobierno y oposición– han hecho un llamado a asumir el desafío de cerrar estas brechas. Por ello, las organizaciones que conforman este Consorcio para la Reforma del Estado se unieron para convocar a un debate que impulse una transformación que coloque al Estado chileno al nivel del de los países más desarrollados y le permita abordar las exigencias que le imponen una democracia y una economía modernas.

9 | El **Consorcio para la Reforma del Estado**, con el trabajo activo de más de 100 personas, ha desarrollado un conjunto de propuestas para transformar el Estado de Chile en uno de clase mundial al servicio de las personas. A través de una metodología de trabajo abierta y participativa, diversos expertos nacionales e internacionales, funcionarios públicos, instituciones académicas, y organizaciones de la sociedad civil, contribuyeron con ideas y propuestas plasmadas en estudios temáticos, participación en seminarios, elaboración de una consulta, y desarrollo de una página web interactiva. Todo esto permitió, durante un año de trabajo, revisar las principales áreas que influyen en la calidad de la acción del Estado en Chile y en el exterior, planteando un diagnóstico de la situación actual, objetivos de mediano plazo y las reformas necesarias para lograr su cumplimiento.

10 | Conscientes de las dificultades políticas que conlleva realizar una reforma del Estado de esta envergadura, y advertidos también de que esta es una tarea de todos, a lo largo del trabajo realizado se incorporaron múltiples experiencias profesionales y enfoques académicos distintos, así como visiones políticas diversas. En este esfuerzo se lograron acuerdos substantivos sobre el diagnóstico de la situación actual del Estado en Chile y sobre el Estado que queremos alcanzar en los próximos años. En este contexto, se propone una agenda común de reformas ordenada en torno a cinco ejes:

- Liderazgo integrador y eficaz
- Ejecución efectiva de la estrategia
- Personas: profesionalizar el Estado
- Los ciudadanos como protagonistas
- Fortalecer la primera línea del Estado

11 | Un liderazgo integrador y eficaz del gobierno, encabezado por el Presidente de la República, para llevar a cabo su mandato democrático, es esencial para generar una estrategia compartida para enfrentar los desafíos del país y desde ella poder tener una ejecución coordinada de la acción de las diferentes reparticiones del Estado, **superando** de este modo **la fragmentación** actual **del sector público**. En Chile tenemos un Presidente con amplias facultades, pero con insuficientes capacidades para ejercerlas. Para corregir esta situación es indispensable establecer una organización efectiva de la conducción estratégica del gobierno, lo cual requiere delimitar claramente las funciones de los gobiernos de turno y de las estructuras más permanentes del Estado. Las experiencias exitosas resaltan la impor-

tancia de un liderazgo integrador y eficaz para convocar a los distintos niveles del Estado –tanto nacional como local– y los actores sociales y privados, para conducir una acción pública efectiva. Para que ese liderazgo se materialice se debe contar con las herramientas adecuadas.

12 | Para que la estrategia liderada por el gobierno produzca los impactos deseados es necesario que cada uno de los pasos del proceso de ejecución, que comprometen a toda la estructura del Estado, estén **coordinados y orientados hacia el resultado** que se busca producir. Para ello se debe contar con una estrategia que se exprese en metas concretas y que establezca estándares para los servicios que entrega el Estado. También se necesita que el conjunto de organismos involucrados se comprometan con la estrategia, lo que requiere una buena **coordinación intersectorial**, con una mayor **flexibilidad organizacional** en el Estado. Actualmente el Estado funciona con rigideces institucionales que limitan el aprovechamiento de los recursos disponibles. Fortalecer la etapa de diseño de las políticas necesita de la incorporación de los diversos actores relevantes, una planificación de las iniciativas y un proceso presupuestario que al vincularse con los resultados, acompañe este esfuerzo. Por último, están los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de impacto de las políticas, que son las instancias que permiten hacer las correcciones que corresponda.

13 | Con el propósito de contar con un Estado de clase mundial al servicio de las personas, la **profesionalización del servicio civil** se hace cada vez más urgente para enfrentar de manera efectiva la creciente complejidad de los desafíos. En los últimos años se han dado los primeros pasos en esta dirección, incorporando herramientas para la evaluación de desempeño, programas de mejoramiento de gestión, sistemas de incentivos y selección competitiva de un número creciente de directivos públicos. Ahora debemos profundizar dichas reformas para crear una **carrera profesional de servicio público** que **privilegie el mérito**, con un mejor sistema contractual, con capacitación continua de los funcionarios, y con **movilidad horizontal** entre servicios y entre niveles del Estado. También debemos incrementar la competencia en la selección de directivos públicos y expandir estos mecanismos competitivos de selección a **nuevas áreas** dentro del Estado.

14 | La acción pública adquiere sentido por el efecto que produce en la vida de las personas. Por ello es que los Estados de clase mundial ponen a los **ciudadanos** en el **centro de su acción**, permitiendo espacios de **opinión, elección y participación**, orientados a resolver de manera efectiva las necesidades de las personas. Este cambio tiene profundas consecuencias para la organización y el diseño del Estado. Hoy los ciudadanos demandan mayor información sobre el funcionamiento de los asuntos públicos y exigen incorporarse en el debate de las políticas que los afectan. Este hecho no se puede soslayar. Chile ha logrado importantes avances en transparencia y acceso a información pública en los últimos años. Las experiencias exitosas de paí-

ses desarrollados van más allá de la transparencia, utilizando mecanismos eficientes para incorporar las preferencias de la ciudadanía en el proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas, así como en la evaluación de la calidad de los servicios sociales. Creemos que Chile debe avanzar en esta dirección, cautelando sin embargo la transparencia de estos procesos para evitar posibles capturas por grupos más organizados de la ciudadanía en desmedro de otros con menor influencia.

