

Un Estado
para la
Ciudadanía
Informe de
la Comisión de
Modernización
del Estado /

COLECCIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

Un Estado para la Ciudadanía
Informe de la Comisión de Modernización del Estado CEP

© Centro de Estudios Públicos

Inscripción N° 284.159

Edición de 500 ejemplares, noviembre de 2017

Editado por el Centro de Estudios Públicos, CEP, Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile.

Derechos reservados. Ni la totalidad ni parte alguna de este libro puede ser reproducida sin permiso escrito de los editores.

www.cepchile.cl

Diagramación: David Parra A.

Impreso en Andros Impresores, 2017

Un Estado para la Ciudadanía

*Informe de la Comisión
de Modernización
del Estado*

**COLECCIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

Contenido /

Presentación de la Comisión	11
CAPÍTULO I Un Estado para la ciudadanía	13
¿Por qué una modernización del Estado? /	13
Tres razones para una convicción /	14
a) Hacia la eficacia gubernamental	14
b) Para combatir la desconfianza	15
c) Un horizonte de restricciones fiscales	16
¿Cómo ven los chilenos a su Estado? /	17
Modernización del Estado: responsables y estrategia para una política de Estado	20
Los asuntos ausentes /	24
Contenidos específicos de la propuesta: énfasis y complementariedades /	25
i) Mejor deliberación política	26
ii) Mejor gestión en el Estado	27
iii) Evaluación, control y transparencia	32
CAPÍTULO II Propuestas para una mejor gestión pública	35
Respecto de las propuestas específicas /	35
1 / Mejor deliberación política	36
1.1 En las decisiones del Poder Ejecutivo	36
Racionalizar el Centro de Gobierno a fin de ordenar prioridades y coordinar con efectividad /	36

Adecuar las estructuras ministeriales para mejorar la coordinación /	38
Facultar al Presidente para modificar la dependencia jerárquica de los servicios /	43
Institucionalizar y fortalecer atribuciones del Consejo Fiscal /	44
Elevar el estándar de los informes que acompañan la presentación de proyectos de ley /	47
1.2 En el debate legislativo y presupuestario	52
Mejor asesoría parlamentaria: crear una Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas, perfeccionar la BCN y conformar un gobierno corporativo común que resguarde la neutralidad /	52
Institucionalizar un nuevo sistema de asesoría de confianza dependiente de las bancadas parlamentarias /	58
2 / Mejor gestión en el Estado	60
2.1 Gestión de personas	60
Dotar de más autonomía, atribuciones y un mejor gobierno corporativo al Servicio Civil /	60
Contar con subsecretarios profesionales dedicados expresa y exclusivamente a la gestión de los servicios a su cargo /	63
Extender la selección de altos directivos por mérito profesional /	66
Transformar los convenios de desempeño e incentivos colectivos en instrumentos de gestión útiles /	70
Establecer un nuevo estatuto para el empleo público /	75
2.2 Gestión financiera	82
Crear incentivos al ahorro en la gestión presupuestaria /	82
Generar más espacios de flexibilidad en la ejecución del presupuesto /	84
Reducir trámites a fin de agilizar la gestión y la ejecución presupuestaria /	87
Integrar temáticamente el proceso de formulación, discusión y supervisión del presupuesto /	89
2.3 Gestión de la información	93
Establecer una Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información /	93
Crear una plataforma que integre los datos de los ciudadanos que el Estado administra /	97
Mejorar la gestión de información interna en el Estado /	101

2.4 Gestión organizacional	106
Introducir la planificación estratégica con énfasis en gestión por procesos y rendición de cuentas /	106
Institucionalizar el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno y fortalecer su rol colaborador y preventivo /	108
Continuar con las mejoras en ChileCompra /	112
Reformar la institucionalidad y competencias del Tribunal de Compras Públicas /	116
Implementar en la SEGPRES una plataforma de servicios compartidos para una mejor regulación /	118
3 / Evaluación, control y transparencia	121
Institucionalizar la comisión de productividad y extender sus facultades estableciendo la Agencia de Productividad y Evaluación /	121
Promover modificaciones a la forma de control que ejerce la Contraloría General de la República /	125
Rediseñar el sistema de control de gestión pública /	127
Aumentar la transparencia y mejorar la calidad de la información para la evaluación del desempeño /	130
Velar por la usabilidad de los datos que se transparentan /	132
Establecer plataformas comunes para la medición de satisfacción de los ciudadanos /	136
Referencias /	139
Cronología de actividades /	145
1. Sesiones de la Comisión	145
2. Actividades complementarias	146
Abreviaciones /	147
Acerca de los integrantes de la Comisión /	149

INTEGRAN LA
COMISIÓN /

JOSÉ PABLO ARELLANO

SOLEDAD ARELLANO

RAFAEL ARIZTÍA

FÉLIX BACIGALUPO

ENRIQUE BARROS

HARALD BEYER

IGNACIO BRIONES

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER

JUAN ANDRÉS CAMUS

VITTORIO CORBO

ROSANNA COSTA

JAVIER ETCHEBERRY

ALEJANDRO FERREIRO

ÁLVARO FISCHER

ÓSCAR GUILLERMO GARRETÓN

IGNACIO IRARRÁZAVAL

MANUEL MARFÁN

ELIODORO MATTE

RAMIRO MENDOZA

ERNESTO OTTONE

CARLOS PEÑA

BRUNO PHILIPPI

LUCAS SIERRA

CARLO SOLARI

SEBASTIÁN SOTO

JOSÉ MIGUEL VALDIVIA

PAULINA VELOSO

JEANNETTE VON WOLFERSDORFF

CARLOS WILLIAMSON

COORDINADORES /

ISABEL ANINAT

SLAVEN RAZMILIC

Presentación de la Comisión /

A mediados de 2016 el Centro de Estudios Públicos (CEP) convocó a un grupo de personas con una destacada trayectoria en el mundo académico, público y privado. Todas comparten una característica: poseen un conocimiento acabado del funcionamiento del Estado desde distintas perspectivas que resultan complementarias.

El desafío propuesto era construir, en conjunto, una agenda de propuestas para modernizar la estructura central del Estado chileno. En este desafío subyace el supuesto de que semejante modernización no puede ser tarea de un solo gobierno, tanto por los tiempos involucrados como por los acuerdos requeridos. Los esfuerzos aislados o intermitentes no alcanzan. La modernización del Estado debe ser una tarea y un compromiso permanente y transversal.

La Comisión se reunió periódicamente entre julio de 2016 y octubre de 2017, en sesiones plenarios y, complementariamente, con trabajo dividido en cinco subcomisiones conformadas con el propósito de abordar materias específicas. En paralelo, se encargaron 16 artículos académicos a autores nacionales y extranjeros, incluyendo entre estos últimos a destacados profesores y expertos de Australia, Austria, Nueva Zelanda y de la OECD.

Estos artículos se publicarán próximamente en otro volumen, pero su contenido y discusión nutrió la deliberación de la Comisión en sesiones con los autores, talleres y seminarios. En ellos participaron, también, autoridades y especialistas. Complementariamente, un grupo de integrantes de la Comisión viajó a Nueva Zelanda para conocer de forma directa en terreno, la notable experiencia de ese país en estas materias.

Todo lo anterior permitió a la Comisión ir decantando un diagnóstico más completo a partir del cual desprender las propuestas detalladas e integrales que aquí se presentan.

El CEP agradece el compromiso y la dedicada colaboración de los integrantes de la Comisión, así como a los autores de los artículos, y las autoridades y técnicos que participaron en alguna de las varias instancias que conformaron su trabajo. Y a la Tinker Foundation por su generosa donación al proyecto.

El desafío fue abordado desde el convencimiento que el país no puede seguir postergando esta agenda. Y en el entendido de que el momento es propicio, habida cuenta de la existencia de una conciencia compartida sobre su necesidad. Como ya se ha dicho, enfrentar este desafío requerirá de acuerdos amplios y de un compromiso permanente. Esperamos que el trabajo de esta Comisión sea un paso útil en este camino.

CAPÍTULO I

Un Estado para la ciudadanía

¿Por qué una modernización del Estado? /

El Estado cumple múltiples e insustituibles tareas. Las sociedades modernas exigen cada vez más y mejores servicios, forzando al Estado a desplegar con eficacia un conjunto de tareas que crece en número y complejidad. La brecha entre las expectativas sociales y la capacidad estatal de satisfacerlas puede crecer a niveles peligrosos para sostener la gobernabilidad y la confianza social en las instituciones de la democracia representativa. Mejorar la capacidad del Estado para responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos es, quizás, el mayor desafío de las políticas públicas modernas. Dicha tarea, aún siendo imprescindible y urgente, se enfrenta a obstáculos y dificultades que han impedido avanzar a la altura de lo necesario.

En Chile podemos constatar tanto avances como insuficiencias. Entre los primeros, cabe destacar las reformas relativas al Sistema de la Alta Dirección Pública, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y el conjunto de iniciativas desarrolladas en el marco de la Agenda de probidad contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. Con todo, la historia de nuestras reformas tiene vacíos. Desde luego, las agendas transformadoras han sido invariablemente una reacción —aunque razonablemente eficaz— a escándalos de corrupción que han impactado a la sociedad y puesto en entredicho a la clase política. Por otro lado, el necesario énfasis en el combate a la corrupción no ha sido igualmente seguido por esfuerzos orientados a mejorar la eficacia de la gestión estatal. La lógica reactiva ha determinado que la agenda transformadora tenga por motor la urgencia de responder a escándalos y no a una visión prospectiva y continua que identifique la reforma del Estado como tarea primordial y permanente.

La importancia de contar con un mejor Estado no parece haberse comprendido a cabalidad. La voluntad del mundo político por asignarle al Estado nuevas tareas no

suele ir acompañada de medidas que refuercen su capacidad de ejecutarlas bien. Así las cosas, asignar más tareas a un sector estatal fatigado contribuye a generar frustración social y mal uso de recursos públicos. Ha llegado el momento de tomarse en serio la responsabilidad urgente de consolidar una gestión eficaz y orientada al ciudadano, coordinar mejor la toma de decisiones, perfeccionar el diseño y evaluación de las políticas, flexibilizar la administración de los recursos, aumentar la transparencia hacia los ciudadanos y mejorar su capacidad de atraer y retener talento. Una tarea tan fundamental y titánica no puede ser tarea de un solo gobierno. No alcanzarán los esfuerzos aislados o intermitentes. La modernización del Estado debe ser una tarea y un compromiso permanente y transversal.

Tres razones para una convicción /

Un acuerdo político amplio en materia de modernización del Estado es ineludible. Postulamos que dicho acuerdo es, también, posible. Tres razones inspiran nuestro optimismo.

a) Hacia la eficacia gubernamental

En primer lugar, cualquier gobierno se beneficiará de contar con un aparato estatal ágil y competente. De eso dependerá, esencialmente, la capacidad de traducir las promesas, prioridades y programas electorales en políticas públicas concretas, cuyos beneficios sean percibidos y apreciados por los ciudadanos. Gobiernos cortos de cuatro años sin reelección deben rendir frutos prontamente. No existe tiempo para marchas blancas ni para una luna de miel. La ciudadanía exige respuestas expeditas, ya sea para el cumplimiento de lo prometido, como para la gestión eficiente de las funciones permanentes del Estado.

Pero más allá de las conveniencias propias de todo gobierno a cumplir lo prometido, la cuestión de la eficiencia y eficacia del Estado ofrece espacios naturales para la convergencia política. Ciertamente es que los sectores políticos suelen discrepar acerca del tamaño y responsabilidades del Estado, pero queda poco espacio para dudar acerca de la importancia de que las competencias estatales —cualquiera sea su extensión— se desempeñen de manera óptima.

Es decidir un reciente estudio de la OECD (Fournier y Johansson 2016) que busca relacionar el tamaño del Estado y las perspectivas de mediano plazo en equidad y crecimiento de la economía. Si bien la evidencia muestra que Estados más grandes tienden a reducir las desigualdades y el crecimiento económico en el largo plazo,

ambos efectos parecen depender más de la composición del gasto público y de la eficacia gubernamental, que del porcentaje del gasto público sobre el PIB. Dicho de otro modo, un Estado grande y eficaz puede ser neutro o favorecer el crecimiento de largo plazo, en tanto un Estado grande e ineficaz puede ser incapaz de corregir las desigualdades sociales. Abrir los ojos ante esa realidad debiese favorecer los acuerdos políticos para mejorar la eficacia del Estado, postergando las tradicionales y legítimas divergencias acerca de sus roles y tamaño.

b) Para combatir la desconfianza

Tarea principal de las democracias modernas es contrarrestar la crisis de confianza en las instituciones y la política. Ésta tiene, por cierto, múltiples causas y manifestaciones. Sería, pues, ilusorio o reduccionista pensar que ella obedece sólo a una insatisfacción ciudadana con la calidad de los servicios públicos que recibe. Un error similar sería, sin embargo, pretender negar la importancia que tiene un Estado que funciona bien en la recuperación de la confianza ciudadana en los servicios y servidores públicos.

Como se desarrolla detalladamente en el análisis presentado en *Malestar en Chile, Informe de la Encuesta CEP 2016*, y también de manera resumida a continuación, una de las razones que podría explicar la reducción de la confianza de los ciudadanos en las instituciones es el magro desempeño del Estado (CEP 2017).

Una tesis similar se plantea desde la OECD en su reciente informe titulado *Confianza y Políticas Públicas* (OECD 2017c). En éste, se identifican la competencia y los valores como los factores claves que sostienen la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. El concepto de competencia se utiliza en el sentido de eficiencia operacional y capacidad de cumplir con el mandato recibido, es decir, la capacidad del Estado de materializar iniciativas comprometidas. En tanto, los valores que la ciudadanía exige del Estado están asociados a la integridad, la apertura o transparencia y la equidad o justicia en el desempeño de sus tareas. En la misma línea, la OECD hace también fuerte hincapié en la conexión cercana que existe entre el desempeño de los servicios públicos, la satisfacción de los ciudadanos y la confianza pública. En síntesis, para recuperar el afecto y confianza ciudadana, necesitamos un Estado que “haga el bien y que lo haga bien”.

Como veremos, en Chile hay claros indicios de la vinculación entre experiencia de servicio y valoración del Estado. Por ejemplo, *Desiguales*, un estudio del PNUD, constata que la población percibe una importante desigualdad en el trato que recibe de órganos del Estado. Un 41 por ciento de los chilenos afirma haber sido objeto muchas, algunas o pocas veces de malos tratos. Preguntados sobre quiénes fueron

las personas autoras de esos malos tratos, un 34 por ciento señala, frente a múltiples opciones, a los funcionarios públicos (PNUD 2017).

Por otra parte, en el último *Informe de Competitividad Global* se le pide a los entrevistados por el *World Economic Forum* que señalen los cinco problemas más importantes para hacer negocios en Chile. En el segundo lugar se ubica la ineficiente burocracia gubernamental (WEF 2017). Es bueno notar que los entrevistados hacen distinciones relevantes. Por ejemplo, la corrupción recibe muy pocas menciones. La baja percepción de corrupción en estos entrevistados es también resultado de una agenda de probidad relativamente intensa en los últimos años que está rindiendo frutos. Ello permite ser optimistas respecto de que una agenda de modernización más intensa pueda tener muy buenos resultados.

c) Un horizonte de restricciones fiscales

Si la convicción política acerca de los méritos de una reforma del Estado fueran insuficientes, el imperativo de optimizar los recursos públicos vendrá dado por las expectativas de estrechez fiscal con que deberán abordarse las crecientes demandas ciudadanas. Optimizar el impacto social del gasto público será más importante que nunca en el mediano plazo.

En muchos países desarrollados, las cuentas fiscales están muy estrechas. Ello ha redoblado los esfuerzos por mejorar la eficiencia del Estado. La consigna es hacer rendir más los recursos públicos escasos.

Si bien Chile no ha debido enfrentar la necesidad de reducir el gasto público, 2017 será el quinto año consecutivo con déficit estructural y se anticipa que para los próximos tres años esta realidad se mantendrá. Por ello, los niveles de expansión del gasto debieran planificarse de modo tal de reducir los actuales déficits. Ésta es la única manera de enfrentar el deterioro evidente de la situación fiscal, que ha propiciado una rebaja en nuestra clasificación internacional de riesgo de crédito. Si no se actúa en consecuencia, la situación puede tornarse más grave (Arellano 2017).

Este fenómeno, bastante común en la mayoría de las democracias avanzadas, luego de la crisis financiera de la década pasada, ha vuelto a poner el foco en la reforma del Estado. Así, en esos países, las reformas han incluido desde una reestructuración y reducción de las administraciones centrales, hasta un mayor uso de la evidencia en el diseño y continuidad de los programas. Entre otras reformas, se promovió fuertemente el gobierno digital, se mejoraron los sistemas de evaluación y se monitoreó mejor el uso de los recursos públicos (OECD 2016d). También se aplicaron medidas más dolorosas, como reducciones o congelamientos de salarios y despidos en áreas con sobredotación de personal.

Para Chile, este enfoque es aún más fundamental, puesto que el Estado chileno está más atrasado en su proceso de modernización que la gran mayoría de los países de la OECD. Y aunque el volumen de recursos públicos que manejan los países OECD supera al chileno como porcentaje del PIB, nuestro mayor rezago relativo en calidad de gestión pública nos permitiría grandes ganancias marginales en el caso de avanzar sustancialmente hacia un mejor Estado. Desde luego, importa revertir pronto algunas tendencias preocupantes. Arellano (2017) muestra cómo se han incrementado los gastos operacionales del sector público como porcentaje del PIB. Esto ha ocurrido no sólo en el gobierno central, sino que también a nivel municipal. Menos evidencia existe acerca del impacto o beneficio social de dicho gasto.

La Comisión de Modernización del Estado del CEP es muy consciente de la restricción fiscal que enfrenta el país en su propuesta y si bien algunas de las propuestas requieren necesariamente de mayores recursos públicos para ponerlas en práctica, creemos que el énfasis, la pertinencia, la calidad, transparencia y evaluación de las políticas públicas superan en eficiencia de largo plazo los eventuales mayores costos inmediatos. El proceso de modernización del Estado que propiciamos no tiene por motivación principal la austeridad fiscal. Con todo, la necesidad de reequilibrar el balance refuerza aún más la necesidad de optimizar el uso de los recursos públicos.

En suma, Chile enfrenta el desafío de contar con gobiernos eficaces que tan pronto asuman sus funciones puedan alinear el aparato estatal al servicio de las ideas y programas preferidos por el electorado. De igual modo, debe asumir la acuciante necesidad de recuperar la confianza social mediante una gestión estatal competente, transparente y justa. Tales retos, finalmente, deberán abordarse en un contexto fiscal futuro que obliga, casi como imperativo ético, a buscar el mayor rendimiento social a recursos públicos que crecerán, casi con certeza, por debajo de las expectativas ciudadanas.

¿Cómo ven los chilenos a su Estado? /

Se señalaba el papel que la reforma del Estado puede jugar en recuperar las confianzas. Su pérdida en las instituciones públicas, y también privadas, ha venido creciendo desde mediados de los noventa y es paradójicamente correlativo al significativo progreso que ha mostrado Chile en ese mismo período. En los últimos decenios, Chile no sólo logró materializar una transición exitosa hacia una democracia estable, sino que también pudo quintuplicar el ingreso per cápita y reducir la pobreza de 40 a ocho por ciento. Chile también exhibe mejoras notables en las diversas áreas asociadas al desarrollo humano, lo que coincide con la alta adhesión de los chilenos a la democracia como sistema político, la que ha crecido sostenidamente hasta llegar en la actualidad a 90 por ciento (ver Gráfico 1).

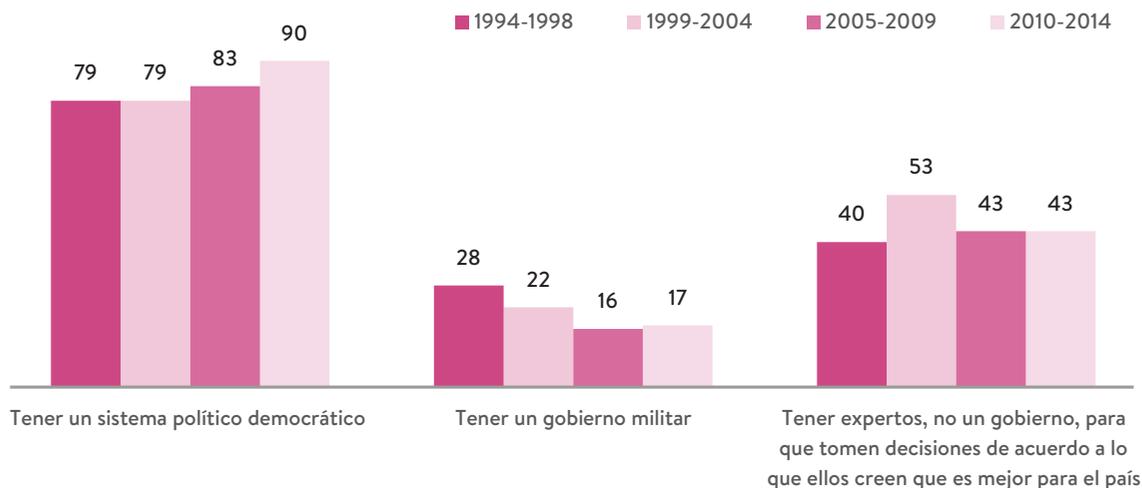
Con todo, esta consolidación del apoyo a la democracia como sistema político no necesariamente se traduce en una buena evaluación de su desempeño. En efecto, el 50 por ciento de los chilenos considera que el funcionamiento de nuestra democracia es sólo “regular”. Esta baja en la percepción de desempeño de nuestra democracia se ha dado a la par de la significativa reducción de la confianza en las instituciones (ver Gráfico 2). Sin perjuicio de que se trata de una comparación de entidades públicas y privadas de diversa naturaleza, llama la atención la baja generalizada ocurrida en el último tiempo. Salvo algunas alzas registradas entre 2003 y 2008, la reducción de los niveles de confianza es transversal y se manifiesta, aunque con distintos grados de intensidad, respecto de todas las instituciones consultadas, sean éstas organismos estatales, instituciones políticas, empresas, medios de comunicación o iglesias.

Los cuestionamientos al funcionamiento de nuestra democracia y la reducción de los niveles de confianza hacia instituciones coinciden con otra evidencia que aparece en distintos estudios de opinión pública y que apunta a una negativa percepción de su desempeño, sin importar si estas instituciones son públicas o privadas. Con todo, parece haber un mayor deterioro relativo en las instituciones públicas como se desprende del Gráfico 2.

El contraste entre, por un lado, la sostenida consolidación de la democracia como sistema político preferido y, por otro, la creciente crítica a su desempeño y la marcada reducción de la confianza que los ciudadanos ponen en sus instituciones, en general, y en sus instituciones políticas, en particular, requiere una explicación plausible. Una manera de entender los cambios en los niveles de confianza de la ciudadanía en los gobiernos —y aquí descansamos en Newton y Norris (2000)— es a través del desempeño de sus instituciones. Bajo este enfoque, las instituciones que cuentan con buen desempeño tienen mayor probabilidad de generar confianza en los ciudadanos.

Algo de esto pareciera estar ocurriendo en nuestro país. Por cierto, no hay estudios suficientemente rigurosos para demostrar con certeza esta hipótesis, pero sí existen antecedentes dispersos que sugieren un grado de correlación positiva relevante entre desempeño y confianza, es decir, si hay una evaluación más satisfactoria de un servicio o política, la confianza hacia éstos tiende a ser más elevada (más detalle para Chile en CEP (2017) y en el contexto global en OECD (2017c)). En ese sentido, es plausible que la pérdida de confianza en las instituciones del Estado esté muy ligado a una percepción negativa respecto de sus desempeños. En estas circunstancias, las razones para promover una agenda de modernización del Estado son aún más significativas. Además, de no llevarse adelante esta agenda, la posibilidad de recuperar la confianza en las instituciones públicas disminuye y se posterga. Se requieren mejoras significativas en el funcionamiento del Estado.

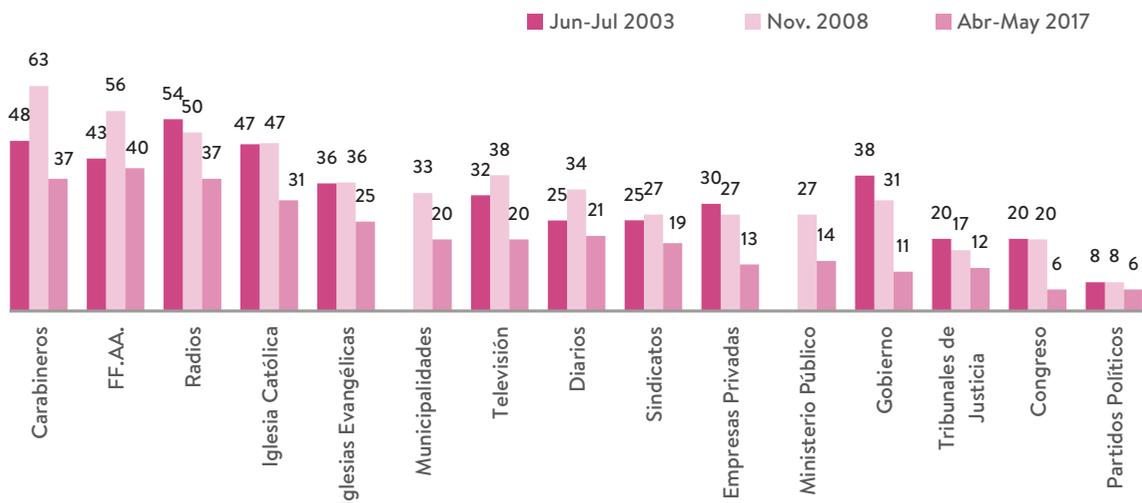
GRÁFICO 1 / Adhesión a tipos de sistemas políticos en Chile, 1994-2014



Nota: Porcentaje de personas en Chile que responde muy bueno o bueno a la siguiente pregunta: “Voy a describir varios tipos de sistemas políticos y le preguntaré qué piensa sobre cada uno. Por favor, dígame si sería muy bueno, bueno, malo o muy malo para el gobierno de este país”.

Fuente: World Value Surveys, años respectivos.

GRÁFICO 2 / Confianza en las instituciones, 2003-2017



Nota: Porcentaje de chilenos que expresan “Mucha confianza” o “Bastante confianza” en cada una de las instituciones y organizaciones listadas.

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

Modernización del Estado: responsables y estrategia para una política de Estado /

Afortunadamente, el diagnóstico descrito anteriormente parece extenderse y son pocos los que niegan la necesidad de avanzar hacia una reforma mayor del Estado. Sin embargo, no siempre el consenso incluye visiones compartidas acerca de las prioridades o de la conveniencia política de abordar un desafío no exento de costos de implementación por gobiernos de sólo cuatro años de duración. Dicho de otro modo, si bien los atributos de un mejor Estado parecen ser compartidos ampliamente, las dificultades de la transición —los desafíos de la economía política— parecen contribuir a la inercia.