15 Por último, vemos al Estado de Chile como excesivamente centralizado. Esto limita, por una parte, las capacidades del Estado para retroalimentar el ciclo de políticas públicas con las experiencias cotidianas de los ciudadanos que las reciben, y por otra, la capacidad de proveer adecuadamente bienes públicos regionales. Proponemos desarrollar una **primera línea**, en el nivel municipal especialmente, atenta a la **entrega de servicios públicos** y a recoger las inquietudes ciudadanas. Los funcionarios y estructuras municipales que interactúan con los ciudadanos deben ser capaces de reaccionar a sus cambiantes necesidades y retroalimentar el ciclo de definición y ejecución de políticas en el nivel regional y central. Para esto se requiere fortalecer las capacidades municipales y flexibilizar sus estructuras organizacionales. Adicionalmente proponemos una mejor coordinación regional de las políticas de desarrollo.

16 Los trabajos y el debate desarrollado en el marco de la convocatoria del Consorcio para la Reforma del Estado –que son la base de este documento– tienen un alto grado de acuerdo en la mayoría de los temas sustantivos, aunque en los más específicos consideramos necesario un análisis mayor. Creemos firmemente que si se actúa con responsabilidad y decisión al final de los **dos próximos periodos presidenciales** Chile puede **alcanzar la meta de un Estado de clase mundial**. Las experiencias exitosas demuestran que para lograrlo se requiere de un acuerdo político amplio y del compromiso del Presidente y los parlamentarios. Ellos deben establecer metas concretas con horizontes explícitos de ejecución y mecanismos de seguimiento que aseguren su cumplimiento.

17 **La modernización del Estado es una tarea permanente** y requiere del seguimiento de la agenda de reformas de modo de asegurar no solo la mejora continua de la gestión del Estado, sino también las correcciones que vayan siendo necesarias aplicar a dicha agenda. Solo así será posible facilitar la adaptación del Estado a un entorno cambiante. Para ello proponemos la creación de una unidad de análisis y racionalización de la gestión pública en la Oficina de la Presidencia, detallada más adelante, y que se haga cargo de transformar los acuerdos políticos en iniciativas específicas de reformas. Asimismo, la creación de una Comisión Legislativa permanente en el Congreso, que se especialice en reforma del Estado. Una vez implementadas las reformas iniciales, estas instancias facilitarán la adaptación permanente y oportuna de las estructuras del Estado a los nuevos problemas públicos y condiciones socioeconómicas que enfrente el país en un futuro cambiante.

Liderazgo integrador y eficaz

18 El centro de un Estado de clase mundial debe ejercer un liderazgo integrador y eficaz en los organismos públicos. En un contexto de creciente complejidad de la función pública y mayores aspiraciones sociales de los chilenos, es necesario delimitar correctamente la conducción y proveer al Estado de los mecanismos institucionales necesarios para cumplir dicha función.

Separar la definición de políticas de su ejecución

19 El mayor nivel de desarrollo del país, ciudadanos más exigentes y una mayor complejidad de la gestión pública hacen conveniente distinguir mejor entre las funciones de definición, de las de ejecución de las políticas, no obstante su indispensable complementariedad en los procesos de aprendizajes del sector público. Cuando estas funciones están bajo la misma autoridad se producen **conflictos de interés** que atentan contra la efectividad del Estado.

20 Por su naturaleza, la tarea de definición de políticas recae en el gobierno elegido democráticamente. Es el Presidente de la República quien debe determinar las prioridades estratégicas y los lineamientos generales de políticas y son los ministerios los encargados de diseñar las iniciativas de políticas específicas. La ejecución, por su parte, debe recaer en las unidades permanentes del Estado.

21 Las funciones de diseño y de ejecución necesitan fortalecer su capacidad de coordinación transversal. Un Estado moderno debe ser capaz de transitar desde una organización institucional basada en ministerios o servicios públicos, –que hoy combinan el diseño y la ejecución de las políticas–, hacia una organización que se desprende de las prioridades políticas y que cuentan con organismos ejecutores especializados.

22 Adicionalmente, es recomendable que una misma institución no ejerza los roles de **juez** y de **fiscalizador**, o de **ejecución** y de **evaluación,** pues la somete a un dilema en el ejercicio de cada una de esas funciones, amenazando su imparcialidad y el resultado de su acción.

23 Una buena ejecución de las políticas debe estar orientada por el logro de resultados, con sistemas de control de gestión que enfaticen el cumplimiento de los objetivos, las metas y los estándares. Esta labor necesita una alta coordinación y retroalimentación con la esfera del gobierno, pero responde a criterios diferentes de administración porque su foco está en la ejecución. La acumulación de conocimientos y experiencias en la esfera de la ejecución debe ser puesto a disposición del gobierno para mejorar el diseño de las políticas. Los programas que frecuentemente se crean en las actuales subsecretarías deben, por tanto, insertarse en estas instituciones o bajo un marco similar.

24 | Lo anterior implica necesariamente varios desafíos complementarios:

- la profesionalización de las entidades ejecutoras, incluyendo la adecuada selección de los directivos con un proceso de apoyo, control y seguimiento;
- la revisión y reorganización de la dependencia ministerial de los servicios;
- la descentralización de instrumentos de gestión tanto en recursos financieros como en recursos humanos; e
- instrumentos de gestión estratégica, sistemas de evaluación, control y aprendizaje.

Mejores herramientas al servicio del Presidente

25 | Para dirigir efectivamente una organización compleja, como lo es el Estado, es necesario tener una institucionalidad que provea las herramientas apropiadas para ello. En particular se requiere de mecanismos de comunicación, coordinación, análisis y capacidad de aprendizaje en los diferentes niveles del gobierno.

26 | El centro de gobierno, encargado de la coordinación estratégica en un sistema presidencial, presta un servicio directo al Presidente de la República, en contraposición a los sistemas parlamentarios en los que el gabinete es el cuerpo colectivo encargado de la dirección del Estado. En Chile las funciones de coordinación estratégica están repartidas inorgánicamente entre los ministerios Secretaría General de la Presidencia, Hacienda, además del Ministerio del Interior e informalmente, en el "segundo piso" de la Moneda.

27 | Las prácticas más exitosas en la OECD, tanto de gobiernos parlamentarios como en regímenes presidenciales como Estados Unidos, utilizan oficinas del Primer Ministro y la Oficina Ejecutiva del Presidente, respectivamente, para generar un núcleo de gobierno que asesore al Presidente y provean de herramientas de coordinación estratégica.

28 | Se propone, por tanto, la **fusión de la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría General de Gobierno** bajo una sola organización denominada "**Oficina de la Presidencia**" al interior de la actual Presidencia de la República. 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".

29 | Proponemos 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.

30 En conjunto con una nueva Oficina de la Presidencia se propone que cada gobierno pueda asignar a sus ministros o asesores tareas intersectoriales prioritarias, entregándoles la responsabilidad sobre ellas. Estas **políticas intersectoriales** serían coordinadas por un **consejo de ministros** relevantes, con una **secretaría de apoyo técnico radicada en la Oficina de la Presidencia**. Lo anterior le otorga continuidad y asesoría permanente a la labor de estos consejos, mejorando la coordinación y seguimiento de las políticas interministeriales. Este modelo es además coherente con una delegación de obligaciones asociada a recursos, que permite traspasar responsabilidades y tareas vertical y horizontalmente, con una mirada más estratégica.

31 Reformas complementarias a lo anterior deben orientarse a generar **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 del gobierno, este no puede contar con los insumos mínimos para cumplir su función coordinadora.

Ejecución efectiva de la estrategia

32 | En ausencia de una dirección estratégica, la operación de los organismos públicos será siempre insuficiente, ya que sin una buena capacidad de ejecución, la estrategia se convierte en una promesa vacía. Es decir, en el Estado que queremos construir, la orientación estratégica de las políticas y su ejecución efectiva van de la mano.

33 | Para que las definiciones estratégicas del gobierno adquieran un sentido práctico deben estar expresadas en términos de **metas, con indicadores que permitan medir su impacto final**. Este paso exige trabajar con un horizonte de corto y de mediano plazo, porque hay objetivos que solo son alcanzables a través de pasos intermedios en el tiempo. Esta ampliación del horizonte de las políticas se debe reflejar en las diversas herramientas de la ejecución, como son la planificación, el presupuesto y el monitoreo.

34 | Uno de los desafíos más complejos de la ejecución de la estrategia es mantener la **integralidad de las políticas,** especialmente de las que tienen un carácter transversal. Los ejes temáticos de la agenda de gobierno no necesariamente coinciden con el organigrama institucional del Estado, por lo que la tendencia a la fragmentación institucional es un riesgo que solo se puede superar con nuevos mecanismos de coordinación entre los organismos públicos. En la medida que las metas programáticas sean explícitas, la asignación de la responsabilidad de conducir el cumplimiento de la tarea debe serlo también, e ir acompañado de los recursos necesarios, incluyendo los mecanismos para coordinar las distintas instituciones que participan en la provisión de un programa de gobierno.

35 | Finalmente, para una buena ejecución de la estrategia y cautelando preservar la integralidad de las políticas, **las funciones** de diseño, ejecución, fiscalización y evaluación **deben ser realizadas** con razonable **independencia**, que **eviten** los **conflictos de interés**.

Contratos de ejecución de políticas transversales

36 | Los **ministros encargados** de **políticas transversales** serán los **responsables políticos** del diseño, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las mismas. Este es un cambio significativo en la dirección de administrar los recursos públicos según las prioridades de políticas y recompensar las instituciones según su aporte al cumplimiento de la tarea. Estos ministros deben **contratar** formalmente **productos** asociados a las metas estratégicas encomendadas, que son prestados por los servicios o agencias públicas que satisfagan de mejor manera sus demandas, o bien pueden ser contratados de manera transparente al sector privado. Esto permite traspasar responsabilidades y tareas vertical y horizontalmente, a través de contratos por productos, entre

ministros coordinadores y los servicios públicos ejecutores, evitando las duplicidades innecesarias y empujando a la prestación de mejores servicios. Lo anterior introduce **incentivos para mejorar la calidad y eficiencia**.

37 | En este marco, las instituciones públicas tienen presupuestos para sus funciones centrales y permanentes, y obtienen recursos adicionales para el desarrollo de programas según los contratos que establezcan, con una propuesta de sanciones e incentivos relacionados con el cumplimiento de las tareas comprometidas. Potenciales **conflictos o descoordinaciones** entre los ministerios y agencias participantes en políticas transversales deben ser detectados y expuestos a tiempo por la nueva Oficina del Presidente, requiriendo la existencia de **mecanismos** estándares de **solución de diferencias** en base a las prioridades estratégicas previamente definidas, siendo el Presidente quien resuelve en última instancia.

38 | El mecanismo planteado anteriormente es una mejor solución para la gestión de **políticas intersectoriales** prioritarias, por lo que la **creación de nuevos ministerios** no debe ser vista como la receta para resolver las prioridades del país. El énfasis no debe estar en el número de ministerios sino en su funcionalidad para llevar a cabo las políticas.

Convenios de desempeño de los servicios públicos

39 | En otro ámbito, respecto de las funciones permanentes de las servicios públicos, coherente con la separación de funciones de las instituciones que diseñan políticas y las que las ejecutan, y con una creciente delegación de autonomía en materias de gestión (que son detalladas más adelante), el desafío entonces es alinear la gestión de estas instituciones con la estrategia del gobierno. Si bien hay situaciones en que esta distinción es difícil expresarla institucionalmente, debe ser una orientación que se aplique en todos los casos en que sea posible.

40 | Para ello se establecen **convenios** que suscriben los ministros con las agencias públicas y se definen los parámetros de la evaluación de desempeño institucional y del directivo que estará relacionado con el desempeño, con una propuesta de sanciones e incentivos relacionados con el resultado de éste.

Función de las subsecretarías

41 | En las **subsecretarías** conviven actualmente diversos roles. Por un lado apoyan al ministro en el diseño de las políticas y, por otro, tienen una serie de funciones gestoras en al menos dos ámbitos: por un lado son responsables del desarrollo de programas no asignados a un servicio específico, y por otro están a cargo de las funciones de gestión interna, en las que el subsecretario actúa como el "gerente" del ministerio respectivo.