La reforma que proponemos no es un evento radical ni un *big bang*. Es un proceso de mediano y largo plazo, pero perseverante y sostenido. Un proceso que debiera sostenerse en un consenso político amplio, que permita distribuir balanceadamente los costos y beneficios del proceso de cambio. Un proceso que cuenta con una agenda inicial clara, que aborda las principales urgencias y que instala las capacidades institucionales suficientes para sostener un itinerario de mejoras continuas.

Este proceso debe ser conducido por responsables claramente definidos. La reforma necesita de un domicilio claro y conocido en el organigrama estatal. Los responsables tendrán control del proceso, deberán exhibir una visión estratégica de largo plazo y establecerán compromisos y objetivos de cuya concreción rendirán cuenta ante el país. No es consistente ni creíble defender la centralidad de reformar el Estado sin asignar con nitidez su conducción a determinadas autoridades.

Se requiere, además, que la predisposición de los gobiernos a reformar el Estado se mantenga en el tiempo y prevalezca por sobre los obstáculos que deberá enfrentar. Ello demanda una arquitectura institucional apropiada. El camino que proponemos es que el próximo Presidente, aprovechando las disposiciones del artículo 33 de la actual Constitución de la República de Chile, nombre un Ministro Coordinador de la modernización del Estado. En atención a los desarrollos ocurridos en las últimas administraciones, y a la luz de las funciones que actualmente cumplen, proponemos específicamente que ese ministro sea el Ministro de Hacienda o bien el Ministro Secretario General de la Presidencia, carteras que junto con el Ministerio del Interior se articularían para darle sustento al Centro de Gobierno de acuerdo a la propuesta de esta Comisión.

Se propone que durante los primeros 100 días de gobierno, el Ministro Coordinador elabore un primer borrador de la estrategia de modernización del Estado. Luego, en los 50 días siguientes, deberían recogerse comentarios de la opinión pública. Finalmente, el día 180, se publicaría la estrategia y se procedería a avanzar en los cambios legislati-

vos y administrativos que se requieran. La autoridad política responsable de esta estrategia debería dar cuenta pública cada cuatro meses del avance de la estrategia.

Si se siguen los lineamientos propuestos en este informe y ellos se materializan por ley, podría ser razonable crear la figura del viceministro de modernización del Estado que apoye al Ministro Coordinador antes mencionado. Cada nuevo gobierno al asumir renovará la estrategia de modernización del Estado y dentro del marco de los lineamientos aquí propuestos. Para estos propósitos serán útiles las reflexiones que provengan de los servicios públicos, la política, la academia y los centros de estudio.

Para que el Ministro Coordinador pueda verificar que en el Estado exista efectivamente una gestión de alto nivel deberá contar con el respaldo político así como, también, con la posibilidad de articular y ordenar a las principales instituciones responsables de la buena gestión del Estado, de modo que cumplan con el mandato presidencial en esta materia. Es decir, típicamente velar porque se elijan las personas más competentes para liderar los distintos servicios públicos, que sus remuneraciones sean acordes con las exigencias encomendadas y responsabilidades asignadas y que ellos tengan los espacios suficientes para gestionarlos, sin que sean entorpecidos por excesivas reglas burocráticas e indicadores inadecuados, entre otros factores. El foco de la gestión debe concentrarse en los altos directivos, quienes deben contar con todas las herramientas que les permitan lograr un buen cometido.

Adicionalmente, buscando promover esta reflexión permanente y un nivel de compromiso con una agenda que trascienda las distintas administraciones, se propone conformar un Consejo Asesor Permanente de Modernización del Estado, siguiendo como modelo la concepción inicial del Consejo Nacional de Innovación. Lo resuelto por dicho Consejo no será vinculante, pero sus reportes públicos servirán de orientación y supervisión del proceso. Además, la composición políticamente plural del mismo contribuirá a generar consensos y a configurar la visión de política de Estado de largo plazo que un proceso como éste requiere.

Este proceso de reforma debe responder a una estrategia que supere la lógica reactiva y parcial de los esfuerzos reformadores del pasado. Una visión estratégica debe ofrecer claridad en los objetivos perseguidos y en la secuencia de reformas que nos conduzcan a su logro. Debe ser capaz de reconocer y superar obstáculos e inercias. Debe priorizar, en fin, aquellas reformas habilitantes que potencian y gattillan mejoras transversales al diseño, ejecución y evaluación de la gestión pública. Debe poner la vista en el siglo XXI para transformar un Estado más propio, en varias dimensiones, de siglos pasados.

Siguiendo esta lógica, la Comisión propone priorizar las medidas de corte institucional. Sin replicar aquí la descripción detallada que contiene la segunda parte de este informe, dichas medidas se agruparían en tres ámbitos:

- i / Formulación, deliberación y evaluación de políticas: se propone institucionalizar y fortalecer el Consejo Fiscal, elevar los estándares de contenidos y transparencia respecto de los informes financieros y de productividad, y crear la Agencia de Productividad y Evaluación.
- ii / Gobierno digital y gestión de información: se propone la creación de una Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de Información que permita materializar en el Estado nuevos estándares transversales en esta dimensión. Esta entidad debiera constituir una plataforma de servicios compartidos que impulse estratégicamente la gestión de información y que facilite y resguarde el tratamiento de los datos que administra el Estado con el fin de perfeccionar la gestión pública e informar el diseño de programas.
- iii / Un diseño institucional que fortalezca la gestión profesional del Estado: se propone que los actuales subsecretarios se concentren exclusivamente en supervisar y coordinar la gestión de los servicios a su cargo, convirtiéndose en directores generales de los ministerios y liderar así, con el apoyo de un Servicio Civil renovado, una gestión de alto nivel en la administración pública. Junto con ello se propone un nuevo modelo de empleo público y una renovación en la forma en que se desarrollan las relaciones laborales en el Estado. En este modelo, los cargos deben llenarse por concurso público con mayor apertura y transparencia. Su objetivo es lograr que los funcionarios del Estado tengan como norte hacer bien las tareas que les han sido encargadas, evitando la captura de los servicios públicos.

Estos cambios institucionales propician un modo de gestión orientado a mejorar la calidad de las funciones públicas. Constituyen un primer paso, pero también el impulso que abre espacio a otros cambios focalizados en la evaluación, revisión y racionalización de los programas vigentes y el gasto asociado a ellos bajo la lógica de mejorar su impacto social. En efecto, los objetivos de pertinencia, efectividad, eficiencia, corrección y transparencia parecen difíciles de conseguir sin corregir primero las carencias institucionales del aparato estatal.

Esta propuesta aspira a delinear las bases de una hoja de ruta que refleje una visión estratégica atractiva y compartida. Sin ella, los esfuerzos reformistas seguirán siendo aislados, resultantes más de una reacción a escándalos o problemas puntuales, que eslabones coherentes de un proyecto nacional integral y ambicioso.

La propuesta que se hace en este reporte sugiere la creación de distintas instituciones. Podría pensarse que a través de esta vía se está haciendo crecer el Estado de un modo inconveniente. No lo vemos así. La nueva institucionalidad aquí propuesta resulta esencial para asegurar un mejor proceso de deliberación pública, una ges-

ción más eficaz, eficiente, correcta y transparente del Estado para el ciudadano. Es más, estas nuevas instituciones ayudarán a prevenir, identificar y reducir, corregir o eliminar gastos ineficaces o programas públicos que no respondan a sus objetivos. Tampoco es nuestro objetivo propiciar una reducción del tamaño del Estado por la vía de eliminar sus expresiones menos eficientes. La propuesta es neutral respecto de este asunto: el tamaño y roles del Estado están, en gran medida, entregados a las definiciones de la deliberación política democrática. Pero cualquiera sea el perímetro de lo estatal, a todos importa que éste se desempeñe de manera competente.

Este informe cuenta con numerosas propuestas específicas que apuntan a servir a los ciudadanos de manera más eficiente, correcta y transparente. Para tal fin, se identifican cambios institucionales de distinta envergadura y naturaleza. Todos ellos nos parecen importantes.

Es posible que para avanzar en transformaciones múltiples y de cierta complejidad sea más conveniente intentar secuencias o sucesiones de reformas, en lugar de abordarlas simultáneamente. Ello dependerá de la ambición, prioridades y capacidad de política de las autoridades. Lo que sí parece ineludible es contar, por un lado, con una institucionalidad y responsables políticos encargados de promover esta agenda y, por otro, con importantes niveles de consenso político transversal respecto de los objetivos y atributos esenciales del proceso de reforma del Estado. La modernización del Estado debe ser política de Estado, y ello exige esfuerzos de diálogo y convergencia política concretos y sustantivos.

Por cierto, la Comisión reconoce que debe analizarse adecuadamente la viabilidad y economía política de cada reforma, pero no ha querido inhibirse de plantear aquéllas que le parecen necesarias a pretexto de eventuales dificultades para concretarlas. Nuestro propósito es ofrecer un conjunto amplio de propuestas meritorias y susceptibles de ser consideradas en un plan estratégico integral o, como ha sido en el pasado, en el contexto de ventanas de oportunidad político-legislativas.

Aspiramos a persuadir a todos los actores políticos y sociales relevantes de nuestra sociedad acerca de la impostergable urgencia de abordar frontalmente el desafío de poner al Estado a la altura de las expectativas y necesidades de los ciudadanos. Sabemos que son muchos los que comparten nuestra convicción, pero que aún ello no se traduce en un compromiso nacional capaz de vencer inercias y romper obstáculos.

Sabemos que la política necesita exhibir otra cara ante los chilenos. Una en que las promesas electorales se puedan cumplir con prontitud; una en que los servicios públicos se brinden de manera continua, eficaz y con clara orientación al usuario; una en que prevalezcan los valores republicanos de la transparencia, la integridad y rendición de cuentas, una en que, finalmente, el Estado “haga el bien, y lo haga bien”. No habrá atajos ni milagros. La evaluación social de la política y de la democracia no serán muy

distintas de la que se tenga respecto de la interacción del ciudadano con el Estado. Urge pues, poner al Estado al servicio de los ciudadanos con las competencias y valores que permitan reforzar la apreciación de la política democrática y sus instituciones.

Los asuntos ausentes /

La Comisión concentró sus propuestas en el gobierno central. Sin duda, una propuesta de modernización podría extenderse a otros poderes y órganos autónomos, así como a las empresas del Estado. Sin embargo, la Comisión dedicó su análisis a aquellas instituciones y reglas que tienen directa influencia en el diseño, deliberación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Ello, por supuesto, no pretende reducir la importancia de lo que aquí se omite.

Particularmente relevante es lo concerniente al proceso de descentralización política y administrativa que, probablemente, desembocará pronto en la elección de gobernadores regionales. Sin claridad acerca del nuevo diseño institucional de esa reforma, en particular del conjunto de competencias administrativas y atribuciones fiscales de las que dispondrán los gobernadores regionales electos, no es posible evaluar propuestas de mejora. Con todo, los debates de la Comisión revelaron la central importancia de conducir ese proceso de manera gradual, velando tanto por la transferencia de competencias y recursos suficientes, como por una adecuada coordinación entre los niveles nacional y regional en el diseño y ejecución de políticas. Desde luego, este proceso puede significar una presión adicional sobre el Fisco en momentos de estrechez presupuestaria. Por un lado, una presión por nuevos gastos sin financiamiento y, por otro, un crecimiento de los gastos operacionales, como resultado de una eventual pérdida de economías de escala o ámbito en la gestión pública.

Teniendo a la vista las experiencias de procesos similares en la región, existe preocupación respecto del control de malas prácticas y corrupción, elementos que son aún más relevantes en este nivel, toda vez que la evidencia comparada es categórica en demostrar que en el nivel local esos riesgos son proporcionalmente más elevados que a nivel central. Así las cosas, sin desconocer el efecto potencial que un avance en la regionalización puede tener sobre una descentralización efectiva, la Comisión advierte cuán sensible es el diseño del traspaso de competencias y recursos para el pleno logro de los objetivos buscados.

La Comisión estima que en la discusión legislativa no se han abordado necesariamente estos desafíos de un modo que garantice un proceso ordenado y eficiente de traspaso de competencias y recursos. Algunas de las recomendaciones que se realizan para el gobierno central se pueden adaptar fácilmente a los gobiernos

locales, pero la Comisión prefirió abstenerse de realizar propuestas mientras no se aprueben definitivamente las leyes esenciales de este proceso.

Otro tema excluido de este análisis es el relativo al régimen presidencial. Se ha asumido, adicionalmente, que se mantiene el actual régimen político más allá del debate que se ha producido sobre la conveniencia de avanzar eventualmente hacia un régimen de carácter semi-presidencial. Si bien los comisionados estaban conscientes de que el régimen político es fundamental en la configuración del Estado, parecía arriesgado aventurar un cambio en esta dimensión y diseñar las propuestas que aquí se presentan considerando esa posibilidad como cierta. Creemos, por lo demás, que gran parte de lo que aquí se expone tiene validez bajo cualquier régimen de gobierno.

Contenidos específicos de la propuesta: énfasis y complementariedades /

En esta sección se da una mirada general y agregada a las propuestas que se desarrollan en la segunda parte de este informe, por lo mismo no se atiende en particular a los diagnósticos que justifican cada una de las propuestas. Cabe hacer presente que la Comisión respalda en términos generales los distintos capítulos y materias, aunque sus integrantes expresaron en algunos casos discrepancias menores respecto de aspectos puntuales que, estimaron, no invalidan el espíritu del informe.

El informe intenta ser integral y, por ello, considera reformas que parecen menos relevantes, pero que son indispensables para asegurar un buen funcionamiento del Estado. A la Comisión le ha parecido que asegurar más calidad en el Estado requiere un esfuerzo comprehensivo de transformación. Por supuesto, este enfoque no significa que no se agrega valor si se hace un conjunto específico de reformas; ello ocurre de todas maneras. Pero el máximo potencial se alcanza llevándolas todas adelante.

La Comisión ha estimado que las propuestas pueden organizarse en torno a tres grandes ejes:

- i / Asegurar una mejor deliberación en el diseño de las políticas que permiten el cumplimiento del deber de gobernar, tanto al interior del Ejecutivo como en el debate legislativo.
- ii / Avanzar hacia un Estado mejor gestionado, para lo cual se propone actuar en cuatro áreas de gestión: personas, financiera, de la información y organizacional.
- iii / Diseñar y mejorar los mecanismos de evaluación, control y transparencia del funcionamiento del Estado.

i) Mejor deliberación política

En primer lugar, una racionalización del Centro de Gobierno. Para ello se propone potenciar el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) en un rol coordinador y articulador del centro de gobierno, tal como funcionó durante el regreso de la democracia. Se propone, adicionalmente, la eliminación del Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB) estableciendo en su reemplazo un rol profesional de vocería (secretario de prensa) al alero de la Presidencia de la República y del que dependería directamente la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) en sus funciones de análisis comunicacional. Mediante esta racionalización, el centro de gobierno se articularía a partir del eje SEGPRES-Hacienda-Interior, sin perjuicio de los acomodados que el Presidente estime necesario hacer atendiendo características coyunturales específicas o de sus equipos de gobierno.

Atendidas las inflexibilidades actuales del Estado chileno, se estima valioso proponer una modificación constitucional que habilite al Presidente de la República para que, durante los primeros seis meses de gobierno, pueda por DFL reorganizar la dependencia jerárquica de los servicios. El objetivo es racionalizar la ubicación jerárquica de los servicios, sin modificarlos internamente o eliminarlos. Ello permitiría ganancias de coordinación y mejoras en la asignación presupuestaria.

A eso se sumaría la posibilidad de nombrar viceministros, de confianza política, quienes apoyarían políticamente las labores de los ministros cuando fuese necesario. Así, se podría facilitar el nombramiento de biministros o triministros en el objetivo de coordinar mejor políticas relacionadas. Se propone esta alternativa para concentrar a los subsecretarios en la gestión de los ministerios supervisando y coordinando los distintos servicios ministeriales. Atendiendo el cambio de enfoque, se postula que estos subsecretarios sean seleccionados por la Alta Dirección Pública.

En tanto, para velar por la viabilidad y sostenibilidad de las iniciativas que el Ejecutivo diseña y promueve, es fundamental mantener las cuentas fiscales equilibradas. Como ya se dijo, si bien Chile no ha debido enfrentar la necesidad de reducir el gasto público, 2017 será el quinto año consecutivo con déficit estructural. Frente a esta situación, la Comisión tuvo a la vista que casi el ochenta por ciento de los países miembros de la OECD cuentan con Instituciones Fiscales Independientes dedicadas al monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes, la evaluación y la confección de proyecciones macroeconómicas. La experiencia comparada muestra también que uno de los elementos más relevantes es su independencia del Ejecutivo, basando su legitimidad en el prestigio técnico y la prescindencia de motivaciones político-partidistas. Atendido al hecho que en Chile se estableció por decreto un Consejo Fiscal, la Comisión estima que corresponde constituirlo por

ley, la cual debe definir un mandato claro para esta organización. Para su adecuado funcionamiento, éste debiese contar con recursos suficientes y con la posibilidad de contratar personal. La Comisión hace suya la recomendación Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile que propuso una institución gobernada por un consejo de tres miembros propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado. Entre otras funciones, el consejo debiera evaluar la aplicación de la regla fiscal y la sostenibilidad de mediano y largo plazo de la política fiscal.

Una parte importante de los efectos que la acción del Estado tiene sobre los ciudadanos se define en el debate legislativo. La Comisión estima que ese proceso de deliberación puede mejorar significativamente. Por una parte, propone exigir que todo proyecto de ley venga acompañado transparentemente de antecedentes que lo justifiquen: i) un informe de antecedentes mínimos con elementos específicos necesarios para su posterior evaluación, ii) un informe de productividad, debidamente formalizado, y iii) un informe financiero, avanzando respecto del actual en términos de mayor detalle de los supuestos y antecedentes considerados en su preparación, de manera tal de posibilitar que sus estimaciones puedan ser replicadas y contrastadas.

La Comisión estima valioso que existan instancias de asesoría neutral que apoyen la deliberación legislativa. En este contexto se propone una reformulación del gobierno corporativo de la Biblioteca del Congreso Nacional que resguarde de mejor manera su neutralidad. A esto se suma el reforzamiento y la institucionalización de la actual Unidad de Asesoría Presupuestaria en una Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas del más alto nivel técnico y cuya neutralidad quedaría también protegida bajo el mismo gobierno corporativo propuesto para la biblioteca. Sus funciones se acotarían a: i) el análisis de la Ley de Presupuestos y su ejecución y, ii) el análisis de los costos fiscales de los proyectos de ley. Estas tareas complementan el trabajo del Consejo Fiscal, en tanto se acotan a la deliberación legislativa del presupuesto del año siguiente (corto plazo) y al efecto fiscal de las nuevas propuestas legislativas que el Congreso debe discutir y eventualmente aprobar. Por cierto, la iniciativa exclusiva de gasto se mantiene en el Ejecutivo. Finalmente, se propone la creación de un sistema de asesorías de confianza dependiente de las bancadas parlamentarias que permita canalizar la nueva información y el análisis técnico generado al trabajo efectivo de los parlamentarios.

ii) Mejor gestión en el Estado

Es difícil discutir sobre medidas que mejoren la gestión en el Estado en un contexto en que los encargados de gestionar carecen de espacios y facultades para hacer gestión propiamente tal. El marco acotado que define el régimen del empleo

público, la insuficiente profesionalización de los cuadros directivos, la escasa flexibilidad presupuestaria y administrativa, y la ausencia de un manejo inteligente de la información en el Estado, restringen la capacidad de los jefes de servicio para incidir decisivamente en el desempeño.

Las medidas que se resumen a continuación apuntan precisamente a mejorar la gestión interna de la administración del Estado. Para estos propósitos es indispensable que los servicios incorporen la planificación estratégica como elemento fundante de sus decisiones de gestión. De poco sirve ampliar los espacios de flexibilidad en la gestión si no hay un marco para que cada servicio establezca, de manera clara, pública e integrada, los objetivos que persigue, los recursos que dispone para alcanzarlos y la forma en que se articula para obtenerlos. Los servicios públicos debieran comprometer procesos periódicos de revisión de su funcionamiento interno, explicitando públicamente sus estrategias, y rindiendo cuenta periódica de sus resultados y procesos asociados. La institucionalidad y políticas que se proponen para monitorear la gestión de los distintos servicios públicos deberían facilitar esta tarea.

PARA ASEGURAR UNA MEJOR GESTIÓN DE PERSONAS EN EL ESTADO se proponen diversas iniciativas. Se estima importante dotar de más autonomía, atribuciones y un mejor gobierno corporativo al Servicio Civil. Para estos efectos, se propone un consejo para el Servicio Civil, y no sólo para la Alta Dirección Pública, integrado por cinco consejeros: cuatro elegidos por el mecanismo actualmente vigente y un quinto integrante nombrado por el Presidente de la República, pero a partir de una terna propuesta por los otros cuatro consejeros. Este quinto consejero ocuparía la Presidencia del Consejo y estaría en funciones por seis años.

Como se adelantó, se espera contar con subsecretarios profesionales dedicados expresa y exclusivamente a la gestión de los servicios a su cargo. Si bien los actuales subsecretarios son, por ley, los jefes administrativos de los ministerios, en la práctica no se dedican con exclusividad a esta tarea, destinando una parte importante de su tiempo a cumplir labores políticas. Se lesiona, entonces, la gestión en los ministerios y de los servicios dependientes. Como ya se mencionó, se propone que estos subsecretarios sean elegidos por la Alta Dirección Pública. Asimismo se espera que ésta colabore con ellos en la evaluación de los distintos jefes de servicio y que la selección de éstos quede en manos del subsecretario profesional.

Bajo este nuevo diseño se propone transformar los convenios de desempeño (CD) e incentivos colectivos en instrumentos de gestión útiles. Para estos propósitos, se le asigna al Servicio Civil un rol de asesoría respecto de los CD, que debiesen vincularse a las prioridades y productos estratégicos de los servicios. Estos últimos debieran estar explícitamente ligados al proceso de elaboración del presupuesto y

sus asignaciones, lo que requiere un vínculo directo con la DIPRES. Junto con definir “qué” se quiere lograr, los CD deberían establecer las competencias/conductas que se requieren (el “cómo”), además de permitir la incorporación de aspectos complementarios que el servicio deba emprender en el período específico (licitaciones relevantes, elaboración de reglamentos, etc.). Los convenios debieran contemplar distintos horizontes de tiempo: uno de mediano plazo para los lineamientos generales y objetivos estratégicos, y otro anual para metas específicas.

Estos cambios ayudarían a establecer un nuevo estatuto para el empleo público. En particular, se propone cambiar el régimen de empleo público actual, mixto y confuso, por una nueva modalidad única. El ingreso debe ser por concurso público; éste debe estar regulado por mínimos procedimentales generales que aseguren la objetividad, transparencia e imparcialidad (simplificando la actual regulación), que pueden ser complementados con mejores prácticas y con exigencias para la promoción. La carrera funcionaria se amplía con el derecho a crecer laboralmente al interior de todo el sector público, fomentando la movilidad horizontal y abriendo la promoción dentro de cualquier repartición de la administración pública. La política de movilidad debe fomentar la promoción por mérito, basado en las evaluaciones individuales de desempeño, considerando las variables que se ponderan en los concursos. Además se propone que el jefe de servicio defina y publique su plan estratégico, la estructura orgánica del servicio y cómo se organizan sus funciones. Así se podría transparentar la carrera que pueden hacer los funcionarios al interior del servicio, que hoy no existe por el uso de contrata y honorarios. Respecto de la terminación del vínculo, se propone que pueda hacerse tanto por necesidades del servicio según causales verificables, con derecho a indemnización (o con seguro de desempleo), como por sumario o por mal desempeño, verificable según los resultados de la calificación, con un procedimiento disciplinario que respete los derechos de defensa. En cualquier caso, se propone mantener la posibilidad de contar con personal temporal en calidad de honorarios, con exigencias de nombramiento fundamentado y de extinción automática del vínculo.

Respecto de la negociación colectiva, se propone formalizar los procedimientos bajo diversas alternativas. Una opción es formalizar la negociación colectiva sólo en relación al reajuste del sector público, enfocándola en el nivel nacional, entre la DIPRES y las Asociaciones de Funcionarios o Confederaciones de Asociaciones más representativas. Esto sin posibilidad de huelga. Sin embargo, otra alternativa es extender la regulación de la negociación colectiva a nivel de servicios públicos para discutir las condiciones de trabajo entre el jefe de servicio y la asociación de funcionarios respectiva, pero con supervigilancia de la DIPRES para mantener la coherencia a nivel de la administración pública y controlar presiones de gasto. Junto con

ello, deben regularse las materias excluidas de la negociación y fijar una prohibición de negociar colectivamente para las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, para Gendarmería, los funcionarios de exclusiva confianza y quienes han sido nombrados bajo el sistema ADP. En caso de que la negociación colectiva a nivel de servicio público no culmine en acuerdo, se procederá al arbitraje forzoso para resolver.

RESPECTO DEL ASEGURAMIENTO DE UNA MEJOR GESTIÓN FINANCIERA se propone crear incentivos al ahorro en la administración presupuestaria de los servicios, con contrapartida en el control de resultados. En la actualidad, la carencia de éstos invita a una ejecución, a veces irreflexiva, de los fondos. Para evitar este comportamiento anómalo se postula un sistema de ahorros compartidos a partir de ganancias de eficiencia en la gestión de compromisos de gasto permanente. Los recursos ahorrados podrían destinarse a gastos por una sola vez y se podrían emplear, por ejemplo, en retribuciones no pecuniarias a los equipos de trabajo.

Adicionalmente se propone flexibilizar la ejecución presupuestaria al nivel de los servicios. Se debe comprender que hay mucha flexibilidad para reasignar recursos una vez que el Presupuesto se ha aprobado. Pero esto es cierto para la DIPRES y no para los diversos servicios. Es en este nivel donde se propone avanzar revisando la desagregación del subtítulo 29 en la Ley de Presupuestos (referida a la adquisición de activos no financieros) en el objetivo de flexibilizar gradualmente la ejecución de estos recursos. En la misma línea, pero en el siguiente nivel de desagregación, se propone que los subtítulos 24 (transferencias corrientes) y 33 (transferencias de capital) no cuenten necesariamente con asignaciones tan detalladas, sino sólo cuando los montos y la importancia programática de la transferencia lo justifiquen. No está de más decir que la contabilidad se seguiría llevando y transparentando con el máximo nivel de desagregación (subasignaciones). La diferencia está en que una estructura menos desagregada le da más espacio a los servicios. Además, de la mano con la necesidad de mejorar el control de gestión, se propone hacer un uso más intensivo y coherente de la separación en programas presupuestarios, siempre directamente vinculados a las principales líneas de acción. La propuesta se complementa con una serie de medidas que apuntan a perfeccionar la estructura interna de la DIPRES.

EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN cobra crecientemente relevancia en el logro de un Estado de mejor calidad. En esta dimensión se entrecruzan eficiencia, efectividad y transparencia. La falta de una adecuada gestión de información limita las posibilidades de que los gobiernos puedan diseñar adecuadamente sus políticas públicas y orientar sus acciones. Se propone una Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de Información de alto nivel que tendría entre sus tareas: velar por la

gobernanza de la información a nivel del aparato central del Estado, coordinando temas de inventario, gobierno, producción, circulación y uso de datos administrativos; hacer gestión analítica de los datos recabados, recurriendo a las más avanzadas plataformas y técnicas de *Business Intelligence* y *Data Science* a las que se pueda acceder; fijación de criterios mínimos comunes y estándares mínimos exigibles en materias de tecnologías de la información y gestión digital del Estado; liderar la estrategia de ciberseguridad del Estado y asesorar a los servicios en estas materias, e impulsar la digitalización de trámites dentro del aparato estatal.