42 | No obstante lo anterior, paralela y crecientemente, los ministros han constituido equipos asesores especializados para la función de diseñar políticas, por lo que esta función podría ser perfectamente separable de las demás funciones del subse-

cretario. Así, **el verdadero equipo político de cada ministerio será el jefe de gabinete del ministro y de sus asesores directos,** los que deben tener responsabilidad administrativa. El criterio de separación de funciones desarrollado en este documento, lleva a **privilegiar al subsecretario** como el responsable de la administración del ministerio y de la ejecución de programas que no es posible transferir a determinados servicios o separarlos en agencias independientes, con todas las exigencias que ello implica en términos de convenios, flexibilidad y procedimiento de designación. Este criterio de separación de las funciones exige **flexibilizar la subrogación del ministro**, y que no recaiga de manera automática en el subsecretario.

Proceso presupuestario

43 El **proceso presupuestario** actual, que tiene un enfoque de corto plazo, debe evolucionar hacia una herramienta que acompaña los programas estratégicos en el mediano plazo. Crecientemente la definición de productos y servicios reemplazará los presupuestos institucionales por presupuestos por productos, con centros de costos con precios de referencia para las transferencias de bienes y servicios interinstitucionales, incorporando consideraciones de calidad y oportunidad.

44 El objetivo es proporcionar una adecuada **valoración** de los **servicios prestados** y realizar las **imputaciones de los activos** correspondientes, facilitando la evaluación y priorización de las políticas públicas, orientando la definición de contratos e incorporando incentivos para una toma de decisiones más **transparente y eficiente** en el Estado. Es importante que los servicios internalicen los costos de capital de sus operaciones, lo que implica modificar la contabilidad del Estado y elaborar estados financieros por servicio.

45 El **sistema presupuestario** debe complementar la actual gestión de periodos anuales con una visión de mediano plazo, es decir, se aprueba el presupuesto del año, pero acompañado de una planificación **plurianual**. Debemos incorporar en la programación presupuestaria proyecciones sectoriales y análisis de sensibilidad capaces de detectar tempranamente desequilibrios de mediano plazo.

Evaluación de la acción del Estado

46 La gestión pública ha incorporado nuevos **sistemas de evaluación y gestión**, que no necesariamente están integrados de manera coherente con la estrategia general del gobierno. Por un lado existen un conjunto importante de indicadores y metas asociadas al proceso presupuestario, y por otro indicadores asociados a las metas políticas del gobierno. Lo anterior implica un avance que ha generado instrumentos de seguimiento y evaluación necesarios, sin embargo falta una **integración** de estos bajo el alero de un proceso de **planificación estratégica**.

47 Nuestra institucionalidad cuenta con una serie de instituciones que realizan estas funciones con sis-

temas de información propios, lo que requiere de un esfuerzo de coordinación importante. Por esta razón se propone no solo perfeccionar las instituciones en forma independiente, sino además llevar **información integrada** que permita el **control y la evaluación de los resultados** e incentivos, como un instrumento de la **gestión interna** del gobierno.

48 | La **evaluación** de las políticas y programas debe ser complementada a través de una **agencia de calidad de las políticas públicas** de carácter **independiente** que sea un contrapeso a los problemas de asimetría de información y que mida el **impacto**, velando por la **calidad de las políticas y programas públicos**. Esta reforma significa un paso adicional a los ya realizados, que han consolidado una práctica y una cultura de evaluación de los programas y políticas. Esta nueva agencia permitirá que la definición del objeto de las evaluaciones, su metodología, resultados y recomendaciones de política, adquieran la validación amplia y transversal que se espera del trabajo de una agencia de conformación políticamente plural, facilitando el aprendizaje y las correcciones que se desprenden de las evaluaciones. Esta agencia podría realizar sus evaluaciones tanto por su propia iniciativa, como también recibir encargos del poder legislativo u otros organismos públicos.

Control de legalidad y auditoría interna

49 | El **control de legalidad** es necesario, por la importancia de la actividad jurídica del Estado y por su carácter imperativo, dictando normas que los ciudadanos deben cumplir obligatoriamente, unido a los riesgos en materia de probidad derivados de la dificultad de control directo de los ciudadanos. Este control puede ser más o menos eficiente conforme se realice ex ante o ex post. Más control ex ante es más seguro, pero más costoso y paralizante; esto último agravado por su condición de control externo. Incrementar la probabilidad de aplicar **sanciones en el control ex post** puede ser una alternativa que permita **sustituir** gradualmente **el control ex ante**. Proponemos que sea **siempre** la Contraloría General de la República la que **defina y aplique las sanciones**.

50 | Es necesario instalar una instancia con **jueces y procedimientos especializados en materias administrativas**. Ello permite separar el control de legalidad de la interpretación de las leyes mediante la **creación** de un **mecanismo de resolución contencioso administrativo**.

51 | Proponemos fortalecer la **función de auditoría interna** en cada organismo público, apuntando a cumplir la función de control ex ante, con la independencia necesaria del auditado.

Personas: profesionalizar el Estado

52 | Realizar las reformas que se proponen y transformar el Estado en uno de clase mundial requiere de coherencia, innovación, mejoramiento permanente y efectividad desde el interior de los servicios públicos. Por ello, es necesario contar con **servidores públicos y líderes de excelencia**, con las competencias y herramientas para producir estos cambios, y que respondan directamente a las necesidades de los ciudadanos como centro de la acción del Estado.

53 | Es necesario mejorar los mecanismos de remuneraciones, alineándolos con las estrategias de los organismos públicos y el impacto que se desea producir, así como también es necesario generar una cultura de la excelencia y valoración del trabajo bien hecho, sentido de urgencia, innovación y por sobre todo de servicio al ciudadano.

54 | Proponemos, junto con la profundización del sistema de Alta Dirección Pública, el desarrollo de una auténtica carrera funcionaria fundada en el mérito. Para ello es necesario introducir más flexibilidad en la determinación y adecuación de los recursos de las instituciones del Estado. A medida que varían los requerimientos y condiciones de las diferentes entidades y que se instala un sistema de gestión profesional con metas estratégicas, -con presupuesto asociado a productos específicos-, éstas deben contar con mayor flexibilidad para la gestión de los recursos disponibles.

Una carrera funcionaria de excelencia

55 | Para tener una carrera funcionaria se requieren mejores procesos de selección, evaluación de desempeño individual y colectivo, y mayor movilidad. Es necesario seguir avanzando en la vinculación entre remuneración y resultado, y en los mecanismos de calificación y de relaciones laborales.