La Comisión propone, adicionalmente, crear una plataforma que integre los datos de los ciudadanos que son administrados por el Estado. Esta Infraestructura de Datos Integrados (IDI) debiera concebirse como una plataforma de datos innominados, resguardando así la privacidad de los datos personales. La administración e interfaces de la IDI debiera facilitar el acceso permanente de los servicios públicos para el monitoreo de su propia gestión y para informar el diseño de nuevas iniciativas. Por esta razón es aconsejable radicarla en una institución central y con tareas transversales de coordinación como la División anteriormente propuesta.

Por último, una mejor **GESTIÓN ORGANIZACIONAL** es necesaria para asegurar mejoras definitivas en la gestión del Estado. En esta dirección se propone introducir la planificación estratégica con énfasis en gestión por procesos y rendición de cuentas. Por lo pronto, sería un avance sustancial que se explicitara la arquitectura de procesos y de información que permite pasar de los recursos asignados a los productos comprometidos.

Adicionalmente, la Comisión propone institucionalizar el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno y, complementariamente, fortalecer su rol colaborador y preventivo. Es importante también, en este contexto, seguir perfeccionando las plataformas de servicios compartidos que hemos logrado consolidar, como es el caso de ChileCompra. Estas experiencias deben servir de base para extender esta lógica a otros ámbitos relevantes en que el Estado muestra deficiencias. Por lo pronto, un desafío relevante que tienen los países es asegurar una coherencia regulatoria. En nuestro país han existido algunos primeros indicios que no parecen ser suficientes. Para avanzar se propone instalar en SEGPRES una plataforma de servicios compartidos para una mejor regulación. En particular, se debiese contar con una Unidad de Regulación que tenga como objetivo buscar y mantener un mínimo de uniformidad en las normas dictadas en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Junto con esto se propone crear un Registro Nacional de Regulaciones, de manera que cualquier persona pueda acceder a la regulación de distintos organismos de la Administración del Estado en una plataforma unificada.

iii) Evaluación, control y transparencia

Los mayores espacios de flexibilidad que se proponen, especialmente en materia de gestión en el Estado, deben necesariamente ir acompañados de mejoras en la evaluación, el control institucional y en el que la ciudadanía hace sobre los entes públicos.

Como primera medida se propone la creación de una Agencia de Productividad y Evaluación que goce de autonomía legal. Ésta debería constituirse a partir de la institucionalidad de la actual Comisión de Productividad, la que debe formalizarse por ley. En el ámbito de competencias, se propone que, además de los objetivos vinculados a la productividad que tiene la actual comisión, se aboque también a la evaluación *ex post* de políticas públicas, manteniendo en el Ejecutivo el monitoreo permanente y la evaluación *ex ante*. Para conformar su gobierno corporativo, se propone un cuerpo colegiado de cinco consejeros designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, con duración no coincidente con el ciclo político. A ello se suma un Director Ejecutivo designado por el consejo a partir de una terna conformada a través del sistema ADP. Con el objeto de que sus informes sean de utilidad para la mejora de los programas y políticas que se están llevando a cabo, pero también para que los parlamentarios puedan cumplir con su rol fiscalizador sobre el Ejecutivo de manera informada, se propone que el Plan Anual sea fijado entre el Congreso, el Ejecutivo y la propia Agencia. Asimismo, se contempla que esta institución deba anunciar un Plan de Evaluación cada dos años, de manera que su agenda esté programada con antelación y sea de conocimiento público.

Por su parte, la Comisión recomienda promover cambios a la forma de control y rendición de cuentas de la Contraloría General de la República. Se estima, por ejemplo, que el control *ex post* debe ser el principal enfoque, recomendando que este organismo establezca una política de exención de la toma de razón para actos no esenciales. A diferencia de la fórmula actual de exenciones según el tipo de acto, la base de dicha política debe ser que ciertos servicios públicos pudieran optar a este beneficio para todos sus actos no esenciales, en vez de referirla a ciertos tipos de actos. Respecto de las presentaciones al Congreso se recomienda que la Contraloría se concentre en presentar información sistematizada y relevante que alerte de los principales problemas, hallazgos o riesgos transversales o sectoriales que ha detectado en el ejercicio de sus funciones. La idea es que la Contraloría esté orientada a que el Congreso pueda utilizarla para ejercer mejor su rol de fiscalización y también como insumo para la discusión presupuestaria.

Por su parte, la Comisión estima que estas iniciativas se reforzarían con un rediseño del sistema de control de gestión pública. Que los contribuyentes puedan acceder a información sobre el gasto público es una herramienta para facilitar el

control del poder, ayudando a aumentar la confianza en las instituciones públicas. En concreto se propone que cada programa presupuestario cuente con un número limitado de productos estratégicos. Hoy no todos los programas presupuestarios están asociados a productos estratégicos, mientras que en otros casos el problema es el inverso: existen demasiados productos asociados a presupuestos excesivamente genéricos. En tanto, teniendo en cuenta que la evaluación *ex post* será responsabilidad de la Agencia de Productividad y Evaluación, la capacidad instalada en DIPRES para estas tareas debiera abocarse a la evaluación de la eficiencia del gasto, lo que permitiría avanzar hacia una necesaria revisión en profundidad y periódica del gasto permanente.

Es indispensable, además, aumentar la transparencia y mejorar la calidad de la información para la evaluación del desempeño. Recogiendo los planteamientos hechos por el Observatorio Fiscal (2016) y los estudios encargados para estos propósitos, la Comisión propone, entre otras medidas, que la ejecución del gasto público sea presentada con la mayor desagregación posible y en formatos que permitan al usuario agrupar y resumir información de acuerdo a sus propósitos. Sin poner en riesgos los espacios de flexibilidad de gestión presupuestaria de ministerios y servicios, debiera seguir avanzándose en la apertura de programas presupuestarios para los principales programas (según volumen de recursos y prioridad política). Por esta vía, el ciudadano podría comprender mejor el destino de los más de 60 mil millones de dólares que contempla el Presupuesto de la Nación.

Un asunto muy relevante para la transparencia de la información presupuestaria y, especialmente, para el control ciudadano del poder, es asegurar la usabilidad de los datos que se transparentan. Muchos datos se publican para cumplir formalmente con la Ley N.º 20.285 sobre acceso a la información pública. Lamentablemente, no pueden ser usados apropiadamente. Así, es necesario que la publicación de los datos cuente con estándares mínimos de usabilidad y consistencia, siendo imprescindible presentar la información acumulada en el tiempo (series largas) y con la máxima desagregación territorial posible, si corresponde.

Igualmente importante es que los ciudadanos puedan evaluar a los servicios públicos. En esta materia, el país está muy rezagado, tanto respecto de los servicios presenciales como de los trámites que se pueden realizar virtualmente. Se propone, por tanto, avanzar hacia un modelo de plataformas comunes y permanentes para la medición de satisfacción de ciudadanos, para los servicios presenciales y no presenciales que provee el Estado. Su diseño e implementación, por cierto en coordinación con los servicios, debería recaer en la Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información. La medición debiera incluir una línea base comparativa y estandarizada, pero a la que se le puedan incorporar atributos que reflejen las caracterís-

ticas de atención de los servicios. La información debe ser procesada, de forma de generar estudios y reportes que sirvan para comparar servicios y generar incentivos para mejorar.



La Comisión de Modernización del Estado está convencida de que el país no puede seguir postergando una agenda continua de cambios que permita que el Estado esté a la altura de las transformaciones que ha experimentado la sociedad chilena y que puede hacerse cargo de las demandas que reclaman un buen funcionamiento de sus servicios y una toma de decisiones informada. Los ciudadanos quieren un Estado que los tenga siempre presente en su gestión. Al mismo tiempo, estima que es un momento en que hay una conciencia compartida respecto de la necesidad de avanzar en este ámbito. Los cambios que propone son un punto de partida para un proceso de transformaciones que es permanente. La Comisión hace un llamado a nuestras autoridades políticas a abrazar con entusiasmo una estrategia de modernización del Estado.

CAPÍTULO II

Propuestas para una mejor gestión pública

Respecto de las propuestas específicas /

Los diagnósticos y propuestas que a continuación se detallan surgen del trabajo de la Comisión de Modernización del Estado del CEP. Desde julio 2016 a octubre 2017, la Comisión sesionó tanto en pleno como en cinco subcomisiones, en las cuales los comisionados participaron según su experiencia profesional, académica y sus motivaciones. El trabajo, asimismo, fue complementado con invitados nacionales y extranjeros así como con revisión de literatura pertinente.

La redacción específica y la organización final de las propuestas fueron revisadas y discutidas hasta alcanzar un texto que expresara mayoritariamente la visión de la Comisión. La Comisión estuvo compuesta por especialistas que aportaron específicamente en las diversas áreas abordadas, reflejado en el carácter integral y transversal del informe.

De esta manera, cabe hacer presente que la Comisión respalda en términos generales los distintos capítulos y materias, no obstante algunos de sus integrantes expresaron diferencias respecto de aspectos puntuales, pero que estimaron no invalidan el espíritu y orientaciones del informe.

1 / Mejor deliberación política

1.1 En las decisiones del Poder Ejecutivo

RACIONALIZAR EL CENTRO DE GOBIERNO A FIN DE ORDENAR PRIORIDADES Y COORDINAR CON EFECTIVIDAD /

¿Por qué?

Existe el diagnóstico compartido de que la gran mayoría de las funciones que un Centro de Gobierno (CdG) suele cumplir, en la práctica, ya se cumplen. Sin embargo, estas funciones están diseminadas en diversos ministerios, siendo la excesiva dispersión y la falta de formalización impedimentos para un funcionamiento eficiente y continuo más allá de los períodos de gobierno (Aninat y Rivera 2009; Dumas et al. 2013; Aninat 2016; y Larroulet y Ríos 2016).

De acuerdo al marco conceptual del BID y de manera bastante coherente con la experiencia chilena reciente (Centro de Políticas Públicas UC 2014a), el CdG debe realizar las siguientes funciones:

- gestión estratégica
- coordinación del diseño e implementación de políticas
- monitoreo y mejora del desempeño
- gestión política de las políticas públicas
- comunicación de resultados y rendición de cuentas

Desde la vuelta a la democracia, cada Presidente de la República ha acomodado estos roles de acuerdo a su personalidad y prioridades, usando la institucionalidad disponible en la Presidencia, la SEGPRES, la SEGEOB, el Ministerio del Interior y la DIPRES para estos efectos.

La práctica de acomodar estas funciones entre distintas entidades no es algo excepcional, en tanto, en el contexto comparado, al CdG frecuentemente se le concibe como un conjunto de instituciones cuya responsabilidad es apoyar al Presidente conformando un cuerpo colectivo para la toma de decisiones (Ben-Gera 2004). En la misma línea, la definición continúa señalando que el CdG es un cuerpo de coordinación cuya función central es hacer que los ministerios y agencias desarrollen sus actividades en forma efectiva y coherente.

Sin embargo, en Chile, la informalidad e inestabilidad perjudican al Estado y la efectividad de los nuevos gobiernos debido a la ausencia de memoria institucional,

la poca continuidad entre administraciones y los escasos aprendizajes e innovaciones en gestión pública (Aninat 2016). Hoy existe una baja institucionalización de procedimientos de toma de decisiones, una alta rotación de funcionarios y continuos cambios en la organización interna de las instituciones asociadas. A ello se suma que la complejidad de los problemas sociales y regulatorios conlleva una necesidad creciente de coordinación entre entidades estatales.

Varios autores han intentado traducir estos lineamientos en propuestas acordes a la realidad chilena. Entre las más recientes, Aninat (2016) se inspira en el modelo de la Casa Blanca y propone: crear un Jefe de Gabinete con rango ministerial, depurar la SEGPRES y la SEGEOB de manera que sus funciones sean netamente de CdG (dejando al vocero con un rol menos político), ubicar en el CdG una unidad de modernización del Estado y las secretarías técnicas de coordinación y apoyo a los consejos interministeriales, institucionalizar el segundo piso (con funciones definidas y personal permanente), traspasar la SECOM a la Presidencia, institucionalizar mecanismos de toma de decisiones, delimitar las funciones de SEGPRES y el segundo piso y dotar al CdG de funcionarios de carrera y selección por ADP.

Otra alternativa es institucionalizar sólo ciertas instituciones y procedimientos básicos, pero permitiendo mayores espacios de reacomodo para que el presidente entrante pueda adaptarlos según sus prioridades. Por ejemplo, basado en la experiencia en el gobierno del ex Presidente Piñera, Larroulet y Ríos (2016) proponen institucionalizar la rendición de cuentas en la SEGEOB, reforzar la planificación estratégica y el seguimiento de compromisos de gobierno en la unidad de cumplimiento en la SEGPRES. Al igual que Aninat, proponen una fórmula que permita darle continuidad a los equipos humanos que trabajan en el CdG (selección por ADP) y la formalización de instancias de coordinación.

En este contexto, cabe destacar que en la Ley N.º 18.993 que creó la SEGPRES en 1990, establece en su artículo 1º que ésta será la encargada de “realizar funciones de coordinación y de asesorar directamente al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los ministros, sin alterar sus atribuciones proveyéndoles, entre otros medios, de las informaciones y análisis político-técnicos necesarios para la adopción de las decisiones que procedan”.

En lo específico, la Ley avanza especificando otras funciones complementarias como:

- la asesoría al Presidente de la República respecto de las relaciones con el Congreso, partidos políticos y otras organizaciones sociales,
- la efectiva coordinación programática general de la gestión del gobierno,
- la realización de estudios relevantes para las decisiones políticas,
- la entrega de información al Ministro del Interior respecto de la necesidad de introducir innovaciones a la organización y procedimientos de la Administración del Estado.

De este modo, teniendo en cuenta las estructuras preexistentes, parece necesario redistribuir algunas de las tareas que actualmente se realizan en La Moneda. Esto, en el entendido que se quiere aumentar la capacidad de coordinar iniciativas y de generar lineamientos orientadores claros que reflejen adecuadamente el mandato de la ciudadanía.

Esta racionalización y formalización no impide mantener espacios para que el Presidente pueda adecuar el funcionamiento a sus preferencias y tampoco impide nombrar a las personas de su confianza. Sin embargo, la total flexibilidad atenta contra la mantención de la memoria institucional, donde una breve lista de procedimientos básicos permitirían dar mayor continuidad entre distintas administraciones.

En síntesis, se requiere una orgánica que apoye efectivamente a la Presidencia, pero sin abonar a las descoordinaciones, la duplicación de tareas y la total ausencia de continuidad entre administraciones.

¿Cómo?

Potenciando a la SEGPRES en un rol coordinador y articulador del CdG como, de hecho, lo fue en su espíritu original.

Si bien el Presidente de la República siempre contará con espacio para contratar asesores directos cuyo poder efectivo dependerá de la confianza del Presidente, no parece pertinente institucionalizar rígidamente ese tipo de arreglos. En particular, ya que al hacerlo se estarían duplicando buena parte de las funciones para las que la SEGPRES fue concebida.

Por otro lado, se propone la eliminación del Ministerio Secretaría General de Gobierno, estableciendo en su reemplazo un rol profesional de vocería (secretario de prensa) al alero de la Presidencia de la República y del que dependería directamente la SECOM en sus funciones de análisis comunicacional.

De esta manera, la conformación funcional del CdG se articularía en el eje SEGPRES-Hacienda-Interior, sin perjuicio de los acomodos que el Presidente estime necesario hacer en términos de liderazgos y otras funciones específicas que estime necesarias.

ADECUAR LAS ESTRUCTURAS MINISTERIALES PARA MEJORAR LA COORDINACIÓN /

¿Por qué?

A nivel de instituciones, una discusión recurrente es cómo coordinar acciones en el contexto de un permanente aumento del número de entidades y funciones asociadas al Poder Ejecutivo (ministerios, subsecretarías, servicios y comisiones). Esto

es especialmente delicado en un contexto en que las demandas son cada vez más interdisciplinarias y complejas y, por tanto, más exigentes de una acción conjunta por parte de distintos ministerios y servicios.

La opción más usada para facilitar la coordinación es el establecimiento de comités o comisiones interministeriales. Ello ha generado más de 130 de estas instancias. Por ejemplo, el Ministerio de Economía participa actualmente en 63 comisiones y el Ministerio de Hacienda en 51, siendo 25,9 el promedio de comisiones en que participa cada ministerio (Pliscoff, por publicar).

Una alternativa para generar mayor coordinación es agrupar los actuales ministerios en macro-ministerios sectoriales. Sin embargo, más allá de las restricciones de economía política de dichos cambios, y sin perjuicio de que se puedan hacer innovaciones específicas, el riesgo es que las agrupaciones queden obsoletas en un futuro próximo. En otras palabras, el ser exitosos en una propuesta de reconfiguración no nos exime de eventualmente llegar a una situación como la actual, con múltiples ministerios abordando tareas a veces demasiado específicas y de manera descoordinada.

En un tema relacionado, a nivel comparado ha ido aumentando la discusión en torno al rol que cumplen los gabinetes ministeriales, en particular el de los asesores (OECD 2011; Aucoin 2012; Boston 2012). En general, los asesores ministeriales cumplen roles diferentes: de asesoría estratégica, asesoría técnica, o comunicaciones. Su contratación obedece a la necesidad de supervigilar áreas determinadas y a requerimientos de mejor apoyo profesional por personas que gocen de confianza política. Si bien no se discute la necesidad de que los ministros cuenten con un equipo de confianza para la ejecución de sus tareas, la preocupación se centra tanto en el constante aumento del número de asesores, como en la opacidad de sus funciones y responsabilidades. Existe poca transparencia sobre sus salarios, roles y formas de contratación, redundando en poca *accountability*. Por último, han surgido una serie de escándalos por las influencias indebidas debido a vinculaciones con el sector privado.

Distintos países han efectuado reformas respecto de los asesores ministeriales, en cuanto a controlar su número (fijando cuotas de contratación o limitando el presupuesto asignado para ello), aumentar la transparencia en cuanto a sus roles y formas de contratación, y fijando estándares de conducta (ya sean específicamente creados para los asesores, como en Reino Unido, o adaptando los códigos de ética de la administración pública en general). Se observa también que los CdG juegan un rol en estos temas, incluso en algunos debiendo aprobar la contratación de los asesores (aunque sea de decisión del ministro), o poniendo topes en los sueldos asignables.

Si bien esta discusión responde a la necesidad de transparentar ciertas prácticas, lo cierto es que no se puede obviar la necesidad de que los gabinetes ministeriales

cuenten con la capacidad técnica y estratégica para canalizar adecuadamente las prioridades ciudadanas y para contribuir a su satisfacción a través del diseño de programas. Para esto, los equipos políticos deben poder complementarse con los cuadros técnicos de funcionarios profesionales con experiencia práctica y vocación de servicio.

Otro problema de la orgánica ministerial es la dificultad para conciliar adecuadamente su función política con la gestión propia del ministerio y sus servicios dependientes. Si bien esta última función recae formalmente en los subsecretarios, muy frecuentemente ésta queda postergada para apoyar la gestión política del gabinete ministerial. Buscando por un lado reforzar la gestión y, por el otro, potenciar y transparentar la función de los gabinetes, una alternativa es entregar la posibilidad de nombrar un viceministro de exclusiva confianza del gobierno que asuma en plenitud el rol político que frecuentemente cumplen los subsecretarios. La separación entre una subsecretaría profesional y un viceministro que dirija el gabinete permite considerar equilibradamente los aspectos políticos y técnicos de la función ministerial.

Asimismo, cabe destacar que la existencia en cada ministerio de un viceministro dedicado exclusivamente a materias políticas, legislativas y comunicacionales, facilitaría la masificación de una práctica que nuestro sistema ya permite y que no ha sido utilizada con frecuencia: la designación de un mismo ministro para más de una cartera.

En efecto, contar con liderazgos políticos de un rango intermedio en la persona de los viceministros, haría mucho más factible el nombramiento de ministros que puedan supervisar y coordinar el trabajo de dos o más ministerios sectoriales. Nuestra experiencia reciente en esta materia viene dada por lo ocurrido con casos más bien específicos y de competencias íntimamente relacionadas como el MOP y MTT, con los ministerios de Economía, Energía y Minería, y más recientemente con el MINVU junto a BB.NN. Esta práctica podría eventualmente ampliarse para facilitar la coordinación y supervisión de políticas que requieren de la participación de más de una cartera, como las políticas de infancia o de ciudad, por ejemplo.

¿Cómo?

Respecto de la estructura de los gabinetes:

Se propone modificar la Constitución para entregar al Presidente la facultad de nombrar un viceministro en el gabinete ministerial que apoye la gestión política en aquellas carteras cuya agenda o ámbito de acción lo justifique. Esta facultad será flexible y responderá a las prioridades fijadas por el gobierno, vinculándose, por ejemplo, a la carga legislativa implícita en los compromisos tomados por la administración. Esto permitiría, simultáneamente, reforzar la función política y la función de gestión, ya que el tiempo del subsecretario se concentraría expresamente en la

gestión de los ministerios, supervisando y coordinando los distintos servicios. Naturalmente, el viceministro sería un cargo de exclusiva confianza del Presidente.

- En cuanto a los asesores en los gabinetes, las situaciones antes descritas subrayan la necesidad de dar libertad a cada ministro para nombrar a sus asesores, quienes debiesen conformar un equipo más coordinado bajo la coordinación de un viceministro cuando se requiera. Con todo, como regulación mínima, parece pertinente que el Servicio Civil (SC) dicte un Código de Conducta para Asesores Ministeriales para regular específicamente su rol, velando por la integridad de su actuar. Ello, en línea con la obligación de cada servicio público de dictar un Código de Ética para la Función Pública, según Of. Circular N.º 03/2015, como parte de la Agenda de Probidad y Transparencia en los Negocios y en la Política.
- Junto con ello, los ministerios debiesen transparentar no sólo nombres y remuneraciones, sino que también difundir explícitamente sus funciones específicas y posición en la estructura interna.

Respecto de la coordinación interministerial:

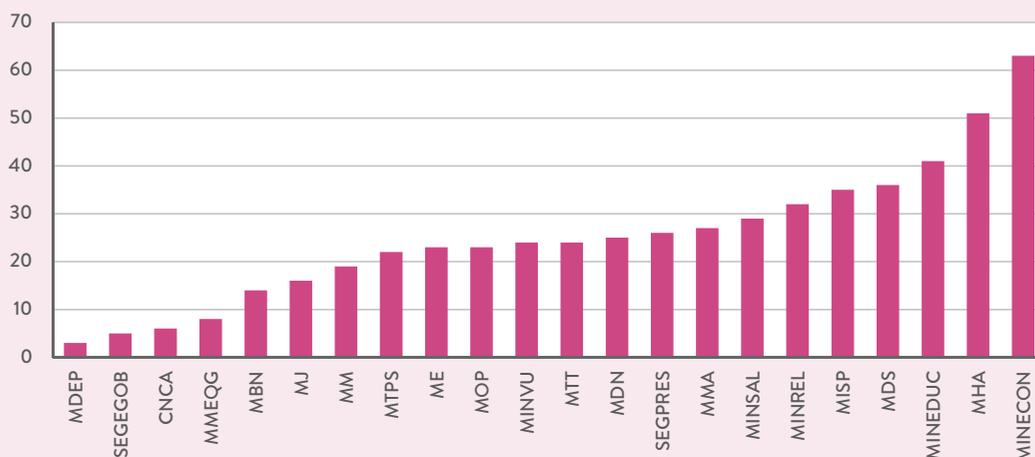
- La posibilidad de nombrar viceministros tiene dos beneficios directos. Como ya se señaló, por un lado, permite a los subsecretarios abocarse exclusivamente a la gestión de desempeño (ver propuestas en sección 2. Mejor gestión en el Estado / 2.1 Gestión de personas). Por el otro, esta lógica entrega al gobierno en ejercicio un margen más amplio para establecer espacios de coordinación por la vía de nombrar ministros a cargo de más de una cartera. En efecto, con la facultad de designar viceministros en carteras relacionadas, se hace más viable el nombramiento de biministros o triministros que concentren el liderazgo en materias que se estime deban estar especialmente coordinadas.
- Cabe destacar que la decisión de agrupar carteras bajo un mismo ministro no sólo responderá a que éstos puedan intervenir en espacios comunes, sino también a las prioridades de coordinación que la administración en ejercicio quiera establecer. Por ejemplo, si se quisiera poner el énfasis en la perspectiva urbana, perfectamente podría intentarse una fórmula donde el MINVU esté bajo el mismo ministro que lidere el MOP, MTT y BB.NN. Pero en cambio, si se buscara dar una mirada coordinada más centrada en la política social, también está la posibilidad de agrupar bajo un mismo liderazgo al MINVU con MDS y MINTRAB, por ejemplo. Lo importante es que esta flexibilidad pueda ser bien administrada por el Presidente de la República, para lo que se requiere una adecuada distribución de roles políticos y técnicos, y de la dotación de suficientes capacidades profesionales en las subsecretarías y servicios dependientes.

Comisiones y comités interministeriales en la estructura del Poder Ejecutivo /

Las comisiones y comités interministeriales o intersectoriales han surgido como una herramienta de coordinación, buscando generar un trabajo colaborativo entre distintas instituciones públicas y evitar la excesiva fragmentación al interior de la administración del Estado.

En Chile, el uso de dicha herramienta ha ido en constante aumento desde el retorno a la democracia. Mientras en el gobierno del Presidente Aylwin se crearon tres comités, en el gobierno del Presidente Frei se crearon siete comisiones y comités, y, posteriormente, durante la administración del Presidente Lagos, se crearon 13 comisiones. Luego, en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, se crearon 28 comisiones y comités y durante el gobierno del Presidente Piñera se crearon 41. En los primeros años del actual gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2016) se han creado 39 comisiones y comités.

Respecto de las instituciones que integran las comisiones y comités, el Ministerio de Economía es quien tiene mayor participación, con 63 comisiones y comités; seguido por el Ministerio de Hacienda con 51. En todo caso, el promedio para los 23 ministerios es de 25,9 comisiones y comités. Cantidad de participaciones de los ministerios en los comités o comisiones vigentes a la fecha



Ahora bien, entre los comités y comisiones existe amplia variedad respecto de los temas que cubren, su composición, facultades, metodología, periodicidad y permanencia en el tiempo. Si bien, en general, su principal objetivo es la asesoría al Presidente de la República, ministros o autoridades, dicha asesoría va desde el diseño y estudios de políticas públicas hasta la definición de políticas de Estado, así como también en la implementación de planes y programas. Por otro lado, son pocos los comités que cuentan con un alto número de ministerios participantes. Los con mayor número son el comité de consumo y producción sustentable del medioambiente del MOP con 18 ministerios, el comité asesor del cambio climático con 16 ministerios y el comité interinstitucional de información ambiental del MINSAL, también con 16. Asimismo, existe gran dispersión respecto del acceso a información sobre su funcionamiento, desde comisiones y comités que cuentan con sus propias páginas web, donde publican sus actas y estudios, hasta aquellos respecto de los cuales sólo se cuenta con el acto administrativo que los crea.

Es claro que la creación de comisiones y comités se trata del mecanismo más recurrente, especialmente en la última década, para buscar la coordinación entre ministerios y servicios públicos. Si bien durante el gobierno del Presidente Piñera la División de Coordinación Ministerial de la SEGPRES avanzó en esfuerzos por racionalizarlos, agrupando las sesiones de comités y comisiones según temas y áreas, la gran disparidad y la persistente creación de nuevas instancias de este tipo ha subsistido en el tiempo. Todo ello hace dudar de su real efectividad como instrumento para quebrar la insularidad de la acción gubernamental.

Fuente: Pliscoff, por publicar.

FACULTAR AL PRESIDENTE PARA MODIFICAR LA DEPENDENCIA JERÁRQUICA DE LOS SERVICIOS /

¿Por qué?

Sin perjuicio de los beneficios de establecer mecanismos de coordinación entre ministerios o servicios, lo que se complementa con la propuesta de contar con un CdG mejor constituido para cumplir un rol coordinador, estas instancias difícilmente operarán correctamente en contextos en que la dependencia jerárquica de los servicios no necesariamente responde a un ordenamiento lógico. O, al menos, no a uno que parezca lógico a la luz de necesidades contemporáneas muchas veces distantes de los escenarios que justificaron, en su momento, la creación de un determinado servicio en un ministerio en particular.

La dependencia jerárquica de los servicios está fijada por diversas leyes, lo que necesariamente rigidiza la estructura del Estado. Esto es complejo, en particular porque muchas veces los servicios se crean al amparo de un determinado ministerio por razones que no tienen relación con el ámbito de acción del ministerio en cuestión. Ejemplos de ello son el caso del Servicio Nacional del Adulto Mayor, que dependía de la SEGPRES, o el SENAME, que depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en un contexto de estructuración rígida y no necesariamente racional o eficiente.

Si bien la Constitución contempla la posibilidad de establecer un Ministro Coordinador, y también existe la opción de designar Delegados Presidenciales con objetivos específicos (como se ha hecho en casos de emergencias o para el tema de los campamentos), estas modalidades no confieren autoridad presupuestaria ni incidencia directa en la gestión de los servicios, ya que la dependencia jerárquica de éstos no se ve alterada por los referidos nombramientos. Es por esto que se deben

buscar otros mecanismos que entreguen mayores grados de libertad al Presidente para reordenar la estructura del Ejecutivo. En particular, debido a los beneficios que tendría el tener la posibilidad de configurar una orgánica interna más acorde con las prioridades políticas.

¿Cómo?

Se propone una modificación constitucional que habilite al Presidente de la República para que, sólo durante los primeros seis meses de gobierno, pueda por DFL reorganizar la dependencia jerárquica de los servicios. El objetivo de dicha reorganización es racionalizar la ubicación jerárquica de los servicios, sin modificarlos internamente o eliminarlos.

Ello permitiría ganancias en términos de coordinación y de mejoras en la asignación presupuestaria, en el caso que un determinado gobierno quisiera agrupar servicios en un área particular por razones de prioridad política (por ejemplo, infancia).

Una segunda versión de esta propuesta de reforma constitucional podría ampliarse de manera que la habilitación presidencial se extendiese más allá de la dependencia jerárquica de los servicios, incluso a otros aspectos de la reorganización del Estado, teniendo como límites la imposibilidad de crear o eliminar nuevos ministerios o servicios públicos.

INSTITUCIONALIZAR Y FORTALECER ATRIBUCIONES DEL CONSEJO FISCAL /

¿Por qué?

Actualmente, es una realidad que en muchos países las cuentas fiscales están muy estrechas y Chile no es la excepción. De un tiempo a esta parte, la situación fiscal se ha deteriorado progresivamente, lo que ha propiciado una rebaja en nuestra clasificación internacional de riesgo de crédito. Si no se actúa en consecuencia, la situación puede tornarse más grave aún (Arellano 2017).

En este contexto, cabe destacar que casi el ochenta por ciento de los países miembros de la OECD cuentan hoy con Instituciones Fiscales Independientes (IFI) dedicadas al monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes, la evaluación y confección de proyecciones y el costeo de iniciativas legislativas. Para estos fines, estas entidades se organizan de distintas formas, ya sea como Consejos Fiscales o como Oficinas Parlamentarias de Presupuesto o una combinación de ambas (von Trapp, por publicar). Esto no es antojadizo y tiene directa relación con la división de poderes al interior del Estado y la necesidad de articular adecuadamente las funciones y capacidades de cada uno.

Ahora bien, independiente de la institucionalidad que se adopte, la experiencia comparada muestra que uno de los elementos más relevantes es su independencia del Ejecutivo y su legitimidad basada en prestigio técnico y prescindencia de motivaciones político partidistas (OECD 2014b).

Desde esta perspectiva, el Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile (Comité Asesor 2011) propuso una reforma que fijaba: el establecimiento de un Consejo Fiscal autónomo con mandato y tareas específicas determinadas por una ley especial, encabezado por un Consejo de tres miembros especialistas propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso, con períodos traslapados e independientes del ciclo electoral.

Un primer paso en la implementación de esta recomendación fue la constitución por Decreto en 2013 de un Consejo Fiscal Asesor conformado por cinco miembros designados por el Ministro de Hacienda y que cuenta con apoyo técnico en la DIPRES. Sin perjuicio del importante aporte que ha hecho este Consejo en su configuración actual, en lo más reciente se han sumado voces pidiendo fortalecer su institucionalidad y garantizar su independencia. Por lo pronto, el actual gobierno reemplazó a todos sus integrantes junto con el cambio de administración. Precisamente en esta línea apunta la recomendación de la OECD en su última revisión del proceso presupuestario en Chile (OECD 2017a) y también está entre las propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo que formuló recientemente un grupo transversal de profesores de economía y escuelas de gobierno (Agosin et al. 2017).

¿Cómo?

Siguiendo las recomendaciones de la OECD (2017a), el Consejo Fiscal debiese constituirse por ley, definiendo en ésta un mandato claro y con tareas precisas. Para su adecuado funcionamiento, éste debiese contar con recursos suficientes y con la posibilidad de contratar personal.

Respecto de sus tareas, la recomendación es que el Consejo Fiscal se involucre también en el análisis de la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. En efecto, construyendo sobre la base planteada originalmente por el Comité Asesor (2011), Agosin et al. (2017) coinciden en que sus funciones deben incluir:

- i / sugerir perfeccionamientos a la metodología de la regla fiscal,
- ii / proveer con carácter vinculante los supuestos y proyecciones para las variables de ajuste cíclico (PIB de tendencia y precios internacionales de largo plazo del cobre y el molibdeno en base a las proyecciones de los comités consultivos que reportarán al Consejo),
- iii / evaluar la aplicación de la regla fiscal y la sostenibilidad de mediano y largo plazo de la política fiscal,

- iv / emitir un informe sobre los eventuales cambios de principios y metodologías contables utilizados en la elaboración del presupuesto,
- v / evaluar la pertinencia de la invocación de cláusulas de escape y la estrategia de convergencia a la meta del BCA y emitir una opinión sobre el informe de pasivos contingentes y el impacto de dichas estimaciones sobre la meta de política.

Para fortalecer su independencia y siguiendo la recomendación del Comité Asesor (2011), se propone un consejo de tres miembros propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso, con períodos traslapados e independientes del ciclo presidencial. El presidente sería seleccionado por el Presidente de la República entre los consejeros y tendría dedicación exclusiva.

Adicionalmente, la OECD (2017a) también recomienda la implementación de mecanismos que permitan canalizar un expedito flujo de información desde el Consejo al Congreso, tanto a través de reportes periódicos que informen el debate legislativo como a través de audiencias. Este tipo de arreglos es bastante frecuente y es parte de las recomendaciones generales de la OECD en esta materia (OECD 2014b).

El ámbito de competencias del Consejo no incluiría el evaluar el costo fiscal de los proyectos de ley ni tampoco el análisis de la Ley de Presupuestos y el monitoreo de su ejecución. Como se detalla en la sección 1. Mejor deliberación política / 1.2 En el debate legislativo y presupuestario, estas funciones le corresponderán a la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas.

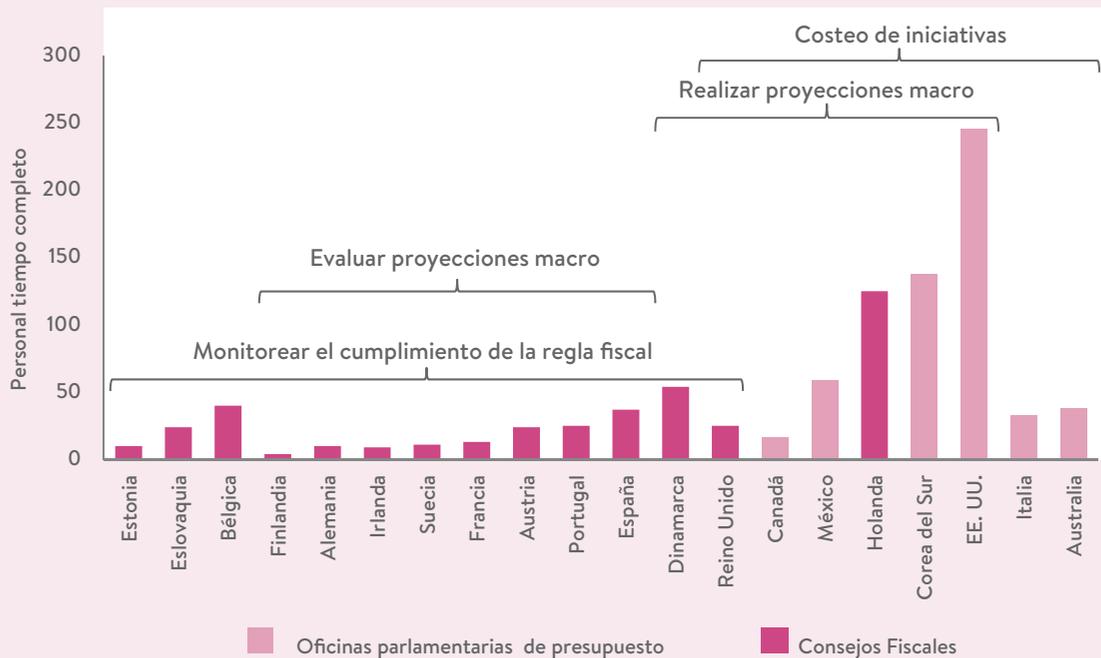
Características y funciones de las Instituciones Fiscales Independientes en el contexto de la OECD /

Si bien hay países que cuentan con instituciones fiscales independientes (IFI) desde hace varias décadas (Bélgica y Holanda las más antiguas), ha sido sólo en los últimos diez años que el contar con esta institucionalidad se ha consolidado como la práctica mayoritaria entre los miembros de la OECD. En Europa en particular, la creación de estas entidades ha estado ligada al proceso de recuperación posterior a la crisis financiera global de 2008.

La OECD define a las IFI como entidades independientes, con financiamiento público y que se relacionan legalmente con el Ejecutivo o el Legislativo, según sea el caso. Éstas realizan una supervisión técnica e independiente de las políticas fiscales, extendiendo en ocasiones su análisis a la evaluación del proceso presupuestario y al costeo de nuevas iniciativas.

El formato más frecuente es el de los Consejos Fiscales, generalmente más pequeños en términos de planta funcionaria y, en su mayoría, abocados al monitoreo de la regla fiscal y a revisar las proyecciones macroeconómicas de los gobiernos y la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las cuentas públicas.

Dotación y funciones de las IFI según país y modalidad



La función de costeo de nuevas iniciativas se concentra mayoritariamente en las IFI constituidas como oficinas dependientes del Congreso. En estos casos, es común que éstas asuman también la mirada macroeconómica que en otras latitudes tienen los Consejos Fiscales.

Fuente: von Trapp, por publicar.

ELEVAR EL ESTÁNDAR DE LOS INFORMES QUE ACOMPAÑAN LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY /

¿Por qué?

Una de las carencias del actual proceso de diseño de las políticas públicas es la ausencia de antecedentes mínimos que permitan evaluar posteriormente los resultados de la iniciativa en cuestión. Habitualmente, en los mensajes de los proyectos de ley, se detallan los objetivos y resultados buscados con las propuestas que se someten a la discusión parlamentaria, sin embargo suelen tratarse de declaraciones genéricas que buscan inspirar un relato más que permitir una evaluación *a posteriori* de las políticas públicas.

Corregir este defecto no significa limitar la deliberación política en cuanto a la definición de objetivos ni a las prioridades de cada gobierno. Lo que se busca es elevar la calidad del debate político aportando información concreta respecto de los objetivos perseguidos, sea cual sea la definición política, y estableciendo un método para evaluar si fueron o no alcanzados.

Una medida sugerida para atender a esta debilidad fue la propuesta de que una futura Agencia de Evaluación elaborara protocolos, guías o directrices de evaluación, y criterios estándares para medición de líneas base y utilización de grupos de control o equivalentes, de manera de poder desarrollar evaluaciones *ex post* (Ferreiro y Silva 2009). Esto luego derivó en una propuesta legislativa por la cual se buscaba establecer que toda nueva política pública, iniciativa de inversión o regulación que pudiera ser evaluada por la futura Agencia de Evaluación, tendría la obligación de incluir los siguientes antecedentes mínimos: objetivos, línea de base, población afectada e indicadores de resultado o de procesos (Boletín N.º 9247).

En esta línea también, Manzi et al. (2011) proponían que en la presentación de proyectos de ley se chequeara que éstos incluyesen una explicitación clara de objetivos y mecanismos para alcanzarlos, una definición específica de los actores involucrados, de las consecuencias jurídicas y no jurídicas que generará e indicadores recomendados para su medición *ex post*, entre otros antecedentes.

Más recientemente, el Informe del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa (2015) propuso agregar una norma reglamentaria o una recomendación para incluir, en los documentos y antecedentes de todo mensaje o moción, información básica sobre los propósitos de la propuesta legislativa y los objetivos y cambios perseguidos, que permitan enriquecer el debate legislativo y la evaluación posterior (Propuesta F.14).

Algunos de estos requerimientos son cubiertos por la evaluación *ex ante* que el Ejecutivo hace respecto de sus iniciativas. Esta función estaba originalmente en manos de la DIPRES, pero desde 2011 la comparte con el MDS, que se aboca a la evaluación *ex ante* de programas sociales. Sin perjuicio de que se trata de elementos valiosos, este tipo de evaluaciones se realiza para programas sociales y no para proyectos de ley de cara a su posterior tramitación legislativa.

Por otro lado, frecuentemente los proyectos de ley enviados al Congreso carecen de estimaciones detalladas del impacto económico que la iniciativa podría tener. La normativa vigente en esta materia se limita al compromiso de recursos públicos que tendrían los proyectos, sin mayor mención al estudio de sus efectos potenciales en el comportamiento de los agentes económicos relacionados con el proyecto y sus consecuencias.

Por lo mismo, a partir de sugerencias de la OECD y de la recientemente creada Comisión de Productividad (Decreto N.º 270 de 2015 de los Ministerios de Economía y de Hacienda), a finales de 2016 la Presidenta Bachelet emitió el Instructivo Presidencial N.º 2 de noviembre de 2016, mandando a que los proyectos de ley que alteren el marco regulatorio introduciendo incentivos y restricciones relevantes, deban incluir también un apartado explicitando los costos y beneficios económicos asociados.^[1]

En el plano fiscal es donde este tipo de prácticas está más asentada. El artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso establece la obligación de complementar los proyectos de ley con Informes Financieros (IF) que deben contener los antecedentes que expliquen los gastos del proyecto, la fuente de los recursos y la estimación de su posible monto. Esta norma, a su vez, se refleja en las exigencias contenidas en el artículo 80 y el artículo 13 de los reglamentos del Senado y la Cámara, respectivamente. Respecto de sus contenidos mínimos, la definición de la DIPRES sobre los IF es un poco más detallada, toda vez que señala que éstos incluirán una estimación del impacto presupuestario y financiero del proyecto en el año en curso y también en los cuatro años posteriores, si correspondiese. Más aún, se establece que los IF deben presentar “un análisis de las consecuencias financieras de las políticas públicas”.^[2]

El compromiso, la calidad y la responsabilidad en el trabajo de la DIPRES ha sido uno de los grandes atributos de nuestro Estado y la evolución de los IF son una buena prueba de ello. Las estimaciones ahí contenidas no sólo son la mejor proyección disponible, sino que son también uno de los insumos principales para la elaboración de los presupuestos sectoriales en los años siguientes. En este sentido, el costo estimado que establece un IF es, en la práctica, una declaración explícita de lo que el Ejecutivo piensa destinar a la implementación de la normativa en discusión. Por lo mismo, está en el interés de todos que los cálculos estén bien hechos y que puedan ser escrutados.

Si bien se ha avanzado en términos de facilitar el acceso a estos informes en la página web de la DIPRES, lamentablemente el nivel de detalle de los antecedentes presentados es sumamente variable, incluso en una misma administración. Más aún, la forma de publicarlos (en formato PDF y como imágenes) no está hecha pensando en los parlamentarios y sus asesores, ni en los investigadores y ciudadanos interesados en analizar sus supuestos y proyecciones.

Estas carencias en cuanto a la cantidad y detalle de los antecedentes que acompañan las iniciativas legislativas, así como la imposibilidad de verificar sus impactos supuestos, empobrecen y limitan el proceso de deliberación. Si bien en los últimos años se ha avanzado en esta línea, es importante perseverar en esta dirección.

[1] Ver informes disponibles y el instructivo vigente en: <https://goo.gl/VCG2kY>.

[2] Ver sitio web de la DIPRES en: <https://goo.gl/ZCMavb>.

¿Cómo?

Modificando la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos de ambas cámaras estableciendo de manera más precisa y exigible los antecedentes mínimos que debiesen acompañar los proyectos de ley enviados al Congreso, fijando el requerimiento de adjuntar:

- i / Un **INFORME DE ANTECEDENTES MÍNIMOS** que incluya el detalle de los objetivos de la iniciativa, la descripción de la población o mercado afectado, indicadores de resultado o de procesos, e hitos previstos para su posterior evaluación.^[3]
- ii / Un **INFORME DE PRODUCTIVIDAD** con la mejor estimación que el Ejecutivo disponga sobre los efectos esperados del proyecto en el mercado laboral y la inversión, entre otros antecedentes, en la línea del Instructivo Presidencial actualmente vigente. Se deben incluir consideraciones respecto a eventuales impactos en incentivos como, por ejemplo, en el eje formalidad/informalidad laboral o en libre competencia.
- iii / Un **INFORME FINANCIERO** con mayores exigencias a las actuales en el sentido de requerirse detallar todos los antecedentes y supuestos considerados. Complementariamente, el informe debiera ser acompañado de las planillas con los datos de base que se utilizaron, los parámetros y sus interacciones, a fin de que facilitar la realización de análisis de sensibilidad y ser de utilidad en la discusión de ajustes y las correspondientes indicaciones que presente el Ejecutivo.

Tanto los supuestos considerados en las estimaciones, como las metodologías utilizadas en los respectivos informes deberán ser completamente transparentados de manera tal de posibilitar que sus estimaciones puedan eventualmente ser replicadas por terceros. Lo anterior en el ánimo de fomentar la evaluación externa y mejorar gradualmente la calidad de las estimaciones presentadas.

El Informe de Antecedentes Mínimos y el Informe de Productividad deberán ser elaborados por el Ejecutivo dentro de los lineamientos que, para estos efectos, establezca la Agencia de Productividad y Evaluación (ver sección 3. Evaluación, control y transparencia), debiendo éstos ser actualizados una vez tramitada la ley de acuerdo al texto aprobado.

[3] Estos antecedentes se suman a los que ya se exigen actualmente por Reglamento (1. Los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia; 2. Las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto; 3. La correlación del texto con el régimen normativo nacional; y 4. Los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión).

Informe Financiero e Informe de Productividad de la reforma al sistema de pensiones /

La propuesta de reforma al sistema de pensiones es un buen ejemplo para ilustrar la relevancia que pueden y debieran tener los IF y los recientemente creados informes de productividad. Específicamente en el proyecto que crea el nuevo ahorro colectivo y aumenta la cobertura del sistema y fortalece el pilar solidario (Boletín N.º 11372-13), su informe de productividad incluye un diagnóstico, una descripción de las alternativas consideradas y estimaciones del impacto económico de la medida.

Independiente de las aprehensiones metodológicas que se puedan hacer o de eventuales sesgos que puedan estar presentes en el informe, la presentación del mismo tuvo la virtud de poner sobre la mesa una serie de elementos que, hasta ese momento, no habían tenido mayor protagonismo en el debate. Tal es el caso de su impacto potencial en el ahorro privado y neto de las personas y los costos del proyecto en materia de empleo. Este último punto alcanzó una visibilidad especialmente alta en tanto el informe entrega un rango de pérdida de empleos producto de la medida que oscila entre 2.200 y 394 mil empleos, esto asumiendo que no hay gradualidad en el aumento de la tasa de cotización (elemento que el proyecto sí considera, por lo que se entiende que se trata de un rango de valores máximos).

Junto con relevar estos elementos, el informe de productividad tuvo la virtud de ser bastante explícito en los supuestos que considera y en las fuentes de información que utiliza. Estos factores permiten ponderar de mejor manera los impactos estimados y sincerar el grado de incertidumbre implícita en un proyecto de estas características, al menos en un contexto como el nuestro donde no contamos con datos suficientes y donde lo existente es de acceso muy limitado (ver propuesta al respecto en sección 2. Mejor gestión en el Estado / 2.3 Gestión de la información).

Por otro lado, el IF del mencionado proyecto es igualmente útil en tanto presenta el costo fiscal esperado de la medida. Sin embargo, este informe es muchísimo más escueto en cuanto a transparentar los supuestos y datos considerados en la estimación. Sin mediar mayores explicaciones, en una página y media el informe da cuenta de que los cinco puntos adicionales de cotización y el aumento del tope imponible implicarían, por un lado, un mayor gasto fiscal anual por 478.810 millones de pesos (al año seis de implementación de la modificación) y, por otro, una menor recaudación tributaria por 463.814 millones de pesos anuales (también al año seis). El primer costo en razón del rol del Estado como empleador y el segundo por el mayor gasto en que incurrirán las empresas para generar renta. Ambos costos combinados se traducen en unos USD 1.500 millones anuales.

Se trata de cifras muy significativas y que, en el actual escenario, son imposibles de verificar y contrastar. Esto, por cuanto no se presenta referencia alguna a las metodologías de cálculo utilizadas ni a los supuestos considerados. Por cierto, tampoco es posible acceder a los datos de base que se tuvieron a la vista para el cálculo.

Junto con lo anterior, cabe señalar que, si bien tanto el IF y como el informe de productividad están disponibles online, ambos lo están en formato PDF y como imágenes. Esto naturalmente dificulta aún más el escrutinio externo de estimaciones tremendamente sensibles al cambio de los supuestos que se consideran. Avanzar en mayor detalle y transparencia en estos documentos es fundamental.

1.2 En el debate legislativo y presupuestario

MEJOR ASESORÍA PARLAMENTARIA: CREAR UNA OFICINA PARLAMENTARIA DE FINANZAS PÚBLICAS, PERFECCIONAR LA BCN Y CONFORMAR UN GOBIERNO CORPORATIVO COMÚN QUE RESGUARDE LA NEUTRALIDAD /

¿Por qué?

La misión de la asesoría parlamentaria neutral es, en general, elevar la calidad del debate legislativo, de forma que el Congreso pueda cumplir sus roles de órgano colegislador y fiscalizador. De ahí que uno de sus principales objetivos sea disminuir la asimetría de información entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, aportando con investigación y conocimiento fundamentado y políticamente neutral a todos los parlamentarios.

Fortalecer la deliberación de los proyectos de ley es fundamental para mejorar la calidad de las políticas públicas. Esto no es fácil en el escenario actual, en el que los congresistas participan en un número cada vez de mayor comisiones (actualmente, el promedio de comisiones por diputado es de 4,6 y el de senadores es de 1,8). Además, ha aumentado el trabajo en sala en el periodo 2010-2014, llegando los diputados a participar, en promedio, en 72,4 votaciones mensuales (Soto, por publicar). En este contexto, contar con parlamentarios que tengan mayor capacidad de análisis permite no sólo poder hacer frente a políticas y leyes técnicamente cada vez más complejas sino también que ejerzan efectivamente su labor fiscalizadora de quien detenta el poder, aumentando por tanto la rendición de cuentas y el buen gobierno.

En Chile tenemos mucho que avanzar en esta materia. Un ejemplo de ello es la tramitación de la Ley de Presupuestos, la que no siempre es un ejercicio constructivo. El volumen de elementos a sancionar en un tiempo tan acotado y el escaso apoyo que reciben los parlamentarios en el proceso, conspira contra un análisis más razonado y estratégico de las prioridades presupuestarias. Hay varios factores que influyen en esto. Desde el Congreso, en general existe reticencia por parte de los legisladores a contratar asesoría especializada en estas materias con cargo a los recursos que disponen, a lo que se suma la férrea defensa que en ocasiones hacen respecto de programas de dudosa efectividad muchas veces por intereses electorales particulares (Schick 2002). En tanto, el Ejecutivo no contribuye demasiado al mantener sin modificaciones líneas de acción cuyo desempeño él mismo califica como insuficiente, por ejemplo, en los informes de evaluación que encarga por la DIPRES. Menos lo hace cuando intenta legislar materias ajenas al proceso mismo a través de glosas presupuestarias, como ha sido en el caso de la gratuidad en la educación superior.

Existe bastante consenso de que el Congreso podría aportar más a la tramitación del presupuesto, así como también a la de otras leyes permanentes que irrogan un costo fiscal, siempre manteniendo la iniciativa exclusiva del gasto en el Poder Ejecutivo. El problema es que los parlamentarios tienen poca capacidad de análisis e insuficiente información para cuestionar los supuestos del Ejecutivo y las proyecciones fiscales que acompañan los proyectos de ley permanentes. Es más, la tramitación presupuestaria es quizás donde se hace más patente el desbalance en términos de asesoría entre el Ejecutivo y el Congreso, especialmente en términos de las capacidades técnicas y de la evaluación de los efectos de las decisiones a tomar (Soto, por publicar). Incluso, a pesar de que actualmente hay cada vez más información disponible, en parte por exigencias de entrega de información incluidas en múltiples glosas de la Ley de Presupuestos, dicha información se suele entregar en formatos no adecuados para su procesamiento y usabilidad.

La Ley N.º 19.875 de 2003 que estableció el carácter permanente de la comisión mixta de presupuestos, creó la Unidad de Asesoría Presupuestaria como instancia de apoyo a dicha comisión respecto de la ejecución presupuestaria. Sin embargo, a pesar de su potencialidad, la Unidad no ha tenido la preponderancia que debería dada la magnitud de la tarea encomendada.

Buscando equilibrar la capacidad técnica del Legislativo respecto de la del Poder Ejecutivo se han planteado distintas iniciativas. El Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, conocida también como la Comisión Engel, llamó a reforzar la Oficina Presupuestaria del Senado (Consejo Asesor Presidencial 2015). Espacio Público (Agostini et al. 2016) propuso una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico, que además extendía sus competencias a otros temas y tipos de análisis incluso más allá de lo estrictamente presupuestario. Recientemente, un grupo de profesores de economía y escuelas de gobierno de distintas universidades (Agosin et al. 2017) propuso establecer un Centro de Análisis Presupuestario (CAP) que produjera análisis independiente de los efectos presupuestarios y económicos de todo proyecto de ley.