56 | Proponemos una mayor **movilidad horizontal** entre las diversas instituciones del Estado, incluyendo los gobiernos regionales y locales, con políticas de personal coherentes entre los distintos organismos. Lo anterior genera mejores perspectivas de desarrollo y condiciones de trabajo de los funcionarios, y permite también una mejor asignación del personal público.

57 | Proponemos un **nuevo contrato** de servidores públicos de **carácter indefinido** y que accede al seguro de desempleo. En adelante éste deberá ser **el sistema de ingreso** al sector público en cualquier nivel, por lo que no habrá nuevas incorporaciones a las actuales plantas, no obstante que las personas que se encuentren en ellas puedan permanecer allí. El acceso y la promoción deben privilegiar concursos públicos abiertos y amplios. Los **honorarios** se deberán circunscribir a un grupo reducido de **labores temporales**.

58 Es necesario simplificar el sistema de grados, reduciendo el número de niveles jerárquicos y definiendo **bandas de remuneraciones** que se traslapan entre sí, permitiendo así mayor flexibilidad en las compensaciones. En este diseño un funcionario de grado inferior, pero con alta experiencia y productividad, puede acceder a una mayor remuneración que uno de mayor grado.

59 Avanzar hacia un nuevo sistema de contratos como los planteados, tiene como requisito mejorar los sistemas de calificación, los que deben responder a una política general. Es necesario **mejorar los sistemas de evaluación** individual y grupal, elevando el componente de remuneración variable de modo de producir verdaderos incentivos y que estos estén alineados con la estrategia de la organización. En ese sentido es importante también tener patrones de segmentación razonables y asegurar que los **comités de calificaciones** tengan mecanismos de **supervisión externos**. El desafío es que sea una propuesta coherente, que introduzca incentivos adecuados, pero que no sea más compleja y costosa en términos de gestión pública.

60 Existen en la actualidad en Chile iniciativas que apuntan a alinear el desempeño de los trabajadores públicos con las necesidades de los ciudadanos, instaurando **incentivos de remuneraciones** a los funcionarios de varios servicios públicos en función de **indicadores de calidad de atención**.

61 Es importante **aumentar y mejorar significativamente la formación y capacitación** del personal, tanto en cantidad, como también en la forma como se relacionan con las calificaciones, alineándolos con los objetivos institucionales. Proponemos desarrollar un sistema nacional de capacitación de los funcionarios del sector público, que compatibilice la existencia de mecanismos de formación que puedan transmitir los valores y requerimientos formativos propios de la función pública con el aprovechamiento de la oferta de formación existente y, a desarrollar, por parte de las instituciones de educación superior.

62 Un Estado al servicio de las personas requiere de **relaciones laborales modernas** basadas en mecanismos regulados de negociación y resolución de conflictos. La existencia de facto de **huelgas en el sector público** se enfrenta directamente a la sociedad pues los costos de dichas huelgas y los resultados de las negociaciones son traspasados a los ciudadanos. En la medida en que se avance suficientemente en los ámbitos mencionados en los párrafos anteriores, es posible pensar en pasos adicionales en la dirección de establecer un **mecanismo descentralizado de negociación reglada y con arbitraje forzoso**.

Profundizar el Sistema de Alta Dirección Pública

63 La Alta Dirección Pública juega un rol crucial para un liderazgo que permita una efectiva ejecución de la estrategia. Para ello es imprescindible que las autoridades políticas traspasen un mandato institucional claro y exigente, a través de convenios de desempeño asociados a las funciones estratégicas de

la institución, y se evalúe la gestión de los directivos a través de ellos. El objetivo es, por un lado, alinear los esfuerzos institucionales al mandato del gobierno, y por otro, inducir a que el uso de las facultades directivas se orienten a resultados y por tanto exijan contar con profesionales de excelencia para cumplir la misión encomendada.

64 Proponemos un proceso gradual de **descentralización de la gestión de personal**. También, que la actual flexibilidad presupuestaria del Estado, que es gestionada centralmente por la Dirección de Presupuesto, se delegue en aquellas instituciones que cumplen con un determinado estándar. Lo anterior es consistente con proporcionar herramientas para ejercer el liderazgo institucional a los directivos, y remunerar a estos en función de la evaluación de los convenios de desempeño antes mencionados.

65 En gestión de personal se requiere profundizar y/o perfeccionar

- la capacidad de atraer buenos candidatos, lo que implica revisar las rentas relativas, el prestigio y las compensaciones ligadas a resultado
- la prescindencia de criterios partidistas en los nombramientos, y
- la consolidación de un sistema con seguimiento y apoyo, con vínculos de mérito con la autoridad política.

66 Como se ha señalado anteriormente, proponemos como criterio general **separar las funciones de orientación y coordinación política de las de gerencia interna o ejecución de políticas** que cumplen los **actuales subsecretarios**, asignando las primeras al gabinete del ministro y las segundas al subsecretario. Si por algún motivo en algunos casos no es conveniente o factible acotar las funciones del subsecretario a la gestión interna o a la ejecución de políticas, se debería avanzar de todos modos hacia la generación de un cargo distinto al del subsecretario, que se encargue de ellas. Quien sea **responsable de la gestión interna del ministerio y de los servicios y programas** a cargo de éste **debe ser nombrado bajo el Sistema de Alta Dirección Pública**.

67 Los criterios de la Alta Dirección Pública no solo deben profundizarse y ampliarse a nivel del Estado central, si no que es necesario expandirlo hacia los gobiernos subnacionales y, en particular, al sector municipal. En este sentido proponemos **incorporar todo el nivel directivo de los gobiernos regionales** y a los **directores de servicio regionales** al **Sistema de Alta Dirección Pública**. También, y como se argumenta más adelante, es necesario fortalecer la gestión de los municipios, por lo que proponemos que los cargos de **directivos ejecutores**, en **particular el de administrador municipal, y los jefes programas municipales**, deben nombrarse bajo los criterios de un sistema de alta dirección pública.

68 Un sistema en el que el Presidente nombra todos los directivos es ineficiente, socava la responsabilidad política de ministros e intendentes y no descentraliza la gestión. Bajo el mecanismo de la Alta Dirección Pública, proponemos que para el caso de los jefes de servicios nacio-

nales, sean los ministros los responsables de su nombramiento, y de manera correspondiente a nivel regional, sean los intendentes los responsables del nombramiento de los directivos regionales antes mencionados.