Cabe destacar que, tal como se ha observado a nivel comparado, un análisis en profundidad de los impactos fiscales de las iniciativas, elaborado con independencia del Ejecutivo, ayudaría también al perfeccionamiento del rol que actualmente cumple el Ministerio de Hacienda y la DIPRES en este ámbito. En efecto, un ente externo con sólidas capacidades implicaría que el Ejecutivo sería debidamente desafiado, obligándolo a transparentar cálculos y defender técnicamente sus modelos y supuestos.

En este contexto, la clave es que la institucionalidad que se decida asegure la independencia técnica del organismo y que le permita evaluar neutralmente. Ésta

es, en efecto, una de las principales recomendaciones que hace la OECD en esta materia (OECD 2012).

Lo anterior también es cierto para la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), la que se define a sí misma como un organismo neutral y donde se les exige a los funcionarios mantener absoluta imparcialidad y prescindencia en materias de política contingente, religiosa o de otra índole, en sus relaciones con los parlamentarios, funcionarios del Congreso y otras autoridades. En el año 2015, la BCN produjo 2.441 productos de asesoría para la comunidad parlamentaria, incluyendo análisis (asesoría que se presta al conjunto de la comunidad parlamentaria) y referencias en respuesta a consultas particulares (BCN 2015). Si bien la BCN ha logrado consolidarse en el tiempo hasta llegar a prestar servicios tan valiosos como la plataforma Ley Chile, lo cierto es que su accionar se beneficiaría de un gobierno corporativo más estable y efectivamente desligado del ciclo político.

Actualmente, la dirección de la BCN depende de la Honorable Comisión de Biblioteca, la que está constituida por el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados, actuando como Secretario de ésta el Director de la BCN. Este arreglo no sólo expone potencialmente a la BCN al ver alterado su accionar por criterios políticos ajenos a sus objetivos, sino que además amenaza seriamente la estabilidad de sus proyectos y autoridades, en particular debido a la periodicidad con que cambian las presidencias de ambas cámaras. Esto debe ser modificado si efectivamente aspiramos a que estas entidades de análisis y apoyo puedan consolidarse en su rol.

En los últimos años, la BCN ha realizado una serie de esfuerzos para elevar la calidad de la asesoría parlamentaria neutral y especialmente para evitar prestar servicios que puedan afectar su imparcialidad o que pudieran beneficiar a ciertos parlamentarios en sus probabilidades de reelección (Soto, por publicar). Los avances buscan enfocar la asesoría en el trabajo de Comisiones de ambas Cámaras así como también en aumentar la transparencia como medida protectora de la neutralidad. Sin embargo, debe promoverse la formalización de procedimientos y protocolos internos que velen por la mantención de la neutralidad de la asesoría. Al respecto, la BCN aún mantiene lo que se denomina la función representativa, que incluye la elaboración de discursos o publicación de libros a petición de los parlamentarios. Dicha función se ubica precisamente en una zona que pone en riesgo la neutralidad de la BCN, como ha sucedido en polémicas por el uso de publicaciones por parte de candidaturas en períodos electorales.

Lo anterior da cuenta de una serie de elementos que deben ser corregidos respecto de la asesoría neutral si queremos un proceso legislativo que contribuya de mejor manera a la deliberación de políticas públicas.

¿Cómo?

Respecto de la asesoría neutral de la BCN se propone:

- Revisar el ámbito de asesorías que presta la BCN, para garantizar que solamente preste asistencia técnica, traspasando aquellos servicios políticamente menos neutrales, como sus denominadas funciones de representación, a la asesoría de confianza (ver propuesta siguiente).
- Formalizar procedimientos que velen por la neutralidad de la asesoría técnica que presta la BCN, institucionalizando protocolos en la elaboración de los informes, manteniendo sistemas de evaluación permanentes tanto internos como externos y estableciendo un código de conducta para quienes se desempeñan como asesores legislativos de la BCN.

Respecto de la asesoría específica en materias de gasto fiscal y discusión del presupuesto se plantea:

- Reforzar e institucionalizar la actual Unidad de Asesoría Presupuestaria en una Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas del más alto nivel técnico.
- Esta entidad debiera tener la capacidad e independencia para desafiar técnicamente al Ejecutivo, informar el trabajo parlamentario y transparentar el debate hacia la ciudadanía.
- El ámbito de competencias de la OPFP debe estar enfocado en:^[4]
 - i / el análisis de los costos fiscales de los proyectos de ley
 - ii / el análisis de la Ley de Presupuestos y el monitoreo de su ejecución
- La OPFP debe reclutar profesionales de alto nivel, con competencias en materia económica y presupuestaria, y también debe contar con un experto en arquitectura de datos y un analista de datos, de manera de poder procesar adecuadamente la información que reciba.

Respecto del gobierno corporativo de la BCN y la OPFP:

- Se plantea una institucionalidad que formalmente sea dependiente del Congreso, pero que mantenga completa independencia en los contenidos del análisis que produzca y la información que divulgue (dependencia *at arms length*). Por lo pronto, se le debe asignar un presupuesto separado, cuyo monto no esté vinculado al del Poder Legislativo y cuyos gastos no puedan financiar otras necesidades del Poder Legislativo.

[4] Como se discute detalladamente en la sección anterior, los aspectos macroeconómicos del presupuesto (monitoreo y perfeccionamiento de la regla fiscal, proyecciones y evaluación de sostenibilidad de mediano y largo plazo) serán responsabilidad del Consejo Fiscal, cuya institucionalidad y capacidades se propone reforzar.

- Tanto la BCN como la OPFP debieran depender de un Consejo de Evaluación Legal y Financiera, que opere como directorio supervisor de ambas entidades.
- Dicho Consejo estaría integrado por cinco personas escogidas sobre la base de perfiles definidos y con altas exigencias curriculares. Por ejemplo, junto con las calificaciones profesionales y la experiencia requerida, podrían considerarse también exigencias en la línea de lo actualmente vigente para la composición del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, el que está integrado, entre otros, por un ex consejero del Banco Central, un ex decano de una facultad de Economía o Derecho y un ex Ministro de Hacienda o de Economía o Director de la DIPRES.
- Se propone que dos de sus integrantes se seleccionen a partir de propuestas del Ejecutivo (previa elaboración de ternas por el sistema ADP) ratificados en su nombramiento por quorum de 3/5 de los senadores y diputados en ejercicio. Los otros tres consejeros serían seleccionados por una Comisión Bicameral y ratificados en su nombramiento también por un quorum de 2/3 de los senadores y diputados en ejercicio.
- Los consejeros durarían en el cargo seis años para evitar la coincidencia con período de elecciones y serían renovados por parcialidades. El presidente del Consejo será elegido por los mismos consejeros.
- El Consejo sería también el encargado de seleccionar los Directores Ejecutivos de las dos entidades dependientes: la BCN y la OPFP. La búsqueda y proceso de selección de una quina de postulantes sería ejecutado por el sistema ADP.
- Para estos puestos debiera elaborarse un perfil de cargo exigente al que sólo accedan personas de alta calificación profesional. La duración en el cargo deberá ser por un plazo desfasado del ciclo parlamentario. Una eventual remoción de cualquiera de los Directores Ejecutivos sería sólo por causales definidas y con el acuerdo con 4/5 del Consejo.
- Adicionalmente, debiera incorporarse la obligación de contar con un consejo de la sociedad civil de carácter consultivo, haciendo extensiva la norma que hoy rige para los órganos de la Administración del Estado, según el artículo 74 de la Ley N.º 20.500.

La importancia del gobierno corporativo de las oficinas parlamentarias de presupuesto /

En **CANADÁ**, se optó por integrar la *Office of the Parliamentary Budget Officer* dentro de la *Library of Parliament*, equivalente a nuestra Biblioteca del Congreso Nacional. Esta decisión ha tenido repercusiones desde el punto de vista de la independencia administrativa, incluyendo dificultades en el control de los recursos humanos y del equipo técnico. Además, se generaron tensiones respecto de la transparencia de los trabajos y publicaciones, ya que mientras la OPBO publica todos sus productos, la *Library of Parliament* mantiene ciertas asesorías confidenciales, en atención a los servicios que presta a los parlamentarios. A raíz de estas tensiones, se han considerado modificaciones legislativas para mantener ambas entidades dependientes del Parlamento, pero de forma separada.

En **COREA DEL SUR**, en el año 2003 se creó la *National Assembly Budget Office* (NABO), institución que además de llevar a cabo las tareas más comunes de una Institución Fiscal Independiente, está a cargo de la evaluación de programas. Actualmente cuenta con un presupuesto de USD 13,1 millones y 138 personas en el equipo permanente. A pesar de que NABO es en muchos aspectos un referente a nivel mundial, la principal debilidad dice relación con su gobierno corporativo. El Director de NABO es nombrado y removido por el Presidente de la Asamblea Nacional con el consentimiento del *Steering Committee*. Su nombramiento se hace a partir de recomendaciones de un Comité especial compuesto por siete miembros externos al Congreso que basan su búsqueda en criterios generales (que tenga relación con servicio público, cuente con *expertise* y mantenga la neutralidad). El Director de NABO no está sujeto a un período definido de servicio, lo que ha llevado a que, en la práctica, renuncie cada dos años, al momento que cambia el Presidente de la Asamblea. La nueva autoridad política podría renombrar al Director saliente, sin embargo, ello no ha sucedido. Además, en una ocasión (elecciones del año 2005) el Presidente de la Asamblea removió al Director de NABO.

En **MÉXICO**, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) fue creado en 1998 y ha sido modificado en varias ocasiones, incluyendo una expansión de sus tareas en el año 2006. Actualmente cuenta con un presupuesto de USD 2,8 millones y un equipo de 60 personas. El Director del CEFP es elegido por concurso llevado a cabo por un jurado, en base a requisitos establecidos por ley, y debe ser aprobado por el plenario. Los Directores han venido de diversos sectores y especialidades, incluyendo economistas, auditores y políticos (ex parlamentarios o asesores políticos). Por ley, el período de duración en el cargo es de cinco años renovables, sin embargo, en la práctica, se observa que el Director cambia junto con el ciclo electoral. Ello ha generado críticas sobre la politización en torno a la dirección del CEFP. Por otra parte, si bien el equipo técnico del CEFP se contrata mediante concurso público y normalmente a través de procesos de reclutamiento de las mejores universidades mexicanas, a diferencia de otros países, en este caso no existe un tránsito fluido de funcionarios desde el Ministerio de Hacienda, en parte por menores escalas remuneratorias.

Fuente: von Trapp, por publicar.

INSTITUCIONALIZAR UN NUEVO SISTEMA DE ASESORÍA DE CONFIANZA DEPENDIENTE DE LAS BANCADAS PARLAMENTARIAS /

¿Por qué?

Fortalecer la capacidad técnica de los parlamentarios puede abordarse desde la perspectiva de la asesoría neutral que reciben, sin embargo, lo anterior debe ir acompañado de mejoras respecto de la asesoría de confianza, la que debe ser un puente entre el congresista y la información imparcial otorgada por distintas entidades. Avanzar solamente en más y mejor asesoría neutral, ya sea por mejoras a la BCN o por la instauración de la OPFP o de la Agencia de Productividad y Evaluación (sección 3. Evaluación, control y transparencia) no será suficiente si lo que se busca es que los parlamentarios hagan uso de los productos que emanen de estas instituciones. Para ello, es clave avanzar en la asesoría de confianza, dedicada precisamente a procesar la información neutral conforme a las visiones y consideraciones del parlamentario.

Desde hace ya varios años que se han avanzado propuestas que buscan institucionalizar un sistema de asesoría de confianza para los parlamentarios (Valdés y Soto 2009). Se trata de una asesoría que combina una relación de cercanía política con los respectivos parlamentarios, de manera que ellos confíen en las recomendaciones, con capacidad técnica para relacionarse con los diversos asesores neutrales.

Recientemente, el Consejo de Modernización de la Labor Legislativa 2015 propuso reforzar las asesorías de las bancadas, especialmente tomando en cuenta la relación de confianza que existe entre los parlamentarios y dichos asesores, pero sometiéndolos a un estatuto riguroso para evitar que su trabajo se destine a labores distintas de las propiamente legislativas (Propuesta G.18).

¿Cómo?

Para potenciar la asesoría de confianza se propone:

- Institucionalizar un sistema de asesorías de confianza dependiente de las bancadas parlamentarias.
- El sistema de selección de los asesores debe combinar i) un corte técnico (ADP u otro similar) con ii) un corte de confianza por parte de las bancadas.
- Dado que la asesoría será dependiente de estas últimas, se propone que cada una establezca una Comisión de Evaluación, en la que estuviesen reflejadas las diversas corrientes existentes al interior de cada bancada.
- Para velar por la integridad de los asesores de confianza, se propone la dictación de un Código de Conducta que incluya la prohibición de trabajo en terreno, regulación de conflictos de interés y establezca sanciones ante eventuales incumplimientos.
- Las remuneraciones de los asesores de confianza debiesen ser fijadas por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, según criterios objetivos.

La asesoría parlamentaria en la experiencia comparada /

Al igual que en Chile, en general, la experiencia comparada muestra que los legisladores cuentan con dos tipos de asesores: los de confianza (ya sea del parlamentario o del partido) y los que prestan asesoría neutral, instancias que buscan fortalecer la capacidad de los congresos.

En **ESPAÑA**, convive el *personal eventual*, asesores de confianza que prestan asesoría directa a los miembros de las Mesas y otros parlamentarios, con los funcionarios de las Cortes Generales. En **CANADÁ**, si bien los asesores de confianza son considerados servidores públicos (y se someten, por ejemplo, al mismo sistema de pensiones), éstos no están sujetos a las reglas de seguridad en el empleo y están exentos de la neutralidad exigida para los demás funcionarios. Por el contrario, su trabajo está concebido en beneficio del parlamentario o del partido.

En **ESTADOS UNIDOS**, la asesoría de confianza, los llamados *staffers*, está enfocada en las oficinas de los parlamentarios y en los comités. Respecto de los comités, a pesar de que debieran ser seleccionados sin consideración a su afiliación política, en la práctica, la designación de los asesores depende en gran medida de la distribución que hagan los líderes de la mayoría y minoría. Los asesores de los comités se caracterizan por ser profesionales con mayor grado de especialización y más años de experiencia.

En el caso de la asesoría de confianza de los parlamentarios, se trata de personas más generalistas reclutados a nivel local. Tienen amplias facultades para desarrollar tareas legislativas, con la excepción de votar. Por ejemplo, pueden recopilar y sintetizar información, interrogar personas en las audiencias, buscar apoyo entre los grupos de interés y las agencias del Ejecutivo y negociar y llegar a acuerdos legislativos. Existen reglas formales, incluyendo un Código de Ética, como normas informales, incluyendo en el manejo de información y la capacidad de respuesta ante el congresista, que han dado forma al trabajo de los *staffers*.

Los *staffers* son quienes se relacionan con las instancias de asesoría neutral dependientes del Congreso norteamericano. Éstas incluyen el *Congressional Research Service* (CRS) creada en 1914, el *Congressional Budget Office* (CBO) creada en 1974 y el *Joint Committee on Taxation* (JCT), comité bicameral que cuenta con especialistas en materia tributaria.

La labor de estas instancias de asesoría neutral es significativa. A modo de ejemplo, el año 2015 el CRS recibió cerca de 600.000 peticiones de congresistas y comités, elaboró más de 1.200 nuevos informes y organizó seminarios y sesiones de capacitación a la que asistieron 7.400 participantes.

Existe, entonces, un importante grado de complementariedad entre ambos tipos de asesoría. Una neutral y estrictamente técnica que genera y sintetiza información. Y una segunda que apunta a priorizar y canalizar la información relevante al legislador. Esta última debe ser de confianza.

Fuente: Soto, por publicar.

2 / Mejor gestión en el Estado

2.1 Gestión de personas

DOTAR DE MÁS AUTONOMÍA, ATRIBUCIONES Y UN MEJOR GOBIERNO CORPORATIVO AL SERVICIO CIVIL /

¿Por qué?

La creación del Servicio Civil (SC) y del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) fueron hitos tremendamente significativos en cuanto a profesionalizar y ordenar los procesos de selección, evitando las designaciones hechas bajo criterios exclusivamente políticos. Gradualmente el sistema ha ido ampliando su cobertura y hay acuerdo de que se debe perseverar en esta vía.

Sin embargo, el modelo que se configuró en sus inicios ha mostrado algunas fallencias importantes. El uso excesivo de la figura de los directivos supuestamente Provisionales y Transitorios (PyT) en los últimos dos gobiernos, junto a la poca relevancia que, en la práctica, se da a los convenios de desempeño, dan cuenta de que el foco está más en la confianza en la persona, nuevamente en un sentido político, que en la obtención de resultados. Esto se refleja en que los directivos seleccionados duran, en promedio, apenas algo más de dos años, consecuencia de la alta tasa de desvinculaciones asociada a los cambios de gobierno. Por un lado, esto inhibe la postulación de buenos candidatos que no ven en la Alta Dirección Pública (ADP) una carrera directiva con proyección laboral, y, por otro, impide que efectivamente se logren cambios profundos en la gestión.

Las modificaciones recientemente implementadas a través de la Ley N.º 20.955 de 2016 apuntan a resolver algunos de los problemas que se han detectado en el funcionamiento del Sistema de ADP (términos de los PyT, agilización de la tramitación de los convenios, entre otros). Si bien estas modificaciones constituyen un avance, claramente aún hay mejoras pendientes de efectuar, especialmente en aspectos ligados a la institucionalidad y a la gestión.

En efecto, los cambios introducidos no modificaron la arquitectura institucional del sistema, la que no se corresponde adecuadamente con el objetivo de contar con un SC fuerte y con mayor independencia del poder político. Por lo pronto, su Consejo sigue siendo presidido por un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República y que además es el Director Nacional del Servicio Civil. Nada de esto es inocuo, ya que esta designación incide directamente en todas las acciones que tome

el SC y en las decisiones que adopte el CADP, existiendo un riesgo claro de afectar un sistema que fue creado, precisamente, para evitar una orientación político partidista del sistema de selección de altos directivos.^[5]

Sin perjuicio de la necesidad de dotar de mayor independencia al SC y al CADP, dada la relación que debe existir entre éstos y la administración pública en general, no parece pertinente elevarlo a la categoría de autonomía constitucional. Una alternativa interesante es el modelo del Consejo para la Transparencia, pero en este caso es necesario que exista mayor vinculación con la administración central.^[6] Asimismo, de contar el SC con procesos y estándares técnicos bien definidos, la autonomía que éste requiere también sería mejor resguardada. En síntesis, se requiere que sea independiente, pero no por ello que tenga la capacidad de frenar el funcionamiento de un determinado gobierno.

En otro orden de cosas, en la actualidad, el SC no sólo cuenta con escasa independencia en el plano político, sino que además juega un rol secundario en materia de gestión de personas en el Estado. De hecho, su organización interna demuestra inequívocamente que su foco está en el proceso de selección ADP, en perjuicio del acompañamiento de los altos directivos, el monitoreo de su gestión y el apoyo más explícito a los servicios en materia de gestión de recursos humanos en general. Si bien los cambios introducidos por la Ley N.º 20.955 avanzan en otorgarle más atribuciones al SC en lo que dice relación con gestión de personas, de todos modos su rol es relativamente menor.

Con todo, al consignar que el SC debiese tener mayor injerencia en materia de gestión de personas en el Estado, en ningún caso se estima que éste deba determinar en detalle las políticas internas que quieran establecer los distintos servicios. Su rol en este plano sería definir un marco mínimo con una visión de Estado que cubra todo el ciclo laboral, desde el acceso, promoción, evaluación, capacitación, desvinculación y retiro. Los servicios deben ser receptivos y aplicar esas normativas mínimas. Por lo tanto, se trata de centralización de directrices y descentralización de la toma de decisiones para aplicar las políticas.

[5] La Comisión de Reforma del Estado del CEP (2002) propuso un Consejo de Dirección Pública como una entidad autónoma colegiada, con un Presidente elegido por el Presidente de la República con voto dirimente. En tanto, la propuesta del Consorcio para la Reforma del Estado (2009) era transformarlo en un organismo independiente, como el Consejo para la Transparencia. El Centro de Políticas Públicas UC también ha expresado la necesidad de una reforma al gobierno corporativo del SADP (Williamson e Irarrázaval 2016).

[6] Órganos como el INDH o el Consejo para la Transparencia son órganos de control, fundamento base para su autonomía. En este caso, no se trata de un órgano fiscalizador pero sí de un órgano que tendrá injerencia en la selección y evaluación de los altos directivos, por lo que es un ente facilitador, pero que a la vez requiere cierto grado de independencia.

Adicionalmente, el SC debiera tener la capacidad de analizar estadísticas de gestión de personas en el Estado y construir *benchmarks* que informen la gestión propia de los servicios en este ámbito. Para que el SC pueda asumir este tipo de funciones, éste requiere reorganizarse internamente y potenciar el área de gestión y desarrollo de personas.

¿Cómo?

Se propone para el SC un consejo integrado por cinco consejeros: cuatro elegidos por el mecanismo actualmente vigente (nominación del Presidente de la República con ratificación del Senado, en duplas y por plazo de seis años con renovación por parcialidades) y un quinto integrante nombrado por el Presidente de la República, pero a partir de una terna propuesta por los otros cuatro consejeros y aprobada por mayoría simple de sus integrantes.^[7] La terna deberá estar compuesta por candidatos que cumplan con ciertos requisitos mínimos de perfil del cargo.^[8] Este quinto consejero ocuparía la Presidencia del Consejo y también estaría en funciones por seis años.

Se busca que el Consejo tenga un rol mucho más activo y permanente, especialmente porque el objetivo principal es que el SC asuma la función de selección, reclutamiento, monitoreo y asesoría de los altos directivos, junto con entregar orientación y definir marcos mínimos para la gestión de personas, es decir, mucho más de lo que actualmente realiza el Consejo. Por lo mismo, sus integrantes debieran ser de dedicación exclusiva y debidamente remunerados, mientras que el SC debiese ver reforzada su dotación y competencias.^[9]

En este contexto, el cuerpo colegiado dejaría de ser el CADP (abocado exclusivamente a la selección) y pasaría a ser el Consejo del Servicio Civil, supervisando ahora ambas caras: selección y gestión y desarrollo de personas.

Por otro lado, debe modificarse también la Ley del SC de manera tal de separar las funciones del Director Nacional y del Presidente del CADP. Actualmente, la mis-

[7] En caso de que no haya acuerdo, el Presidente de la República nombra directamente, pero el Senado debe ratificar el nombramiento con 4/5 de sus miembros. Y en el caso de rechazarse el nombre en el Senado, se mantiene en el cargo quien era el Presidente del Consejo anterior y a falta de éste a quien nombre el Presidente de la República.

[8] La alternativa en discusión es que el Presidente presente una terna de candidatos que cumplan con ciertos requisitos mínimos de perfil del cargo al Consejo, y que sea el Consejo quien elija dentro de esta nómina.

[9] La dedicación exclusiva es un requisito bastante exigente pero que se estima necesario a la luz de las nuevas tareas que asumiría el SC y de la mayor jerarquía que se le quiere dar a su función. Un riesgo asociado a esto es una eventual dificultad para encontrar interesados. Medidas que podrían mitigar este riesgo son elevar el tope de renta mensual (en tanto la remuneración se mantenga definida por sesión realizada) o bien pensar en un modelo con más consejeros, como es el caso del Consejo Nacional de Educación.

ma persona cumple estos dos roles. El Servicio Civil debiera tener un Director Nacional aparte del Consejo, seleccionado mediante el propio sistema ADP, eligiendo el Presidente de la República de entre una terna propuesta por el Consejo.

El Director Nacional operará en función del Consejo, evitando que este órgano colegiado sea sólo un sancionador de las labores cumplidas por éste. El Consejo es el que determina qué materias delega a la decisión autónoma del Director y qué materias deben ser ratificadas por ellos.

Se propone que el Consejo tenga amplias facultades para reestructurar la orgánica interna del servicio, quedando explícitamente establecido que éste deberá abocarse tanto a la ADP como a la Gestión y Desarrollo de Personas (áreas hoy cubiertas por sus actuales subdirecciones). Lo ideal es lograr un mayor equilibrio en las funciones, roles y responsabilidades del SC en cada ámbito.

CONTAR CON SUBSECRETARIOS PROFESIONALES DEDICADOS EXPRESA Y EXCLUSIVAMENTE A LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS A SU CARGO /

¿Por qué?

Uno de los principales problemas de gestión en el sector público es que no existe una figura dentro de los ministerios con dedicación exclusiva a la gestión de los mismos y de sus servicios dependientes. La gestión de desempeño, el monitoreo y el apoyo a la labor de los jefes de servicio, coordinando y adecuando los incentivos y otros instrumentos de gestión asociados, son tareas complejas que requieren mucha dedicación y altísima capacidad profesional. Independiente del vínculo entre la política y la gestión técnica existente en la administración pública, es fundamental que la labor de gestión se aborde con la dedicación y profesionalismo que dicha función exige.

Formalmente, esta labor recae hoy en los subsecretarios. De acuerdo a la Ley de Bases de Administración del Estado (LOCBGAE), son éstos a quienes, como colaboradores inmediatos de los ministros, les corresponde “coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley”.

Estas tareas no son precisamente simples ni poco intensivas en tiempo y no es extraño que se vean postergadas por labores en el ámbito de la gestión política como son la estrategia legislativa y la comunicación. Esta dualidad de funciones ya fue consignada por el Consorcio para la Reforma del Estado (2009), donde se reconocía, explícitamente, la dificultad de conciliar su rol de apoyo al ministro en paralelo a la responsabilidad sobre programas no asignados a servicios específicos y sus funciones de gestión interna. En ese contexto, la propuesta del Consorcio llamaba 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”, separación que exigía modificar los criterios de subrogación del ministro.

Una opción alternativa, pero también en la lógica de reforzar al subsecretario como responsable de la gestión, fue lo planteado en el proyecto de ley presentado en 2013 que buscaba modificar el SC y ADP (Boletín N.º 9084-05). En éste se establecía la obligación para el subsecretario de dotar a su equipo de modo adecuado para cumplir las tareas de gestión, contando para esto con “directores de gestión” elegidos en consulta con el SC.

Finalmente, desde una vertiente más actual, se ha llegado a plantear la necesidad de modificar la LOCBGAE de manera de explicitar más claramente la responsabilidad que debiesen tener los subsecretarios en relación con la gestión de los servicios dependientes. Estas propuestas señalan qué ley debiera establecer que será una responsabilidad específica del subsecretario “supervisar el sistema de gestión del desempeño del sector y de cada uno de los servicios adscritos al ministerio a su cargo, armonizando los diferentes instrumentos de gestión de los mismos, y asegurando la adecuada concursabilidad de los cargos que correspondan a la Ley de Alta Dirección Pública” (Centro de Sistemas Públicos 2016).

Definiciones de este tipo se alinean dentro del espíritu de las propuestas contenidas a lo largo de este informe, en tanto enfatizan en la necesidad de abocarse en forma expresa y urgente en mejorar la gestión de los servicios a los ciudadanos y abonan a la idea de contar con una figura de alto nivel que esté exclusivamente dedicada a esto.

La experiencia reciente en esta materia nos deja elementos relevantes para considerar. Por lo pronto, la implementación del plan ChileGestiona en el período 2010-2014 es evaluada como un aporte valioso en el objetivo de mejorar la gestión de los servicios, acogiendo la necesidad de reforzar el vínculo de control entre ministerio y servicio (Banco Mundial 2011).

ChileGestiona involucró el establecimiento de los Diálogos de Desempeño entre los subsecretarios y los jefes de servicio, con el objeto de analizar la gestión en base a indicadores de actividad principal y otros basados en indicadores de gestión interna. Respecto de la evaluación del programa, los análisis coinciden en que se trató de una iniciativa útil y que efectivamente logró avanzar en la tarea de involucrar a las subsecretarías en la supervisión de la gestión de los servicios (Inostroza 2014 y Centro de Políticas Públicas UC 2014b). Las aprensiones, en tanto, coinciden en la necesidad de coordinar e integrar mejor los esfuerzos como ChileGestiona con otros sistemas y actores dentro del Estado que persiguen objetivos similares. A esto se suma que, al no institucionalizarse el diseño, su continuidad se vio truncada.

Toda esta discusión no debe entenderse como un intento ciego por separar la política de la gestión pública. Por el contrario, avanzar en esta línea daría soporte a una mejor acción política al aumentar la probabilidad de que el aparato estatal logre materializar las iniciativas que la ciudadanía demanda y que los políticos priorizan y canalizan. La responsabilidad de materializar las políticas debiera, entonces, ser liderada por especialistas con experiencia en gestión pública, con un foco claro en los objetivos del área y que idealmente puedan proyectarse más allá de un determinado período presidencial.

¿Cómo?

Fortaleciendo expresamente la función de gestión al interior de los ministerios por la vía de acotar el rol del subsecretario a estas materias y explicitando las responsabilidades específicas que ello conlleva. El subsecretario debiera abocarse exclusivamente a la gestión de desempeño del sector, monitoreando y apoyando la labor de los jefes de servicio, coordinando y adecuando los incentivos y otros instrumentos de gestión asociados. Todo, dentro de un marco claro de objetivos estratégicos debidamente explicitados, vinculados al ciclo presupuestario y derivados expresamente de las prioridades políticas del gobierno en su afán por cumplir con las expectativas de la ciudadanía.

Este cambio se apoyaría en la facultad de nombrar viceministros en el gabinete ministerial (ver propuesta en sección 1. Mejor deliberación política / 1.1 En decisiones del Poder Ejecutivo), para que éstos concentren la labor política que actualmente ocupa buena parte del tiempo de muchos subsecretarios.

De esta manera, el subsecretario sería formal y efectivamente el jefe administrativo, quedando su selección sujeta a un proceso en la línea del actual sistema ADP, es decir, con filtro de mérito y selección desde el poder político, donde el SC elabora una nómina de acuerdo a un perfil determinado, pero quedando la elección final en manos del Presidente de la República.

La duración en el cargo sería de tres años con posibilidad de renovación, manteniéndose la exigencia recientemente introducida al sistema ADP que en los ocho meses anteriores al inicio de un nuevo período presidencial se requerirá la autorización del Consejo del SC para la realización de concursos.

Respecto de la eventual remoción de un subsecretario durante el período de vigencia de su designación, las autoridades deberán fundar dicha resolución de acuerdo a causales establecidas, entre ellas el incumplimiento de su convenio de desempeño.

A diferencia de lo establecido en la última modificación al sistema de ADP (Ley N.º 20.955), en este caso sí se permitiría llenar temporalmente una posición de

subsecretaría con un directivo en calidad de Provisional y Transitorio (PyT), aunque con la diferencia respecto de la negativa experiencia reciente, que éste no podría ser elegido, en el caso de que se presente, en el proceso de selección de la autoridad titular. Los concursos para este cargo tendrán prioridad entre los procesos que deba llevar el SC, sin perjuicio de que se aspira a que, en el nuevo esquema propuesto, estos cargos tengan mayores grados de continuidad.^[10]

Los subsecretarios debiesen tener remuneraciones y convenios de desempeño alineados con las características del sector a administrar, los objetivos estratégicos de cada servicio y con los respectivos productos.

EXTENDER LA SELECCIÓN DE ALTOS DIRECTIVOS POR MÉRITO PROFESIONAL /

¿Por qué?

En el contexto de profesionalización de los servicios públicos que aquí se ha planteado, y en un esquema donde los titulares de las subsecretarías se designarían por concurso público y tendrían idealmente mayor permanencia en el tiempo, lo lógico es subir también un escalón en cuanto a la profesionalización del primer nivel jerárquico.

En la actualidad, dichas designaciones son resorte del Presidente de la República, esquema que no tiene mucho sentido si, sobre el jefe de servicio, habría ahora un subsecretario exclusivamente dedicado a supervisar su gestión y elegido por concurso público. Según información del SC, en cambios de coalición gobernante, las desvinculaciones del primer nivel oscilan entre el 60 y el 70 por ciento durante el primer año, con presiones de actores políticos y regionales, a lo que se suma un importante porcentaje de renuncias no voluntarias, por lo que, en la práctica, la duración de los altos directivos públicos no supera los 2,4 años (Egaña 2016).

Si se quiere que los subsecretarios lideren y coordinen la acción de sus servicios dependientes y de aquellas tareas que realiza directamente la subsecretaría, es pertinente que éste tenga mayor injerencia en la selección de sus colaboradores.

En línea con lo anterior y en la lógica de flexibilizar y descentralizar las decisiones al interior del Estado, parece pertinente modificar el proceso de selección de las autoridades de segundo nivel. Actualmente, la Ley N.º 19.882 establece que el jefe superior del servicio seleccionará de entre una nómina elaborada por un comité de selección integrado por “un representante del jefe superior del servicio respectivo, [...], un representante del ministro o subsecretario del ramo, [...], y un miembro del

[10] En un esquema como éste posiblemente sea necesario distinguir casos especiales que eventualmente debieran mantener la designación directa (por ejemplo, Subsecretaría del Interior o Subsecretaría de Relaciones Exteriores).

Consejo de la Alta Dirección Pública o un representante de éste elegido de una lista de profesionales”.

Hay en esta fórmula al menos dos elementos discutibles. Primero, que el comité de selección lo integre un representante del jefe de servicio que posteriormente será responsable de la selección final. Segundo, que en el comité participe también un representante del ministro, quien de acuerdo a lo aquí propuesto tendrá ahora una distancia aún mayor a la que ya existe entre el líder político de un ministerio y un directivo de segundo nivel jerárquico sobre el cual habrán dos superiores profesionales y designados por concurso.

Esta fórmula debiese ser perfeccionada en la lógica de descentralizar las decisiones y de reducir espacios a designaciones por criterios diferentes al mérito y potencialmente alejadas del interés por mejorar la gestión del servicio.

Finalmente, diferentes propuestas consideran la extensión del SADP para incluir, por ejemplo, hasta el tercer nivel jerárquico. Se estima que esto no es pertinente en el contexto propuesto. Un sistema como éste en todo nivel es excesivamente costoso y lento. Pero más importante que el alto costo, dado que se busca que los jefes de servicio (ahora elegidos con un mecanismo ADP sin incidencia política) tengan mayores grados de flexibilidad en el manejo de sus reparticiones, extender el SADP a niveles inferiores sería contradictorio.

¿Cómo?

En este contexto se proponen las siguientes recomendaciones según nivel jerárquico:

i / Primer nivel:

- Establecer que será el subsecretario quien elija de entre la nómina que para estos efectos preparará el SC. Como es en la actualidad, la designación sería por tres años renovable.
- La evaluación de los directivos del actual primer nivel debe ser principalmente del subsecretario, teniendo el SC un rol de monitoreo y de apoyo en esta función. Los parámetros de evaluación estarán establecidos en los convenios de desempeño y debieran estar vinculados a los productos y objetivos estratégicos del servicio.
- Dentro del proceso de selección y evaluación se deben promover formas de movilidad horizontal de los altos directivos con una mirada de largo plazo y que potencie el desarrollo profesional de los directivos. El SC debiera apoyar y monitorear este esquema.
- La remoción del alto directivo de primer nivel debe ser por causales establecidas, entre ellas el incumplimiento de su convenio de desempeño.

Estos cargos perderían entonces la categoría de “exclusiva confianza”. Con todo, la decisión de remover a un jefe de servicio será responsabilidad del subsecretario, quien ahora estará expresa y permanentemente dedicado a gestionar su servicio. En este contexto, tal y como se le entrega a éste la facultad de seleccionar a sus colaboradores, el subsecretario debe tener flexibilidad en materia de remoción. Por lo mismo, en este caso no se propone que todo proceso de remoción deba ser visado por el Consejo del SC, si no sólo en el caso de que el funcionario removido lo impugne. En ese caso, para revertir la decisión del subsecretario se requerirá que el Consejo del SC lo acuerde con el apoyo de 3/5 de sus integrantes.

ii / Segundo nivel

- Establecer que el comité de selección ya no lo integre un representante del ministro sino siempre el subsecretario (ahora ADP) o un representante de éste, quien debe estar previamente inscrito en un registro que llevará el SC.
- Se propone también excluir al “representante del jefe de servicio” (dado que es precisamente este último quien elige de la nómina) y en su reemplazo incorporar un segundo representante del Consejo del SC. Los integrantes del Consejo del SC podrán ser representados por personas seleccionados de una lista de profesionales elegidos por el Consejo, pero a diferencia de como es en la actualidad, para integrar dicha lista deberá cumplirse con requisitos mínimos de conocimiento y experiencia. El propio Consejo debe definir dichos requisitos y efectuar procesos periódicos de selección.
- La evaluación de directivos de segundo nivel debe ser principalmente del subsecretario y el jefe de servicio y teniendo el SC un rol secundario en este caso (monitoreo y apoyo).
- La remoción del directivo de segundo nivel debe ser también por causas establecidas, pudiendo éste impugnar la decisión ante el Consejo del SC, el que sólo podrá revertirla con el apoyo de 3/5 de sus miembros.

iii / Tercer nivel

- Se propone no extender el sistema de ADP al tercer nivel jerárquico, pero sí establecer que dichas designaciones debiesen ser realizadas siempre mediante concursos transparentes (ver propuesta específica en esta sección).

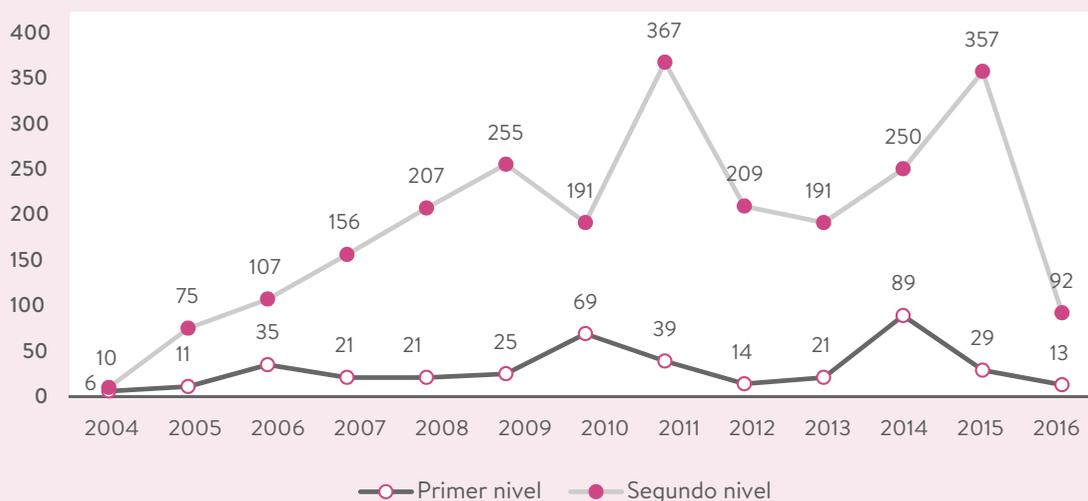
Evolución del sistema ADP hasta 2016 /

El SADP aumentó su cobertura gradualmente entre 2004 y 2012. Al momento de entrar en funcionamiento, 417 cargos quedaron automáticamente adscritos (48 servicios) mientras los restantes debían incorporarse paulatinamente hasta el año 2010. Con todo, a pesar de la adscripción, un cargo se incorpora al sistema sólo cuando la vacancia por renuncia o despido ocurre. A febrero de 2017, 1.114 cargos de 125 servicios públicos estaban incorporados al sistema. De éstos, 119 cargos corresponden a autoridades de primer nivel jerárquico y 995 son de segundo.

Independientemente del aumento de cobertura, la mayor debilidad en este plano está en la alta rotación y en la consecuente escasa acumulación de experiencia relevante que logran los directivos. Los 2,4 años que, en promedio, duran en sus cargos las personas seleccionadas se explican, en buena parte, por la altísima rotación de personas ocurrida en los últimos cambios de gobierno. Por lo pronto, los tres puntos más altos en la serie de concursos para el primer nivel realizados anualmente son, justamente, los primeros años de las respectivas administraciones (2006, 2010 y 2014).

Cabe señalar que la serie de concursos de segundo nivel muestra un comportamiento similar, pero desfasado en un período. Esto tiene toda lógica en términos operativos, pero ciertamente se aparta de los objetivos del SADP.

Concursos por año (2004 a junio de 2016)



Fuente: Fraile, por publicar.

TRANSFORMAR LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO E INCENTIVOS COLECTIVOS EN INSTRUMENTOS DE GESTIÓN ÚTILES /

¿Por qué?

Como ya se señaló, el SC debiera ser el responsable de fijar un marco mínimo y claro que asegure la transparencia de los procesos y el mérito como factor principal en los sistemas de selección, promoción e incentivos en el sector público. En materia de evaluación del desempeño de los altos directivos, el SC debiera tener un rol diferenciado según nivel, con un apoyo y monitoreo directo en el caso de la subsecretarías, pero más bien orientador y consultivo en los demás niveles. Con todo, el SC debiese tener una incidencia mucho más relevante que la que actualmente tiene en materia de gestión de personas en el Estado.

En este contexto, el SC debiese contar con especialistas capaces de asesorar a ministros y viceministros en la elaboración y monitoreo de los convenios de desempeño (CD) de los subsecretarios, apoyando también a estos últimos con los CD de los directivos de primer nivel. Este apoyo apunta a que los convenios sean realmente instrumentos útiles y que, a su vez, configuren un marco que fomente la conversación continua sobre desempeño entre directivo y su superior jerárquico.

La elaboración de los CD, en particular los de los subsecretarios, debiera realizarse en estrecho vínculo con la DIPRES, en razón del necesario nexo que debiera haber entre los objetivos estratégicos de la cartera y el marco presupuestario que dispondrá. Vincular este esfuerzo al ciclo presupuestario ayudaría también a una mayor coordinación de las acciones del Estado.

El SC debiera también prestar asesoría frente a solicitudes de los servicios, en una lógica de equipo especialista en gestión de personas que preste servicios a distintas reparticiones del Estado. De este modo, el SC podría adquirir un rol más activo sólo en caso de ser requerido (Centro de Políticas Públicas UC 2013).

Lamentablemente, en la actualidad la forma en que se elaboran y monitorean los CD tiene bastante poco de los elementos recién descritos, en particular respecto de sus contenidos y de su seguimiento, donde la percepción reportada es que tal seguimiento no ocurre u ocurre con foco en el proceso administrativo (Centro Políticas Públicas UC 2013 y Vergara 2015). En este contexto, es perentorio que los CD evolucionen hacia a una lógica de observación del desempeño en modo de proceso, y no de cierre, permitiendo que el desempeño se pueda ir ajustando gradualmente a lo esperado (Barros et al., por publicar).

Las recientes modificaciones introducidas por la Ley N.º 20.955 son razonables en términos de agilizar la suscripción de los CD, ya que ahora el superior jerárquico tiene 30 días para elaborarlo y se suprime el procedimiento de firmas secuenciales

por parte de los ministros. Esto acelera el proceso y hace posible que los CD sean también una herramienta útil para mejorar la gestión. Sin embargo, persiste la necesidad de avanzar en mejorar sus contenidos específicos y de que el SC asuma un rol mucho más preponderante en su elaboración y monitoreo.

Ahora bien, los problemas con la evaluación del desempeño y los incentivos asociados no se limitan a los altos directivos. Un ámbito en el que existe creciente coincidencia entre la academia y la opinión de buena parte de los propios directivos es respecto de lo inadecuado del diseño actual de los incentivos monetarios del sector público (Centro de Sistemas Públicos 2016 y Martínez 2017).

Si bien se reconoce que tanto el Programa para el Mejoramiento de la Gestión (PMG) como las Metas de Eficiencia Institucional (MEI) y los Convenios de Desempeño Colectivo (CDC) constituyen señales potentes en cuanto a intentar incentivar un mejor desempeño de quienes trabajan en el Estado, en la práctica su formulación e implicancias han redundado en una serie de situaciones que poco tiene que ver con sus objetivos iniciales. Lo poco apropiado del sistema se debe a varios elementos que se retroalimentan:

- su incidencia creciente en la renta permanente de los funcionarios (no se paga en una cuota si no parcelado a lo largo del año),
- la escasa gradualidad en la determinación de los premios a obtener (lógica de todo o nada),
- el carácter institucional de los incentivos (lo que maximiza el costo de la pérdida del beneficio transformándolo en una catástrofe institucional).

Con el paso del tiempo, estos elementos han configurado un escenario en el que la sola posibilidad de no ganar el incentivo se vuelve algo inaudito. El costo de no obtenerlo es simplemente demasiado alto para ser asumido por la autoridad política. ¿Qué ocurre entonces? Que se fijan objetivos de gestión que se sabe de antemano se van a cumplir, lo que por construcción redundará en que casi el 100 por ciento de los funcionarios recibe casi siempre el 100 por ciento del incentivo. Ahora bien, esta situación no sólo es absurda en términos conceptuales, también lo es en términos de los recursos que el Estado invierte en mantener y alimentar plataformas y sistemas con decenas de indicadores que miden cosas muchas veces irrelevantes para la gestión del servicio.

En vista de su escaso aporte a mejorar la gestión y de lo costoso de su mantención, es imprescindible modificar sustancialmente la estructura de estos beneficios. Esto debe hacerse reconociendo lo complejo que siempre es estructurar adecuadamente un sistema de incentivos remuneracionales y en el contexto de un modelo de gestión como el propuesto que es bastante más descentralizado y flexible que el actualmente vigente.

¿Cómo?

En cuanto a la elaboración y suscripción de los CD se propone:

- Subsecretarios: convenios son suscritos con el ministro respectivo.
- Primer nivel: convenios son suscritos con el ministro y el subsecretario, luego de ser elaborados por el subsecretario.
- Segundo nivel: convenios son suscritos con el subsecretario y el jefe de servicio (primer nivel), luego de ser elaborados por el jefe de servicio.

En todos los convenios, el Servicio Civil prestará asesoría en la elaboración y participará en las reuniones de evaluación sobre el cumplimiento de las metas convenidas en el caso de los convenios de los Subsecretarios y directivos de Primer Nivel. En caso de una discrepancia sobre la evaluación se recurrirá al Consejo del SC quien decidirá.

En cuanto a los contenidos de los convenios de desempeño se propone vincularlos explícitamente a los objetivos definidos en el marco del proceso presupuestario.^[11] En este contexto se propone:

- Los CD debiesen vincularse a las prioridades y productos estratégicos de los servicios, estando estos últimos explícitamente ligados al proceso de elaboración del presupuesto y sus asignaciones, lo que requiere un vínculo directo con la DIPRES.
- Junto con definir “qué” se quiere lograr, los CD deberían establecer las competencias/conductas que se requieren (el “cómo”).
- Debe permitirse también la incorporación de aspectos complementarios que el servicio deba emprender en el período específico (licitaciones relevantes, elaboración de reglamentos, etc.).
- Los convenios debiesen contemplar distintos horizontes de tiempo: uno de mediano plazo (tres años) para los lineamientos generales y objetivos estratégicos, y otro anual para metas específicas.

En cuanto a los incentivos monetarios generales del sector público, siguiendo la propuesta del Centro de Sistemas Públicos (2016) y a Martínez (2017) se sugiere:

- Avanzar gradualmente en traspasar a la remuneración fija de los trabajadores una parte relevante del incentivo institucional.

[11] Se rescata también aquí la modificación incluida en la Ley N.º 20.955 que reduce el componente variable de la asignación ADP a sólo siete por ciento, introduciendo también una regla de aplicación más proporcional al cumplimiento del convenio y desligándolo de la obtención del PMG.

- Que los componentes monetarios se ligen a indicadores transversales vinculados a obligaciones de información, como la construcción y difusión de indicadores relativos a la materialización de los productos y objetivos estratégicos, ámbito en el que aún existen serios vacíos de información que urge completar.
- El monto que actualmente se vincula a indicadores estratégicos (formulario H) pasaría a remuneración fija, reduciéndose la porción variable de este componente de 7,6 a 2 por ciento aproximadamente.

Finalmente, en cuanto a los convenios de desempeño colectivo (CDC), a la fecha no existe una evaluación acabada de su funcionamiento, en buena parte porque se trata de una herramienta de gestión descentralizada para la cual no se cuenta información consolidada. Esto debiese cambiar a partir del próximo año, ya que en la actualidad los servicios están sistematizando dicha información. En ese contexto, por el momento se proponen mantener los CDC como herramienta independiente orientada a mejorar la gestión, pero con mejoras en el margen:

- Modificando sus fórmulas buscando mayor proporcionalidad en el vínculo entre sueldo y grado de cumplimiento del convenio.
- Permitiendo que los jefes de servicio puedan dar un carácter unipersonal a los convenios de los directivos de tercer nivel y otras jefaturas de similar jerarquía (ver proyecto de ley presentado en 2013 y luego retirado, Boletín N.º 9084-05).

Características deseables para los convenios de desempeño ADP /

La calidad de los servicios a la ciudadanía y la confianza de las personas en las instituciones del Estado están directamente ligadas a la productividad de los servicios públicos y al desempeño de sus altos directivos.

Por lo mismo, es fundamental definir estándares de desempeño y monitorearlos permanentemente a fin de tomar decisiones, ya sea a nivel individual o institucional. Lo anterior en un contexto en que al evaluar el desempeño de los altos directivos necesariamente se debe atender al cometido de sus instituciones.

En términos generales, para mejorar los CD de los altos directivos se requiere centrar los esfuerzos en establecer un nuevo “proceso de gestión del desempeño”. En este contexto, es importante que siempre haya claridad respecto de “quién evalúa” (el ente rector del Servicio Civil o bien el superior jerárquico en cada institución) y de “qué y cómo se evalúa” (indicadores o metas institucionales, indicadores o metas individuales y habilidades o competencias individuales).

La evidencia comparada muestra que los esfuerzos más recientes apuntan a la promoción de diálogos de desempeño efectivos. Esto puede materializarse a través de conversaciones semi-estructuradas entre el superior jerárquico y el directivo, pero basadas en evidencia y que permitan corregir la forma de gestionar, modificar *outputs*, o priorizar definiciones estratégicas.

En el contexto chileno tenemos mucho que avanzar en esta materia. Entre las posibilidades a evaluar están:

- i / reducir los incentivos perversos del sistema para sincerar las evaluaciones y aumentar la varianza en los resultados de cumplimiento de los CD;
- ii / involucrar activamente a las autoridades competentes en la gestión del desempeño de los altos directivos;
- iii / desarrollar mecanismos para el desarrollo y la retención de talento que permitan rentabilizar mejor la inversión hecha en la selección y contratación de los directivos; y
- iv / contribuir con instrumentos útiles y ligeros a orientar el proceso de toma de decisiones, con el fin de mejorar la productividad de las instituciones públicas y la calidad de las prestaciones entregadas a la ciudadanía.

Fuente: Barros et al., por publicar.

ESTABLECER UN NUEVO ESTATUTO PARA EL EMPLEO PÚBLICO /

¿Por qué?

Al año 2015, el personal civil del gobierno central ascendía a 265.951 personas (Rajevic, por publicar). Sin embargo, dichas personas no gozan de la misma calidad jurídica en su relación laboral con el Estado. La regulación ideada para el empleo público en Chile durante la década de los ochentas, principalmente a través de la Constitución Política, la Ley de Bases de la Administración del Estado y el Estatuto Administrativo, se estructura en torno a la planta de carrera, en la cual los funcionarios se mantienen sin importar los cambios de gobierno.

El objetivo era que cada servicio tuviese una planta definida por ley, con ingreso por medio de concurso público, ascenso por escalafón y despido restringido a malas calificaciones o infracciones graves acreditadas en un sumario. A ello se suma una fórmula excepcional (20 por ciento adicional) para empleados a contrata y la contratación puntual de honorarios. Sin embargo, ya a partir de los años noventa y especialmente acentuado durante la década del 2000, la realidad ha demostrado que las plantas no son la base del empleo público (Rajevic 2016a). Por el contrario, fórmulas legales de contratación, concebidas como excepcionales o marginales, han pasado a tener preponderancia en la realidad actual (ver cuadro 1).

Ello responde a varios factores, incluyendo la necesidad de ajustar la dotación a la realidad por sobre una normativa estática que incluye la especificación de escalafones, grados y cantidad de cupos respectivos. En la práctica, no se da prioridad a la provisión de la planta de carrera, se ha liberado el límite legal del 20 por ciento para las contrata (por normas transitorias y por ley de presupuestos), se contratan personas a honorarios para ejercer labores de funcionarios públicos y se renuevan sucesivamente los contrata y honorarios, pasando, en la práctica, a ser permanentes (Rajevic, por publicar).

Ahora bien, la flexibilidad que suponía el empleo a contrata (con contratos anuales renovables que podían ser desvinculados sin causales y sin indemnización por despido o no renovación), parece ya no ser tal, tomando en cuenta los fallos de la Corte Suprema en los últimos años aplicando las garantías del Código del Trabajo a las contrata y honorarios así como las exigencias de la Contraloría General de la República controlando la discrecionalidad en la terminación anticipada o en la falta de renovación de las contrata (Dictámenes N.º 22.766/2016 y 23.518/2016) (Rajevic, por publicar).

A este panorama se suma una dispersión en la fijación de las remuneraciones de los funcionarios, ya que además de la existencia de tres escalas distintas de remuneraciones (Escala Única de Sueldos DL N.º 249 de 1973, DL N.º 1.953 de 1977 y la Escala Fiscalizadora), existen una serie de estipendios y asignaciones que responden a distin-

CUADRO 1 / Personal civil del gobierno central (1) según calidad jurídica

	1995	2000	2005	2010	2015
Planta	91.965	81.732	90.316	85.547	81.644
Contrata	33.415	57.655	73.938	113.823	150.979
Hono-G	407	47	64	9	9
(2) Hono-SA	s/i	s/i	s/i	18.240	29.215
C. Trabajo	4.812(3)	3.317	2.835	3.714	4.104
TOTAL	130.599	142.751	167.153	221.333(4)	265.951

Notas:

- 1 / Incluye Administración Central, Contraloría, Poder Judicial, Congreso y Ministerio Público.
- 2 / Sólo incluye Administración Central más Contraloría y jornada completa. En 2015 hubo 18.362 HSA sin jornada o con jornada parcial.
- 3 / Ese año sólo se reportó en esta categoría a los jornales permanentes.
- 4 / El primer año con estadísticas oficiales de honorarios a suma alzada es 2006 (16.822).