Fortalecer el Servicio Civil y crear un Consejo de Personal

69 | Para avanzar en lo planteado anteriormente es necesario por lo tanto **rescatar el rol**, que en la creación del Servicio Civil, se consideró como actor clave para impulsar políticas transversales de personas en el Estado. El **Servicio Civil debiera ser un organismo independiente**, similar al Consejo de Transparencia, que asegure un uso adecuado de las mayores facultades de gestión que se la ha traspasado a cada servicio.

Los ciudadanos como protagonistas

70 El poder del Estado emana de las personas, por lo que ellas deben ser el centro de la acción de un Estado de clase mundial. Las personas son el fin último de la acción del Estado y por tanto debe avanzarse a la generación de mayores oportunidades de participación, fiscalización y decisión para los ciudadanos. La **transparencia y acceso a información pública oportuna, relevante e inteligible** son las herramientas básicas para la incorporación de los ciudadanos al proceso de generación de políticas públicas, que deben complementarse con mecanismos que permitan una acción más directa sobre políticas específicas.

Profundizar la transparencia

71 Para modernizar el Estado y transformarlo efectivamente en una instancia al servicio de las personas se requiere apertura y contacto permanente con la ciudadanía. El Estado es un sistema complejo, con **asimetrías de información**, y por tanto difícil de controlar por parte de los ciudadanos. Ello abre espacios para la **captura del Estado**, lo que se potencia además en presencia de **conflictos de interés**. La transparencia es un instrumento fundamental, si bien no el único ni suficiente por si solo, para enfrentar los problemas señalados.

72 La creación del Consejo para la Transparencia y la Ley de Acceso a la Información Pública, que ha entrado recientemente en vigencia, debieran constituirse en un mecanismo eficaz para fomentar esa necesaria apertura del Estado y el flujo permanente de información entre los organismos públicos y las personas. El proceso de implementación de esta ley va a otorgar la jurisprudencia necesaria para fortalecer la transparencia y empoderar al ciudadano en la fiscalización del Estado, lo que permitirá avanzar en el camino de la modernización.

73 Si bien la jurisprudencia mencionada definirá criterios operativos de transparencia activa y pasiva, es importante avanzar en definir claramente las **funciones y atribuciones de las instituciones** y contribuir a que estas se responsabilicen ante la ciudadanía de su manera de actuar. Aquí no se trata solo de disponer de indicadores, datos o información, se trata de que la **ciudadanía conozca** las funciones y atribuciones y **la forma como se ejercen**.

Mecanismos de participación efectivos

74 La transparencia debe complementarse con una **participación ciudadana enfocada** en el **diseño** de políticas públicas, en el **control** de la acción del Estado y en el **empoderamiento** del ciudadano en relación al **resultado final** de las políticas públicas. En Chile los ciudadanos se han ido convirtiendo crecientemente en personas en más exigentes y activas, lo que hace necesario mejorar las condi-

ciones de participación y control de los procesos de decisión del Estado. Para los efectos de estas propuestas, solo nos referimos a la participación cuidadana como mecanismo para la modernización del Estado, prescindiendo del análisis y propuestas que se vinculen al fortalecimiento de la participación política o de la sociedad civil.

75 | Una participación ciudadana construida sobre la base de reglas adecuadas que disminuyan **costos y riesgos de intervención y captura** por grupos de **interés particulares**, lo que aumenta la legitimidad de las políticas públicas y de las instituciones que las generan. Por ello estas instancias se deben evaluar en función del resultado final. Asimismo, es necesario diseñar estos mecanismos en forma cuidadosa, de manera que no se transformen en instancias corporativistas que expresan la opinión e intereses de grupos de mayor poder y organización, y que aumentan la desprotección de otros sectores, lo que finalmente puede incrementar incluso la distancia entre el Estado y la ciudadanía.

76 | Una sociedad que aspira a la igualdad de oportunidades debe ocuparse de ofrecer las "oportunidades adecuadas" para que las personas proclamen y difundan sus preocupaciones acerca del funcionamiento del Estado y les permita verificar permanentemente el logro de los objetivos impuestos, evaluando la gestión del Estado. Fortalecer la participación ciudadana es, en definitiva, fortalecer el gobierno de las personas y facilitar que el Estado sirva de verdad los intereses de la comunidad. Esto se puede lograr a través de **documentos de consulta** de medidas **de política** antes de su implementación definitiva o de su tramitación legislativa. Así se permiten la **incorporación de conocimiento** de los ciudadanos y otros actores de la sociedad sobre áreas específicas de políticas públicas

77 | Este **empoderamiento** lleva a los **ciudadanos** a exigir ser considerados como usuarios valiosos del Estado, que esperan **mejores servicios públicos**, los que en definitiva se financian con sus impuestos. Finalmente, y como se desarrolla a continuación, la descentralización hacia niveles locales, la competencia y los subsidios, donde los ciudadanos pueden elegir, son también formas eficientes de participación ciudadana.

Reforzar y empoderar a la primera línea del Estado

Servicios públicos en torno al ciudadano

78 Los Estados líderes en el mundo han utilizado el concepto de **rediseñar los servicios públicos en torno al ciudadano** que los usa, transformando su efectividad y en algunos casos mejorando su eficiencia. Es el caso de Canadá, que integró a más de 70 servicios de primera línea de atención en una sola organización de atención al cliente que agrupa sus ofertas en torno a las necesidades de las personas. A través de este proceso ese país ha sido capaz de ahorrar más de 400 millones de dólares al año gracias al aumento de eficiencia y eficacia.[1]

79 Para integrar a los servicios que atienden a los ciudadanos, el Estado debe estar en línea y **procesar internamente** el requerimiento **entre todos los servicios públicos**. Cuando ya posee la información que requiere no debe imponer al ciudadano el costo de volver a procurarla.

Descentralización

80 Para responder mejor a las necesidades de las personas, el Estado debe estar más cerca de ellas. La **descentralización** es un mecanismo para cumplir este objetivo. Ella permite una mayor adecuación de los bienes públicos a la ciudadanía, conjuntamente con un mayor **escrutinio** de su labor, **recogiendo** de mejor manera **las preferencias y necesidades de las personas**. Las funciones y atribuciones de los gobiernos subnacionales deberían ordenarse desde abajo hacia arriba, es decir, con el máximo de atribuciones en la base, y las que no son posibles de asumir a este nivel, se asignan al nivel inmediatamente superior y así sucesivamente, siguiendo el principio de la subsidiariedad vertical.

Fortalecer el gobierno local

81 El Estado central tiene un rol insustituible en promover estándares mínimos y corregir desigualdades de oportunidad territoriales. Sin embargo **el liderazgo local** y regional, junto a una mayor *accountability*, participación y transparencia son fundamentales si el Estado busca responder de manera más efectiva a las necesidades y demandas de los ciudadanos.

82 Un Estado al servicio de Chile debe ser mucho más descentralizado no solo para poder desplegar políticas públicas cercanas a los ciudadanos que sean más eficientes y efectivas, si no especialmente para **fortalecer la democracia y la participación**.

Dotar a los municipios de capacidad de decisión y gestión

83 **Los municipios son la principal institución de primera línea del Estado** y deben ser fortalecidos. Por ello este documento ha puesto especial énfasis en su capacidad de gestión, debido a su actual importancia en la **gestión y provisión de servicios públicos e inversión local**, en ámbitos como la atención de salud primaria, la educación escolar, los programas sociales,

de vivienda, de barrio, infraestructura comunitaria, etc.

84 | Si bien contamos con autoridades electas desde el año 1992 en el ámbito municipal, falta una **correspondencia adecuada** de sus **responsabilidades y atribuciones** con sus **capacidades y recursos**.

85 | Se hace necesario avanzar y **dotar a los municipios de mayor autonomía** en lo que se refiere a su **organización interna, contratación de recursos humanos** y **asociatividad**. Las plantas municipales están fijadas por ley y la estructura de remuneraciones es la misma en todo el país. Se debe entregar a los municipios, o sea al alcalde con el acuerdo del Concejo, la facultad de fijar su organización interna y de personal necesarios para ello, así como también la escala de remuneraciones.

86 | Es necesario además introducir a nivel municipal **el nuevo contrato de servidores públicos**, en los términos como se describe anteriormente y que los cargos de **directivos ejecutores, en particular el de administrador municipal, y los jefes programas municipales** sean nombrado bajo los criterios de un sistema de alta dirección pública.

87 | Para una descentralización efectiva deben existir mejores **mecanismos de rendición** de cuentas. Ellos deben permitir a la ciudadanía evaluar la gestión de sus autoridades locales. Se debe contar con información oportuna sobre costos y procesos para la generación de los diversos bienes y servicios que entregan los municipios. Lo anterior permitiría comparar el resultado de las gestiones de distintos municipios, generándose una competencia virtuosa por mostrar una mejor gestión. Si no se tiene más y mejor información respecto de la gestión de las autoridades locales, eventualmente la descentralización no se traducirá necesariamente en una mejor gestión del Estado en su conjunto.

Agenciamiento de políticas nacionales

88 | Muchas de las funciones o servicios que el municipio ejecuta resultan de la delegación o agenciamiento de las políticas nacionales. Lo anterior corresponde a la contratación de servicios desde instituciones de carácter nacional a una local, y es una fórmula ampliamente utilizada en el sistema chileno para "descentralizar" la acción pública.

89 | Para asegurar que este proceso genere los productos deseados a nivel municipal, proponemos:

- Que el nivel central fije los objetivos generales de los programas y que luego entregue a la municipalidad los recursos para que los diseñe y ejecute, fijando estándares objetivos de calidad para asegurar el cumplimiento de sus políticas, pudiendo asesorar su desarrollo.
- Para los casos en que los municipios no cumplan con los estándares de calidad fijados por el nivel central, se deben contemplar mecanismos que aseguren el pronto retorno a los estándares.

Los municipios y las ciudades

90 Un aspecto muy importante en el ámbito subnacional son las materias relacionadas con la gestión de las ciudades. Actualmente son diversos los ministerios que conforman una comisión de gestión de la ciudad y el territorio, que busca la coordinación interministerial de aquellas políticas que tienen impacto en la ciudades, ya sea por medio de las inversiones, de regulaciones, o bien a través de la ejecución de programas.

91 En el caso de las comunas que por si solas conforman una ciudad, en la medida que las capacidades y dimensiones lo permitan, se les deben **traspasar las responsabilidades en temas urbanos al municipio**.

Financiamiento municipal

92 Las transferencias de **recursos del nivel central** que hoy se destinan a proyectos de inversión por medio de fondos concursables **deben ser entregados directamente al nivel local**. Actualmente la inversión municipal se financia principalmente desde el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que distribuye hoy cerca de un 80 por ciento a proyectos del nivel local. Proponemos **separar la asignación de recursos** que se destinan para el **nivel municipal del regional**, y transferir directamente los recursos a los municipios y no mediados por la región, asegurando mecanismos de evaluación de estos y que no sea a costa de menores recursos para las regiones.

93 Es necesario otorgar **mayor autonomía** a los municipios en la **determinación de sus ingresos**. Para ello se debe avanzar para que estos, al interior de un rango, puedan **fijar la tasa del impuesto territorial**, sin implicar una merma al Fondo Común Municipal. Asimismo los municipios deben tener mayor **autonomía en la fijación de los derechos municipales** como basura, publicidad, etc., asociado a los mecanismos de rendición de cuentas antes mencionado.

94 Para lograr un mayor correlación entre los ingresos municipales y los servicios municipales prestados, es necesario también **compensar exenciones** dictadas por el nivel central al pago de impuestos y derechos locales, como por ejemplo las exenciones al pago de contribuciones.

95 Así, proponemos **asociar los aportes** a los municipios desde el Fondo Común Municipal y de otros fondos, a una **provisión básica de servicios** que tienen que estar financiados, como también generar incentivos para evitar generar pasividad financiera de los municipios. Finalmente, es importante simplificar el Fondo Común Municipal de modo que solo contemple transferencias netas de recursos.