Fuente: Rajevic, por publicar, a partir de DIPRES (2012:35 y 199; 2016:33 y 129).

tas normas generales o particulares y que, aun cuando concebidas como incentivos al desempeño, han pasado a ser parte integral del sueldo (Sistemas Públicos 2016).

Por otra parte, los mecanismos de evaluación de los funcionarios públicos en la práctica no permiten distinguir a funcionarios destacados de quienes necesitan fortalecer sus competencias, ni tampoco usar las calificaciones para justificar remociones (por ejemplo, no renovación de contrata con altas calificaciones). Para ello se han introducido mejoras que incentivan una mayor dispersión en las notas incluyendo medidas por medio de Chile Gestiona, del Documento de Gestión del Desempeño en el Servicio Público del Servicio Civil (2012) y de las Orientaciones para la Modificación del Reglamento Especial de Calificaciones del Servicio Civil (2016).

Respecto de las relaciones laborales, si bien la Constitución no regula específicamente la sindicalización ni la negociación colectiva de los funcionarios públicos, sí prohíbe la huelga para los funcionarios del Estado y de las municipalidades. Existen interpretaciones sobre el estatus actual de la negociación colectiva de los funcionarios públicos a la luz de la ratificación del Convenio N.º 151 de la OIT sobre la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública de 1978 (D.S. N.º 1359/2000) (ver Rajevic 2016b). A ello se suman las prohibiciones sobre sindicalización, negociación colectiva y huelga contenidas en el Código del Trabajo, en la LOCBGAE y en el Estatuto Administrativo, a pesar de la facultad de formar Asociaciones de Funcionarios (Ley N.º 19.296).

En cualquier caso, en la práctica existen negociaciones de facto (por ejemplo, en la Mesa del Sector Público que agrupa a 15 organizaciones de funcionarios) así como paralizaciones nacionales o sectoriales de los funcionarios públicos al margen de la prohibición legal. Incluso más, su ejercicio parece hacerse en condiciones más favorables que en el sector privado, en cuanto se hace exento de procedimientos, con extensiones similares a una negociación ramal y sin materias excluidas (Rivera, por publicar).

Atendiendo a esta realidad, y a la diversidad de la regulación comparada en estas materias, existen múltiples propuestas de regulación de la negociación colectiva y huelga en el sector público. Se han presentado diversas mociones parlamentarias de reforma constitucional y legal para su regulación, incluyendo: Boletín N.º 5181/2007, Boletín N.º 6218/2008, Boletín N.º 7293/2010, Boletín N.º 7581/2011, Boletín N.º 9267/2014, Boletín N.º 9370/2014 y Boletín N.º 10.369/2015. A ello se suman propuestas de la ANEF (2006) y de centros de estudios y de la academia, que proponen diversas formas de regulación: Armstrong et al. (2007), Consorcio para la Reforma del Estado (2009), Grupo Res Pública Chile (Ferreiro 2013), Rajevic (2016b) y Domínguez et al. (2016).

Finalmente, cabe hacer presente que existe un porcentaje de funcionarios que cumplen funciones que no son estrictamente públicas, y por tanto no justificarían un régimen especial distinto al del Código del Trabajo. Sin embargo, en la práctica, es difícil hacer y sostener dicha distinción. Por lo mismo, parece necesario avanzar en un nuevo régimen de empleo público que se haga cargo de las distorsiones que existen actualmente.

El Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado 2015 principia señalando que “el Estado de Chile, en un contexto de mayores demandas por calidad y oportunidades en las prestaciones que lleva a cabo, debe brindar los mejores servicios a los ciudadanos. Para ello, debe contar con servidores públicos preparados y capaces de asumir los desafíos que exige una gestión pública mucho más compleja y acorde al siglo XXI”. La actual dispersión, tanto normativa como fáctica, no permite hacer realidad dicha expectativa.

¿Cómo?

Se propone cambiar el régimen de empleo público por una nueva modalidad única de contratación. Como señala la OECD, los modelos puros de sistemas de empleo frente a sistemas de carrera para el empleo público parecen haberse mezclado, siendo difícil categorizar a los países en uno u otro, ya que se suelen adoptar aspectos del otro sistema para mitigar las debilidades del sistema adoptado (OECD 2006). La revisión comparada muestra que, en general, los países “procuran asegurar que el empleo público ‘no político’ cuente con rasgos comunes que promuevan el mérito, la capacidad y

la igualdad de oportunidades, tanto porque así lo declaran las normas —proscribiendo decisiones arbitrarias o discrecionales en el ingreso, promoción y destitución— como porque existen arreglos institucionales en ese sentido, como instancias de reclamación imparciales administrativas, jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales” (Rajevic 2016a).

Bajo esta inspiración, y sin cambiar el mandato constitucional de carrera funcionaria y de los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse, de aseguramiento de la igualdad de oportunidades y de capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes (artículo 38 de la CPR), e incluyendo un modelo para la transición entre modelos de contratación, se propone una modificación legal con un contrato único, una suerte de camino intermedio entre la actual planta y la contrata, que busca otorgar estabilidad mas no inamovilidad, bajo los siguientes términos inspirados en Rajevic (por publicar) y Williamson (2016):

- El ingreso debe ser por concurso público, el que no debe ser engorroso sino que la ley debe contener mínimos procedimentales generales que aseguren la objetividad, transparencia e imparcialidad (simplificando la actual regulación), que pueden ser complementados con mejores prácticas y con exigencias propias para promoción.
- La carrera funcionaria se amplía con el derecho a crecer laboralmente al interior de todo el sector público, fomentando la movilidad horizontal y abriendo la promoción dentro de cualquier repartición de la administración pública. Se termina la práctica conocida como “elástico” en que se mantiene el carácter propietario del cargo en la planta de origen, debiendo renunciar a dicha planta si gana el concurso. Un porcentaje (1/3) de los cargos debe ser abierto a cualquier interesado, para no cerrar el empleo público a quienes no se iniciaron en él.
- La política de movilidad debe fomentar la promoción por mérito, basado en las evaluaciones individuales de desempeño, incluyéndola dentro de las variables que se ponderan en los concursos. Al respecto, es importante que en las políticas de desarrollo de personas de cada servicio público se fijen los procedimientos y procesos respecto de la forma de incluir la promoción por mérito (un buen ejemplo actual de ello es la Directriz de Movilidad de la Política de Desarrollo de Personas del Instituto Nacional de Propiedad Intelectual, Resolución Exenta N.º 493 del 30 de diciembre de 2015).
- La evaluación de desempeño debe combinar “Conversaciones significativas de desempeño” (Waissbluth 2016), que complementen calificaciones individuales con criterios comunes, con curvas de distribución obligatoria y a lo que debe sumarse una reforma a las comisiones de calificación.
- Durante la permanencia en el empleo, debe existir un fuerte foco en capa-

citación y en incentivos no monetarios para los funcionarios públicos, según las guías y recomendaciones en materia de gestión de personas del SC (ver propuestas previas en esta sección).

- En el tercer nivel jerárquico, se mantiene la provisión por concurso público (y no por ADP, según propuesta previa en esta sección), abierto a todos los funcionarios públicos (y no sólo los del servicio específico), o al sector privado en caso que se declare desierto por falta de candidatos idóneos.
- El jefe de servicio debe definir y publicar, cada tres años, según su plan estratégico, la estructura orgánica del servicio y cómo reorganizar las funciones acorde con ello según la dotación máxima otorgada, dentro de las restricciones presupuestarias y de los principios del *ius variandi* (ver propuestas de planificación estratégica más adelante). Ello permitirá transparentar la carrera que pueden hacer los funcionarios al interior del servicio, cuestión que hoy en la práctica no existe por el uso de contrata y honorarios.
- La terminación de la relación laboral debe evitar caer en los dos extremos actuales: arbitrariedad e inamovilidad. Para lo cual se propone que la terminación pueda hacerse por:
 - mal desempeño fehacientemente acreditado en calificaciones anuales,
 - necesidades del servicio según causales verificables (siguiendo el modelo de la Superintendencia de Medio Ambiente y de Educación) con indemnización (o con seguro de desempleo),
 - por sumario, con un procedimiento disciplinario simplificado.
- Se debe incluir la edad normal de jubilación como parte del retiro de los funcionarios públicos.
- Se mantiene la posibilidad de contratar personal temporal con un nombramiento fundamentado y con extinción automática del vínculo. Deben crearse categorías remuneracionales que eviten la arbitrariedad en la fijación de sus sueldos.
- Respecto de la negociación colectiva, existen diversas alternativas. Una opción es formalizar la negociación colectiva sólo en relación al reajuste del sector público, enfocándola en el nivel nacional, entre la DIPRES y las Asociaciones de Funcionarios o Confederaciones de Asociaciones más representativas. Esto sin posibilidad de huelga. Sin embargo, otra alternativa es extender la regulación de la negociación colectiva a nivel de servicios públicos para discutir las condiciones de trabajo entre el jefe de servicio y la asociación de funcionarios respectiva, pero con supervigilancia de la DIPRES para mantener la coherencia a nivel de la administración pública y controlar presiones de gasto. Junto con ello, deben regularse las materias excluidas de la negociación (decisiones propias de las políticas públicas que

afecten derechos de las personas) y se debe fijar una prohibición de negociar colectivamente para las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad y para Gendarmería así como también para los funcionarios de exclusiva confianza y quienes han sido nombrados bajo el sistema ADP. En caso de que la negociación colectiva a nivel de servicio público no culmine en acuerdo, se procederá al arbitraje forzoso para resolver. En cualquier caso, toda paralización fuera de la regulación deberá ser sancionada.

La transición al nuevo modelo de contratación de los funcionarios públicos debe realizarse por medio de que las nuevas contrataciones deban adherir al nuevo régimen al igual que para la renovación de las contrataciones. Además, se debe abrir la posibilidad de que los funcionarios de planta que quieran voluntariamente adherirse a éste puedan hacerlo. Se debe acompañar la transición con incentivos al retiro.

Relaciones laborales en el sector público /

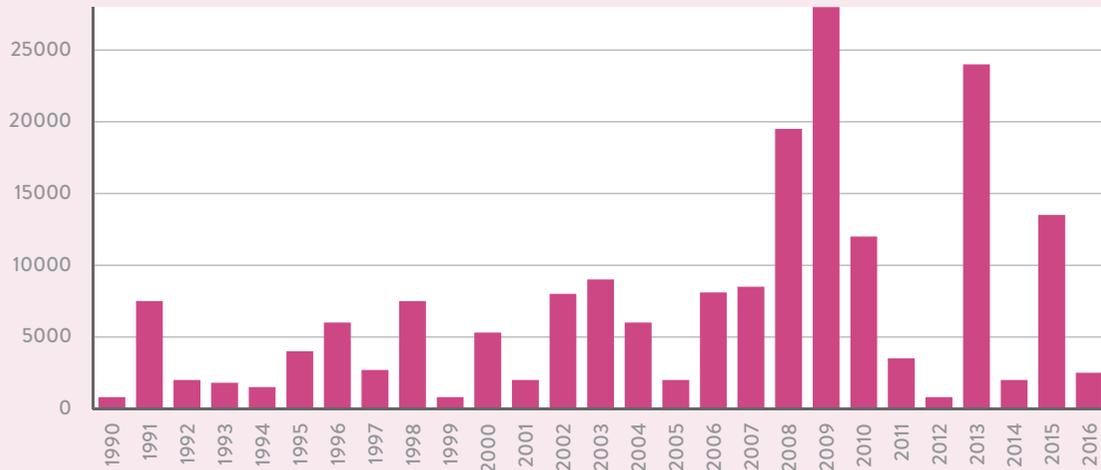
Durante el período 1990-2016, las relaciones laborales en el sector público han mostrado ciertos períodos de mayor conflictividad. En 1994, una vez entrada en vigencia la Ley de Asociaciones, tuvo lugar un número excepcionalmente alto de paralizaciones respecto de los años anteriores. Un segundo año especialmente conflictivo fue 2008, en que se pasó de un poco más de 25 paros al año a 75 paralizaciones. Luego, a partir del 2011, se inicia un rápido crecimiento del número de paralizaciones, con sobre 75 paros en el año 2013, los que han continuado aumentando durante los últimos años. Como muestra la figura a continuación, en los años 2015 y 2016 se han sostenido alrededor de 125 paralizaciones al año, las cifras más altas desde el retorno a la democracia.

FIGURA 1 / Número de huelgas (1990 – 2016) Sector público



Ahora bien, desde el punto de vista del número de trabajadores promedio comprometidos, el año 2009 es el más conflictivo, con sobre 25.000, seguido por el año 2013, con sobre 20.000. Ello producto de paros nacionales, que han sido menos frecuentes en los años siguientes. Sin perjuicio de lo anterior, las paralizaciones en los últimos años han aumentado en virulencia, como fue el caso de la huelga del Registro Civil en el año 2015.

FIGURA 2 / Promedio de trabajadores comprometidos en huelgas (1990 – 2016) Sector público



Fuente: Rivera, por publicar.

2.2 Gestión financiera

CREAR INCENTIVOS AL AHORRO EN LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA /

¿Por qué?

La estructura de nuestro presupuesto y la forma en que se desarrolla año a año su proceso de formulación generan incentivos inadecuados: sin estímulos al ahorro, sin premios a quien logra ganancias de eficiencia y con una obsesión por ejecutar todos los recursos asignados. Prueba de ello son los acelerados gastos que vemos en el mes de diciembre de cada año en subtítulos muchas veces ajenos al giro programático del ministerio (compra de insumos): la llamada “fiebre de diciembre” (Steger, por publicar). Por lo pronto, en 2016 los distintos ministerios gastaron, en promedio, el 16 por ciento de sus recursos en el último mes del año (Observatorio Fiscal 2016). Esto es casi el doble de lo que se daría si la ejecución fuese lineal durante el año.

Actualmente existe un claro desincentivo a los jefes de servicio a buscar espacios para ahorros y eventuales reasignaciones internas. Si bien es cierto que la sub ejecución muchas veces responde a problemas de gestión de los servicios, también es cierto que la presión por ejecutar la totalidad del presupuesto asignado no debe desincentivar la búsqueda de eficiencia.

En la lógica vigente, los aumentos de productividad y ahorros que puedan generar los servicios durante el año se confunden con la sub ejecución derivada de mala gestión e inmediatamente quedan en la columna de los problemas. En este contexto, una eventual propuesta de un jefe de servicio durante la elaboración del presupuesto consistente en una reestructuración en un área que implique reducir gastos en ella para así fortalecer otra, puede perfectamente ser interpretada como una confesión de existencia de “grasa”. Dicha revelación puede eventualmente derivar en recortes o, al menos, en una pérdida de poder de negociación en esta etapa de formulación. De este modo, los ministerios tienen incentivos a concentrarse en negociar lo incremental, sin abrir espacio a cuestionar la base. Esta práctica debiera erradicarse.

En parte, esta situación se debe a la asimetría de información existente entre la DIPRES y los servicios. Esta asimetría se da en dos planos distintos. Por un lado, sólo el servicio conoce de primera fuente las circunstancias específicas que condicionan la ejecución de su presupuesto. Por el otro lado, las contrapartes en DIPRES usualmente cuentan con más experiencia en relación al funcionamiento del servicio que sus propios jefes, los cuales generalmente no tienen la continuidad ni la especialización necesaria debido a su altísima rotación (en tanto sus nombramientos siguen estando

excesivamente vinculados a los ciclos políticos). En este contexto, es frecuente que la relación DIPRES-servicio se dé, al menos inicialmente, en el plano de la desconfianza.

Cambiar esto requerirá de varios elementos complementarios. Lo primero es profesionalizar la dirección de los servicios sobre la base de un SADP perfeccionado (ver capítulo sección anterior). Esto permitiría que la DIPRES modifique la manera en que ésta tiende a vincularse a los servicios y sus directivos. Estableciendo eventualmente relaciones más horizontales con éstos, tendiendo idealmente a tener menos injerencia en la micro gestión del servicio, en un marco de mejores flujos de información y con herramientas de monitoreo más adecuadas (como las que se describen en la sección 3. Evaluación, control y transparencia). La relación entre las partes debiese gradualmente enfocarse al cumplimiento de objetivos estratégicos a partir de la materialización de los productos y servicios a la ciudadanía que el presupuesto financia. En ese escenario, especial atención debiera ponerse en buscar formas de no desincentivar ni restringir irreflexivamente las inversiones que los servicios requieren para mejorar su gestión en el mediano plazo.

Del mismo modo, debe promoverse un uso eficiente de los recursos que incentive el ahorro por parte de los servicios y que a la vez premie estos esfuerzos con elementos que le permitan seguir mejorando su gestión.

¿Cómo?

Implementando un sistema de ahorros compartidos a partir de ganancias de eficiencia en la gestión de compromisos de gasto permanente. En un año determinado, una vez cumplidas las metas de servicios o productos definidas en el presupuesto, 50 por ciento de los eventuales excedentes en los subtítulos de gasto permanente del programa podrían ser parcialmente enterados al presupuesto del servicio del año subsiguiente. Esto último debido a que el presupuesto del año inmediatamente posterior se define antes del término del año en curso, sin claridad de los excedentes totales ni del cumplimiento cabal de las metas de producción (von Gersdorff, por publicar).

Este gasto adicional, financiado con ahorros de años previos, debe ser acotado y debiera financiar gastos por una sola vez, es decir, que no generen presiones de gasto adicionales hacia adelante. Para asegurar esto se propone que durante el proceso de formulación presupuestaria se discuta y elabore en conjunto con la DIPRES una lista de proyectos e iniciativas que queden pre-aprobados para estos efectos.

Una buena alternativa es que estos recursos se destinen a financiar mejoras en la infraestructura del servicio (activos no financieros, inversiones) lo que permitiría al Jefe de Servicio redestinar parte de los ahorros logrados a premiar a sus equipos a través de mecanismos no pecuniarios.

Testimonios de ex jefes de servicios en materia presupuestaria /

“Era un desastre tratar de gestionar un presupuesto anual. A pesar de las conversaciones con DIPRES, al final había que gastarse la plata en noviembre y diciembre. La DIPRES nos ofreció aumentar los recursos vía honorarios, pero la Contraloría no permitía su utilización por esta vía en los Centros. Así no se avanza nada”.

“El sistema presupuestario es complejo y atemorizante. La DIPRES lo presenta así para que nadie se atreva a meterse mucho. Es muy difícil entenderlo. Al final para poder hacer cambios, todo depende de la confianza que se tenga con el sectorialista. Queda sujeto a su criterio si es que es posible o no hacer cosas nuevas”.

“La DIPRES no quiere innovar. Tiene una forma de hacer las cosas y no está dispuesta a cambiarla”.

“Al final todo el poder lo tiene el sectorialista de la DIPRES. Los incentivos están mal puestos porque la preocupación está en la ejecución presupuestaria, pero hay cero incentivos al ahorro y a la buena gestión de los recursos. Fue un problema para las mejoras de infraestructura que se necesitaban. La DIPRES no reconoce los servicios serios, no es parte de su cultura”.

“La relación con la DIPRES es muy desgastante porque son puras evasivas, al final no te daban ni una reunión. La plata que no te gastas, se pierde. Y eso lo saben los proveedores que a fin de año aparecen tocándote la puerta porque conocen la amenaza de la sub ejecución. El presupuesto es poco flexible, entre tanto subtítulo y asignación específica, hay poco margen para innovar”.

Fuente: entrevistas realizadas durante mayo-julio 2017 a ex jefes de servicios (2010-2016).

GENERAR MÁS ESPACIOS DE FLEXIBILIDAD EN LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO /

¿Por qué?

En relación a los grados de flexibilidad que tiene nuestro sistema presupuestario, lo cierto es que, en términos comparados, nuestra ejecución presupuestaria es bastante flexible en relación a lo aprobado inicialmente en el Congreso. El Ejecutivo cuenta actualmente con una serie de herramientas que permite optimizar la ejecución, flexibilidad que está radicada exclusivamente en la DIPRES, la que debe visar y tramitar cualquier modificación que se proponga en el marco de lo que la ley admite. Si bien esto ayuda en términos de control, al mismo tiempo centraliza, ralentiza y rigidiza la toma de decisiones.

Naturalmente, buena parte del presupuesto estará destinado *ex ante* al cumplimiento de programas definidos por leyes permanentes, pero, tanto en lo administrativo como en lo relativo a programas dejados a la potestad reglamentaria, no parece pertinente que el detalle del presupuesto deba restringir toda posibilidad de movimiento. Por lo pronto, si se avanzara hacia una estructura del presupuesto más explícitamente vinculada a productos, el mismo monitoreo de la DIPRES y la evaluación de los jefes de servicio sería mucho más simple.

Como se ha venido discutiendo en este capítulo, la clave respecto de la gestión presupuestaria es cómo y quién debe administrar la flexibilidad que nuestra legislación permite, ligándola a un mejor manejo y control de los resultados que pudiera aumentar la eficiencia del gasto público (von Gersdorff, por publicar). En este contexto, es aconsejable evaluar qué espacios de flexibilidad podrían introducirse o qué incentivos podrían crearse para dar espacio a una gestión más autónoma por parte de los servicios.

Cabe destacar que, en la actualidad, nuestra Ley de Presupuestos no sólo detalla los ingresos y gastos de cada servicio especificando subtítulos, ítems y asignaciones, sino que también, frecuentemente, separa el presupuesto de los servicios en varios *programas presupuestarios* diferentes. Si bien esto último rigidiza el presupuesto del servicio al separar sus recursos en bolsas distintas, tiene la ventaja de permitir asociar gastos operacionales y de personal a programas específicos, lo que es muy clarificador cuando se trata de iniciativas con muchos recursos involucrados. En el ánimo de explicitar el vínculo entre el presupuesto fiscal y los bienes y servicios que el gasto financia, esta práctica es positiva.

Distinto es el caso del nivel de desagregación, en ocasiones excesivo, con que se estructura el presupuesto de cada *programa presupuestario* (la unidad Partida-Capítulo-Programa). Cada línea que se especifique a nivel de ley implicará una rigidez de movimiento, lo que no siempre se justifica.

Por ejemplo, si un servicio lograra ahorros importantes en la compra de *software* (subtítulo 29-ítem 07), éste no podría redestinar los excedentes para la compra de *hardware* (subtítulo 29-ítem 06). Para hacerlo, se requiere que la DIPRES tramite la modificación presupuestaria correspondiente. Evidentemente estos ahorros tienen usos alternativos y no deben concebirse como que pertenecen exclusivamente al servicio que los generó. Sin embargo, si éste no puede redestinar siquiera parcialmente los excedentes, entonces no tendrá incentivo alguno a generarlos.

Algo similar puede ocurrir con los subtítulos 24 (transferencias corrientes) y 33 (transferencias de capital), cuyos ítems y asignaciones vienen completamente desagregados en la Ley. Esto implica que cualquier movimiento entre estas asignaciones debe ser sancionado por la DIPRES, lo que también en este caso puede constituir un obstáculo a una ejecución ágil y eficiente del presupuesto.

Por cierto, este nivel de desagregación tiene justificación. Por un lado, permite que la discusión en el Congreso sea, potencialmente, más completa y transparente. Por el otro, permite un mayor control del gasto evitando el traspaso desde líneas que implican gastos por una vez a líneas que generen obligaciones futuras o presiones posteriores que comprometan el presupuesto en el mediano y largo plazo. La pregunta entonces es cómo lograr mayores espacios de flexibilidad que entreguen más espacio de gestión a los jefes de servicio, sin que esto implique perder irremediablemente el control del gasto y sin sacrificar transparencia en la discusión presupuestaria y posterior ejecución.

¿Cómo?

Se proponen tres medidas complementarias:

- i / Reducir el nivel de desagregación del subtítulo 29 (adquisición de activos no financieros), el que actualmente se separa en ítems excesivamente específicos (vehículos, mobiliario, máquinas y equipos, equipos informáticos, programas informáticos). Una posibilidad es dejar definidos por ley los recursos sólo a nivel de subtítulo, pudiendo establecerse cantidades mínimas de los distintos tipos de gastos a incurrir a nivel de glosa, o excepcionalmente fijando en esta última los montos máximos a gastar por ítem (por ejemplo, en el caso de partidas específicas en que esto se estime imprescindible por la magnitud de las compras presupuestadas o por eventuales compromisos de largo plazo que éstas conlleven). Alternativamente, podría evaluarse una reclasificación de los actuales ítems a fin de reducir su número y así aumentar gradualmente la flexibilidad.
- ii / Evaluar la agrupación de asignaciones en ítems en los subtítulos 24 y 33. Una alternativa es que la ley defina montos a nivel de ítems (sin especificar asignaciones), pero definiendo cantidades mínimas de los distintos productos (asignaciones) en la glosa asociada al ítem. Un punto intermedio es ir caso a caso reduciendo el número de asignaciones que actualmente se despliegan en la ley, fusionando líneas a fin de permitir al servicio reasignar internamente el gasto entre productos en el objetivo de ahorrar recursos o bien aumentar la probabilidad de alcanzar las distintas metas comprometidas.^[12]

[12] En la práctica, algunos servicios ya hacen algo similar a esto como, por ejemplo, en la ejecución de los subsidios habitacionales por parte de los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU). Durante el año, los SERVIU van ejecutando las distintas asignaciones de subsidios (Subtítulo 33 - Transferencia de capital, Ítem 01 - Al Sector Privado) con la mirada en no sobrepasar el monto global (suma de las distintas asignaciones) y sólo al final del año la DIPRES decreta una sola reasignación entre asignaciones con la composición finalmente ejecutada. Esto permite a cada SERVIU administrar independientemente su presupuesto y hacerse cargo de las dinámicas locales del gasto.

- iii / Independientemente de estas medidas que apuntan a mayor flexibilidad, la contabilidad de lo gastado se seguiría llevando de la manera más desagregada posible (subasignación), ejecución que, a su vez, deberá transparentarse periódicamente con este mismo nivel de desagregación y en formato de base de datos (ver sección 3. Evaluación, control y transparencia).

REDUCIR TRÁMITES A FIN DE AGILIZAR LA GESTIÓN Y LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA /

¿Por qué?

En la actualidad, cualquier reasignación de recursos debe ser decretada por la DIPRES pasando inexorablemente por una serie de revisiones y vistos buenos. Esto no siempre es razonable, ya que hay movimientos que no necesariamente generan presiones de gasto futuras. Incluso en el actual contexto en que los servicios tienen la ventaja de la asimetría de información y donde no siempre se establecen relaciones de confianza, de todos modos sería posible avanzar en reducir y simplificar trámites de modo de agilizar la gestión sectorial sin poner en riesgo la salud de nuestras cuentas fiscales.

Al interior de la propia DIPRES es frecuente el papeleo excesivo y los circuitos muchas veces innecesariamente alambicados. Esto genera retrasos y ansiedades que son perfectamente posibles de evitar. Una manera de hacerlo es utilizando mecanismos de control más pertinentes y sólo en los ámbitos donde es razonable. Hacer esto permitiría acelerar procesos y agilizar la gestión.