El rol de las regiones

96 Si bien es fundamental fortalecer los municipios, otorgándoles mayores capacidades y recursos en la provisión de servicios a la ciudadanía, la descentralización no termina ahí. Existen bienes públicos regionales que las municipalidades, por su carácter local, no pueden proveer.

97 Una labor muy relevante de los gobiernos regionales está en la **coordinación y financiamiento** de

proyectos de inversión en la respectiva región, **impulsando políticas de desarrollo y movilizando la participación de actores privados** para este fin.

98 | Para cumplir con estas tareas se propone que los gobiernos regionales perfeccionen sus equipos profesionales y cuenten con un equipo técnico independiente del intendente que asume en cada momento. Actualmente los cargos de exclusiva confianza del intendente corresponden a más del 20 por ciento de la planta del Gobierno Regional. Así, cada vez que cambia el intendente, la gestión pierde continuidad. Se propone que los directivos regionales sean nombrados por el intendente a través del Sistema de Alta Dirección Pública, exceptuando a los Secretarios Regionales Ministeriales.

Finanzas regionales

99 | Las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales deben tener relación con las funciones y atribuciones que cuentan. Creemos que para que la descentralización fiscal no genere problemas de riesgo moral con posibles efectos negativos en la política fiscal nacional se requiere contar con **mecanismos de presupuesto plurianuales y con reasignaciones más flexibles** de los recursos transferidos desde el nivel central.

100 | La decisión de asignación regional de los recursos permitirá aumentar la legitimidad de los gobiernos subnacionales y fortalecer la democracia y participación de los ciudadanos.

101 | Sin embargo, actualmente el principal criterio de evaluación son los niveles de ejecución presupuestaria, pese a que **ejecutar más no implica ejecutar bien**. Por ello se requiere mejor información relativa a la **rentabilidad social de la cartera de proyectos** que está siendo **financiada** por un **gobierno regional** y la de aquellos proyectos que no han tenido financiamiento. Asimismo, se requiere contar con indicadores que midan la **gestión de proyectos** del gobierno regional y realizar **evaluaciones ex post** de las inversiones impulsadas, que retroalimenten el proceso de inversión.

102 | También, es necesario revisar los **convenios de programación** para las inversiones, asegurando que estos sean **exigibles, coherentes** con la **estrategia de desarrollo regional e induciendo** una mayor **coordinación** entre las instancias del Estado involucradas.

103 | Una vez separada la asignación de recursos que se destinan para el nivel municipal del nivel regional, como se propone anteriormente, es necesario mejorar los criterios de diseño y los mecanismos de transferencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de modo de que estos recursos sean destinados a proyectos de impacto regional. También debe asegurarse que los criterios de distribución de este fondo entre regiones se basen en equidad y compensación territorial, generando incentivos para evitar la pasividad regional.

104 Asimismo, existen ámbitos en los cuales un nivel intermedio entre municipio y región hace sentido, pero no en el ordenamiento administrativo actual de las provincias. En un país que cuenta con mayores y mejores niveles de conectividad, tanto físicas como de comunicaciones, no se justifica tener tres niveles de gobiernos subnacionales. Proponemos **eliminar las actuales provincias** y que el intendente pueda reorganizar las comunas en territorios, nombrando un "**coordinador territorial**" ad-hoc, previa aprobación del Consejo Regional, en función de la estrategia de desarrollo de la región, y de manera flexible, de modo de no generar una cantidad excesiva de estos territorios.

Nombramiento de autoridades regionales

105 Una mayor representación de los intereses regionales y una mayor independencia de los ciclos políticos nacionales en la determinación de los intendentes es fundamental para avanzar de modo creíble hacia la descentralización. De otra manera, y si se mantiene la práctica de cambiar tres o cuatro veces de intendente por cada gobierno, hablar de gobiernos regionales será simplemente un eufemismo. No se puede regionalizar si el gobierno nacional finalmente toma todas las decisiones. Se necesita una autoridad con visión de conjunto en temas de desarrollo regional capaz de coordinar a los distintos actores, tanto públicos como también privados, y representar los intereses de la región al gobierno central.

106 Actualmente el intendente cumple diversos roles. Por un lado es el representante del Presidente en la región, con las funciones clásicas definidas por la ley. También preside el Consejo Regional, y en algunas regiones, más que un rol administrativo de bienes y servicios, el intendente tiene un rol muy activo en la coordinación de temas tan diversos como el fomento productivo, la innovación, la asociación público privada y el desarrollo del intercambio comercial.

107 En este contexto, y a pesar de lo expuesto, pareciera que el actual estado de cosas en materia de competencias y atribuciones de los gobiernos regionales, no recomienda una elección directa del intendente. En efecto, mientras no exista un avance significativo en las materias sustantivas de la descentralización, léase competencias, atribuciones y recursos, o dicho a la inversa, mientras se mantenga el estado actual en materia de competencias, atribuciones y recursos, resulta inoficioso y hasta temerario incorporarle además al sistema mecanismos de generación democrática de las autoridades regionales.

108 En consecuencia, consideramos que la mejor opción es mantener la designación presidencial del intendente, aunque incorporando un mecanismo de voz de la región antes de su nombramiento. Una manera de cómo esto es posible de lograr sería, por ejemplo, a través de un comité de búsqueda. La necesaria estabilidad en la gestión de los gobiernos regionales se debe apoyar en los mecanismos de designación del nivel directi-

vo. Como ya ha sido planteado, se propone que estos directivos sean nombrados por el intendente a través del Sistema de Alta Dirección Pública, exceptuando de este mecanismo a los Secretarios Regionales Ministeriales.

109 En este sentido, el orden lógico aconseja enfrentar primero la profundización del modelo de descentralización por el lado de las competencias y los recursos, y en tal propósito, lo prioritario es –aunque parezca evidente– asignar todo lo regional a los gobiernos regionales.

Harald Beyer

María Luisa Brahm

Enrique Correa

María de los Ángeles Fernández

Alejandro Ferreiro

Miguel Flores

Ignacio Irarrázaval

Cristián Larroulet

Jorge Marshall

Leonidas Montes

Mario Waissbluth

Claudio Seebach
Secretario Ejecutivo

"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 demostremos 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 lo 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 políticas 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.

www.**reformadelestado.cl**