Un elemento puntual que podría ser mejorado en la administración presupuestaria dice relación con la continuidad de pagos para proyectos de inversión que se siguen ejecutando de un año a otro. Es común que existan los denominados proyectos de arrastre. Lo que no es razonable es que los pagos por avance de obras deban congelarse a principios de cada año calendario hasta que los recursos destinados al pago de éstos sean debidamente identificados. Esto puede y debe acelerarse sustancialmente.

Finalmente, una ineficiencia relativamente menor, pero que constituye una oportunidad de obtención de ganancias en productividad y ahorros financieros, es mejorar la administración de las cuentas corrientes en el aparato estatal. Actualmente, los distintos servicios manejan cuentas independientes desde donde realizan pagos para cancelar los bienes y servicios que adquieren. Sean estos pagos de subvenciones, avances de obras o sueldos, se realizan desde cuentas desperdigadas en el organigrama del Estado.

Actualmente, la DIPRES fija un cronograma mensual de transferencias hacia las distintas cuentas individuales, el que se va ajustando a lo largo del año en función de

la ejecución. De esta manera, en cada momento del tiempo, los servicios manejan saldos de montos variables, pero que en el acumulado pueden llevar a cifras significativas. Por lo pronto, en diciembre de 2015 la suma de saldos llegaba a 2,3 por ciento del PIB (OECD 2017a).

Estas ineficiencias pueden evitarse con algunos ajustes mínimos en los procedimientos, sin que esto conlleve un aumento de riesgos ni tampoco mayores presiones de gasto.

¿Cómo?

- i / Permitiendo que cuando las reasignaciones vayan de gasto en remuneraciones (subtítulo 21) hacia otros gastos operacionales (subtítulos 22 y 29), esto sólo deba ser informado a la DIPRES y no decretado por ésta. Se busca que, en tanto los traspasos sean hacia líneas que implican gastos por una sola vez sin generar compromisos permanentes o bien para financiar proyectos evaluados previamente, la tramitación de estas modificaciones sea mucho más expedita.
- ii / Reevaluando en detalle qué tipo de modificaciones presupuestarias deberán ser sancionadas por decreto del Ministro de Hacienda y cuáles podrían eventualmente ser sancionadas directamente por resolución de la DIPRES. De esta manera, podría revisarse el Decreto sobre Modificaciones Presupuestarias (decreto de flexibilidad presupuestaria) que anualmente dicta el Ministerio de Hacienda para que, por ejemplo, traspasos de gastos dentro de un mismo programa presupuestario, entre asignaciones de un ítem o entre ítems de un mismo subtítulo, sólo deban ser sancionadas por la DIPRES. Esto permitiría acelerar trámites y agilizar la ejecución.
- iii / Modificando el procedimiento de identificación de recursos para pagos destinados a proyectos de inversión que continúan su ejecución de un año al otro (proyectos de arrastre), de forma que se haga por resolución de la DIPRES en vez de por decreto ministerial a fin de reducir los plazos y trámites. Una modificación en esta línea debiera contemplar un plazo máximo dentro del primer semestre para la identificación de recursos para nuevos proyectos que se inicien ese año.
- iv / Racionalizando el actual esquema de múltiples cuentas corrientes que impide un manejo eficiente e implica elevados costos financieros. Una alternativa es centralizar los pagos desde una única cuenta fiscal, los que serían ejecutados por la Tesorería luego de la autorización de los servicios. Estos últimos contarían con un espacio para autorizar pagos que sería análogo al que actualmente se establece en el cronograma mensual de transferencias hacia sus actuales cuentas.

INTEGRAR TEMÁTICAMENTE EL PROCESO DE FORMULACIÓN, DISCUSIÓN Y SUPERVISIÓN DEL PRESUPUESTO /

¿Por qué?

Como se ha mencionado varias veces en este informe, el diseño y especialmente la implementación de políticas públicas enfrentan una dificultad creciente en materia de coordinación del aparato estatal. Las demandas ciudadanas son cada vez más complejas e interdisciplinarias y, por tanto, más demandantes de una acción conjunta por parte de distintos ministerios o servicios.

Lamentablemente, los problemas de coordinación se ven exacerbados por la estructura del presupuesto y las lógicas de su ejecución. A lo anterior se suman también debilidades en relación a la falta de planificación estratégica y a una insuficiente vinculación entre la evaluación y la elaboración del presupuesto (Granados et al. 2009).

El hecho es que el presupuesto se concibe separadamente en capítulos y programas presupuestarios incluidos en diferentes partidas, para luego ser ejecutado en paralelo sin espacio ni incentivos a la colaboración. Un elemento que agrava esto es la forma en que la DIPRES formula y supervisa la ejecución del presupuesto. En términos de la orgánica, al interior de la DIPRES estas tareas se distribuyen en distintos “sectores presupuestarios”, en los que se agrupan números variables de partidas, las que pueden o no estar vinculadas entre sí.

Los actuales “sectores” son responsables de las distintas partidas de acuerdo a la siguiente distribución:

- Sector 1: Mujer, MDS, BB.NN. y MINVU
- Sector 2: Economía, Agricultura, Energía, Minería y Hacienda
- Sector 3: Interior (Seguridad), Congreso y SERVEL
- Sector 4: Trabajo
- Sector 5: Educación
- Sector 6: MTT y OOPP
- Sector 7: MMA, Presidencia, SEGEGOB, SEGPRES, Deportes y RR.EE.
- Sector 8: Salud
- Sector 9: Interior (gobiernos regionales)
- Sector 10: Defensa, Contraloría, Justicia, M. Público y Poder Judicial

Sin perjuicio de que estas agrupaciones muestran algún grado de coherencia interna, posiblemente su funcionamiento se beneficiaría de reclasificar algunas de ellas y agrupar otras. En efecto, parte de los problemas que se evidencian en la elaboración, ejecución y evaluación del presupuesto pasa por la desconexión existente entre sectores que, conceptualmente y en la práctica, están íntimamente relacionados. Buenos ejemplos de esto son la mirada disgregada que actualmente se da

al presupuesto del MINVU en relación con el del MOP y el de MTT en materia de inversión en ciudades, o bien, la separación entre los ministerios de Educación, de Trabajo y de Desarrollo Social en el ámbito del capital humano.

El que partidas tan íntimamente relacionadas se aborden sin una mirada de conjunto alimenta dos falencias importantes de nuestro sistema:

- Falta de eficiencia y efectividad en el logro de objetivos colectivos:
 - Dificultad para coordinar programas interministeriales (Ingreso Ético Familiar, ChileCreceContigo, por ejemplo) e inversiones complementarias (convenios de programación).
 - Impedimentos para definir espacios para reasignaciones al interior de áreas programáticas que consideren necesidades y realidades del área en su conjunto.
- Incapacidad de evaluar de forma más sistémica si la batería de programas elegidos está cumpliendo los propósitos definidos:
 - Es más difícil detectar programas redundantes.
 - Cuesta visibilizar impactos cruzados.
 - Dificultad para evaluar integradamente.

Con todo, cabe destacar que esta aproximación al presupuesto sin una adecuada perspectiva de conjunto también se da en el Congreso, especialmente en el trabajo de las subcomisiones en que se divide la Comisión Especial Mixta de Presupuesto. Las partidas que ve cada una responden a acomodos y acuerdos tomados autónomamente por los parlamentarios y que se han ido perpetuando en el tiempo, sin que exista un criterio claro de agrupación. En la actual configuración, las partidas se abordan de acuerdo a la siguiente distribución:

- 1era Subcomisión: Economía, Hacienda, Tesoro, Mujer y MDS
- 2da Subcomisión: MMA, Defensa, Presidencia, SEGEGOB, SEGPRES, Contraloría y Deportes
- 3era Subcomisión: Justicia, M. Público, Poder Judicial, RR.EE., Salud y Trabajo
- 4ta Subcomisión: BB.NN., MINVU, Interior, Congreso, SERVEL y Educación
- 5ta Subcomisión: Agricultura, Energía, Minería, MTT y MOP.

Sin perjuicio de que hay un par de casos en que hay alguna complementariedad (Hacienda-Economía en la 1era y Presidencia-SEGPRES-SEGEGOB en la 2da), lo cierto es que en todas se observan dicotomías evidentes. Esta incongruencia deriva en que la discusión se haga sin una mirada de conjunto, saltando de un tema a otro en que no existen mayores vínculos y dificultando una revisión en profundidad. Eso hace menos probable la detección de programas redundantes, impide visibilizar impactos cruzados

y dificulta evaluar integradamente. Por cierto, integrar temas también facilitaría enormemente la difusión del proceso a la ciudadanía y facilitaría su escrutinio público.

¿Cómo?

Una manera relativamente sencilla de abordar estas carencias es reestructurando internamente los sectores presupuestarios de la DIPRES, reagrupando las distintas partidas presupuestarias en seis áreas programáticas que permitan una formulación y evaluación más coherente del presupuesto, así como una visualización más comprensible del mismo. Una alternativa posible es la siguiente:

- Área 1: Economía, Hacienda, Tesoro, MMA, Agricultura, Energía y Minería
- Área 2: MINVU, BB.NN., Interior (GOREs), MTT y MOP
- Área 3: Defensa, Justicia, M. Público, Poder Judicial, Interior
- Área 4: Presidencia, SEGEGOB, SEGPRES, Contraloría, RR.EE., Congreso y SERVEL
- Área 5: Mujer, Deportes, Salud
- Área 6: MDS, Trabajo y Educación

De más está decir que ninguna agrupación de partidas podría dar cuenta a cabalidad de la complejidad de la acción del Estado e inevitablemente quedarían algunos elementos cruzados. Sin perjuicio de lo anterior, evidentemente existen agrupaciones más coherentes que las que existen en la actualidad. Avanzar en esa dirección es un mínimo en el que se podría perseverar.

En este contexto, el proceso de elaboración del presupuesto debiese contemplar instancias de participación conjunta de autoridades o técnicos de los distintos ministerios del área programática en las etapas que corresponda. Adicionalmente, cabe destacar que esta mirada más integrada permitiría, durante la ejecución del presupuesto, realizar reasignaciones con mejor información, además de favorecer la colaboración y el trabajo coordinado entre reparticiones que actúan (o debieran actuar) de manera complementaria.

Como contrapartida a la conformación de estas macro áreas, es importante que el trabajo de los sectores presupuestarios sea evaluado permanentemente con una mirada puesta no sólo en los compromisos incrementales, sino también en el gasto permanente. Esto requerirá de ajustes al interior de la DIPRES en el marco de un rediseño del sistema de control de gestión pública (ver detalle en la sección 3. Evaluación, Control y Transparencia).

Complementariamente, para la deliberación del presupuesto en el Congreso, lo ideal sería reestructurar la combinación de partidas que ve cada subcomisión conformando las mismas seis áreas programáticas que tendrá la DIPRES. Una agrupación en esta línea facilitaría y enriquecería la discusión parlamentaria, fomentando

una especialización temática más razonable de los parlamentarios que participan en ella. Consistentemente, esta estructura simplificaría el monitoreo de la ejecución que hace el Congreso y ordenaría de mejor manera las solicitudes de información que actualmente se consagran en glosas inconexas a lo largo de la ley.

De acuerdo al artículo 19° de la Ley N.º 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la comisión mixta determinará sus normas de procedimiento y “formará de su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas”. Es decir, no existe impedimento alguno para intentar arreglos que permitan un mejor debate y posterior supervisión de la ejecución presupuestaria y seguimiento de las glosas comprometidas.

Agrupaciones temáticas en el presupuesto de Austria /

Austria incluyó modificaciones en esta línea en la reformulación gradual de su sistema presupuestario iniciado en 2007 y cuyas últimas fases están recién entrando en completa vigencia. Entre otros aspectos, la reforma incluyó una reclasificación de las distintas partidas presupuestarias para distintos niveles de agregación, la que derivó en 2017 en:

- 352 presupuestos detallados, agrupados en
- 66 presupuestos globales, que a su vez se agregan en
- 33 capítulos presupuestarios, que finalmente se agrupan en
- 5 rúbricas de presupuesto

La agregación a nivel de rúbricas facilita la discusión en el parlamento, transparenta de mejor manera la definición de prioridades y permite una mejor comprensión desde la ciudadanía. Asimismo, las rúbricas son un elemento clave en la definición del presupuesto de mediano plazo, el que también es debatido en profundidad en el trámite legislativo.

En este contexto, el parlamento austríaco actualmente articula la discusión del presupuesto en base a las siguientes cinco rúbricas:

- a / Gobierno general y asuntos externos
- b / Empleo, servicios sociales, salud y familia
- c / Educación, investigación y cultura
- d / Asuntos económicos, infraestructura y medioambiente
- e / Financiamiento e intereses

En relación a la agrupación de líneas presupuestarias, la reforma austriaca fue mucho más radical que un simple ordenamiento del debate, toda vez que la distribución acordada no sólo apuntaba a perfeccionar la discusión, sino también a entregar más flexibilidad para la ejecución presupuestaria. Por lo pronto, el gobierno austríaco tiene ahora mucho más libertad para reasignar al interior de las cinco rúbricas, aunque siempre con el acuerdo de los ministros agrupados en cada una. Reasignaciones entre rúbricas, en cambio, sí requieren de la aprobación del parlamento. Esta reducción relativa de la injerencia del parlamento en la ejecución del presupuesto fue contrarrestada por mejores flujos de información para el control, mayores exigencias de transparencia y la conformación en 2012 de una potente oficina parlamentaria de presupuesto.

Fuente: Steger, por publicar.

2.3 Gestión de la información

ESTABLECER UNA DIRECCIÓN DE GOBIERNO DIGITAL Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN /

¿Por qué?

El Estado es uno de los principales productores de datos, en parte a través de las encuestas que realiza, pero principalmente a través de los registros administrativos que cada Ministerio o Servicio recoge y maneja. A pesar de la gran cantidad de información que recoge, el propio Estado le da poco uso. Ello parece especialmente problemático si se considera que en el siglo actual la riqueza está dada también por el uso de los datos. Y en el caso del Estado, más problemático parece ser el hecho de sobre qué información se toman las decisiones de política pública, como se mencionó anteriormente.

A ello se suma que el Estado chileno gasta en torno a 600 millones de dólares anuales en tecnologías de información y comunicación (Enable 2015). Independientemente si dicho monto es alto o no en términos comparados, es claro que dichos esfuerzos no están debidamente coordinados y carecen de estándares comunes mínimos que permitan aumentar la eficiencia de ese gasto y materializarse en mejoras sustanciales en la gestión interna de los servicios y en la experiencia del usuario en su relación con el Estado.

Actualmente existe gran dispersión al interior del aparato público en materias de gestión de datos, preocupación por la interoperabilidad de los sistemas y la propia gestión digital interna de los servicios. En otras palabras, no hay una política transversal, coherente y permanente de *data governance*. A esto se suman las dificultades en la adquisición de tecnologías, tarea que plantea desafíos relevantes debido a la especialización requerida y a los riesgos de captura y corrupción.

Respecto de la institucionalidad, actualmente bajo el concepto de gobierno digital se agrupan una serie de iniciativas muy distintas, las cuales son coordinadas principalmente desde SEGPRES, aunque también tienen injerencia en ellas el Programa de Modernización del Ministerio de Hacienda, la DIPRES, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, entre otros. En tanto, en 2016, el gobierno creó un Comité de Ministros para el Desarrollo Digital (con secretaría ejecutiva en la SEGPRES) el que asesora en la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Digital. Junto con ello, en 2015 fue presentada la Agenda Digital 2020, que contiene 63 medidas en cinco ámbitos: derechos, conectividad, gobierno, economía y competencias.

A pesar de estos esfuerzos, y quizás por la poca capacidad de llevar a cabo las tareas planteadas en estas declaraciones, el diagnóstico confluye en que la actual institucionalidad (Unidad de Modernización y Gobierno Digital de la SEGPRES) no tiene ni el peso institucional ni las atribuciones y competencias para liderar la estrategia de desarrollo digital, actuar como ente coordinador y ser el promotor de la eficiencia en la gestión digital del aparato estatal. En este contexto, distintos informes han profundizado en este diagnóstico y han presentado alternativas de reforma tendientes a la institucionalización del equivalente a un *Chief Information Officer* (CIO) que cumpla estas funciones (ver Enable 2015 y OECD 2016a).

A grandes rasgos, las propuestas presentes en la discusión en Chile hoy plantean dos alternativas para la instauración de una institución encargada del gobierno digital: (i) la creación de una entidad al interior del Poder Ejecutivo, con el objeto de usar su cercanía política para poder lograr cambios transversalmente, o (ii) la creación de una agencia externa, con el objeto de potenciar su estabilidad frente a los cambios de gobierno (ver detalle de éstas y otras propuestas en OECD 2016a). Respecto de las alternativas señaladas, la consideración de una agencia parece no ser conveniente en este caso, ya que no se ajustaría a las razones tradicionales para justificar la creación de un ente que goce de mayor autonomía (con las implicancias que ello tiene para la deliberación y responsabilidad política), como lo es, por ejemplo, el cumplir con un rol de fiscalización o control del aparato estatal. Por otra parte, una de las principales funciones que deberá cumplir una institucionalidad como la que se propone es la coordinación con los distintos ministerios y reparticiones públicas, lo que no se ve facilitado necesariamente por un estatuto que otorgue mayor independencia. Por el contrario, una institución cercana al CdG debiera poder facilitar el rol coordinador e impulsor en temas digitales transversalmente a nivel del Poder Ejecutivo.

La experiencia comparada es clara respecto de esto último. Prácticamente todos los países de la OECD cuentan con un CIO o alguna posición equivalente. En un tercio de los casos este liderazgo se ubica en unidades vinculadas directamente al Jefe de Estado, mientras que la opción mayoritaria es localizarlo en algún ministerio coordinador, aunque generalmente cercano al CdG. En esta última opción, las alternativas son los denominados genéricamente ministerios de administración pública, de asuntos internos o los ministerios responsables del presupuesto (OECD 2016a).

Cabe destacar que, como ya se discutió en las propuestas previas, Chile tampoco cuenta con una adecuada gestión de datos, lo que impide avanzar hacia un modelo de diseño-ejecución-evaluación basado en evidencia. En los últimos tres años, Francia, EE.UU. y Reino Unido han constituido el rol del *Chief Data Officer*, entidad que debe apoyar a los servicios en la generación, almacenamiento, gestión, utilización y uso compartido de datos de modo de sacar partido a este valioso activo.

En este contexto, la forma y funciones que tome y asuma una entidad de estas características y su ubicación al interior del Ejecutivo debe responder a las lógicas internas de cada país y su estructura de administración pública. En lo que sí existe un acuerdo es que debe ser una entidad que cuente con relevancia estratégica y política (cercana al CdG), y con suficientes capacidades técnicas y operacionales.

¿Cómo?

Se propone que sea una misma entidad la que lidere las iniciativas de gobierno digital en la administración del Estado junto a las políticas de gestión de información orientada a la toma de decisiones basadas en evidencia. De este modo, ésta reuniría las atribuciones y ámbitos de competencia de lo que en otros países se han llamado *Chief Information Officer* y *Chief Data Officer*, liderando la estrategia de datos en el Estado en los diversos aspectos.

Sus tareas serían:

- i / Fijar criterios mínimos comunes y estándares mínimos exigibles en materias de tecnologías de la información y gestión digital del Estado.
- ii / Liderar la estrategia de ciberseguridad del Estado y asesorar a los servicios en estas materias a fin de prevenir ataques cibernéticos.
- iii / Operar como servicio compartido que presta asesoría especializada a los servicios en la adquisición de software o para la contratación de desarrollos específicos, haciendo uso del conocimiento transversal que acumulen, ayudando a difundir buenas prácticas y aprovechando economías de escala.
- iv / Jugar el rol de “primus inter pares” entre las unidades de tecnología/digital de cada ministerio (Jefes de Informática). Cabe destacar que no se pretende reemplazar las unidades informáticas repartidas en el Estado, sino más bien apoyarlas en su gestión, facilitar la coordinación y evitar duplicidades.
- v / Impulsar la digitalización de trámites dentro del aparato estatal, trabajando con las distintas reparticiones públicas y servicios, promoviendo la migración hacia lo digital con especial énfasis de aquellas gestiones que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos.
- vi / Coordinar iniciativas de gobierno digital desde la perspectiva del ciudadano, permitiéndole a éste el fácil acceso a información, fomentando el *accountability*, promoviendo el *Open Government*, fijando estándares mínimos en materia de *Open Data* y velando porque los datos se publiquen de forma útil desde la perspectiva de la sociedad civil.

- vii / Velar por la gobernanza de la información a nivel del aparato central del Estado, coordinando temas de inventario, gobierno, producción, circulación, aseguramiento de la calidad y uso de datos administrativos. Todo ello, cumpliendo con la regulación de protección de datos personales.
- viii / Administrar una plataforma que integre y resguarde el buen uso de registros administrativos generados al interior del Estado, a fin de facilitar la evaluación de programas e informar la gestión de los servicios (ver propuesta siguiente).
- ix / Hacer gestión analítica de los datos recabados, liderando la adopción de las más avanzadas plataformas y técnicas de *Business Intelligence* y *Data Science* a las que se pueda acceder. Esta función no se limita a realizar gestión analítica, sino también asesorar a los servicios en esta línea.

Esta entidad debe dotarse de capacidad de diseño, planificación, coordinación y de velar por la implementación de políticas en temas TICs y de agenda digital. La institución deberá tener un rol coordinador de decisiones descentralizadas según instrucciones generales (fijación de mínimos comunes, estándares, definición de protocolos, etc). Ello, sin perjuicio que pueda, en casos excepcionales, llevar a cabo proyectos específicos (por ejemplo, aquellos que son transversales en el Estado).

Es frecuente confundir esfuerzos de modernización del Estado con iniciativas de gobierno digital o bien reducir el esfuerzo modernizador a un simple aumento de la inversión en nuevas tecnologías. Si bien esto es un error evidente, es de todos modos importante que esta nueva Dirección se ubique bajo la autoridad a la que se encargue liderar la agenda de modernización del Estado. Éste debe ser el caso no porque las nuevas tecnologías sean precisamente más modernas, sino porque la mirada estratégica a las TICs al interior del Estado es condición necesaria para una buena gestión de la información.

En este sentido es importante que esta autoridad se ubique en un ministerio coordinador. Por lo pronto, esta Dirección debiese reemplazar la actual Unidad de Modernización y Gobierno Digital de la SEGPRES. Del mismo modo es necesario que mantenga una constante coordinación con el Servicio Civil, la DIPRES y ChileCompra, siendo incluso una alternativa el ubicar estas entidades bajo una misma autoridad.

El modelo francés de gestión de la información /

En Francia, se ha impulsado fuertemente un cambio en el Estado respecto de la gobernanza de datos. El proceso se inició con un diagnóstico que reveló el desconocimiento de la data al interior del ámbito estatal, un sistema que no estaba orientado al uso de los datos, una cultura administrativa que no promovía la cooperación y una gestión presupuestaria que dificultaba la coordinación.

En el año 2014, el Decreto N.º 2014-1050 16/09/2014, creó la figura del *Administrateur Général des Données*, autoridad del Primer Ministro alojado en la Secretaría de Modernización de la Acción Pública. Dentro de sus funciones se incluye la coordinación en temas de inventario, gobierno, producción, circulación y uso de los datos administrativos, la mejora del uso de los datos y su circulación, y el velar por la calidad de la data existente. Se le exige que presente anualmente al Primer Ministro un reporte que contenga un diagnóstico de la situación en el Estado y medidas de mejoras legislativas o regulatorias. Las materias sobre las cuales se pronuncia incluyen estrategias para la recolección y explotación de datos, desarrollo de instrumentos y metodologías para su uso, recomendaciones para interoperabilidad entre los distintos servicios públicos, y propuestas de experimentos para efectividad de políticas públicas basadas en evidencia. A ello se suma que la plataforma de datos del Estado francés, *data.gouv.fr*, es la primera de su tipo a nivel mundial que admite la contribución de datos por la ciudadanía, permitiendo a los usuarios enriquecer y mejorar los datos públicos y generar información de interés para la sociedad civil.

Fuente: <https://www.etalab.gouv.fr/>

CREAR UNA PLATAFORMA QUE INTEGRE LOS DATOS DE LOS CIUDADANOS QUE EL ESTADO ADMINISTRA /

¿Por qué?

Qué problema se quiere resolver, a quién se quiere llegar, a quién se está llegando y qué efectos está teniendo un programa determinado, son preguntas mínimas que no siempre podemos responder adecuadamente. La ausencia de respuestas a preguntas tan elementales como éstas condiciona significativamente la calidad del diseño de las propuestas de política pública que los gobiernos realizan.

Esta deficiencia se debe, al menos en parte, a la ausencia de una adecuada gestión de la información en el Estado. Si bien éste administra cientos de bases de datos, esta gestión se hace sin un sentido estratégico y sin coherencia en los procedimientos, por lo que muchas veces lo que se tiene son bases fragmentadas y frecuentemente se trata de simples *data sets* contruidos manualmente. Además, existe una enorme subutiliza-

ción de los datos disponibles. La falta de cruce de registros administrativos constituye una oportunidad perdida en el objetivo de dar seguimiento a los resultados de los programas, evaluar su impacto y perfeccionar su diseño. En este último aspecto, el uso intensivo de datos permite definir con mucha mayor precisión el tipo de intervención más apropiada y el momento óptimo para ofrecerla a fin de aumentar su impacto.

Actualmente existen avances sectoriales y acotados. Un ejemplo en el ámbito de la interconectividad es el uso de *webservices* desde el Registro Civil y Ministerio de Desarrollo Social (MDS) hacia distintos servicios a fin de facilitar procesos de postulación a beneficios. Se trata de cruces que agilizan la gestión y que debieran ser masificados. Otro caso, también en el ámbito de las políticas sociales, es el acceso que se le dio por ley al MDS a registros administrativos de toda persona potencialmente beneficiaria de programas sociales, lo que ha permitido mejorar los instrumentos de focalización.^[13] Por su parte, el Comité de Transformación Digital de CORFO, bajo una alianza público-privada y la academia, impulsa, promueve y facilita la transformación digital, con proyectos como el de interoperabilidad en salud (Cuenta Médica Interoperable) y la creación del consorcio de interoperabilidad en minería.

Sin embargo, estos casos son iniciativas puntuales. Soluciones *ad hoc* a una necesidad particular en un marco que carece de una estrategia coherente en toda la administración del Estado.

En efecto, las nuevas atribuciones que se entregaron en el año 2011 al MDS para acceder a registros administrativos de programas sociales han resultado ser menos productivas de lo esperado, principalmente porque el flujo de éstos es unidireccional (sólo hacia el MDS). Debido a que el MDS no tiene la obligación de “devolver” la información ni de poner a disposición de los distintos proveedores las bases de datos con registros cruzados (aún de forma innominada), los organismos públicos requeridos por éste tienen pocos incentivos a cumplir diligentemente con las solicitudes. Gradualmente, el MDS ha iniciado proyectos de cooperación en que elabora cruces de información a partir de solicitudes específicas de otros ministerios, sin embargo, esta práctica es aún frágil y poco frecuente.

El nuevo INE que se discute en el Congreso corre el riesgo de seguir un camino similar (Boletín N.º 10.372). El proyecto plantea que los órganos de la Administración del Estado deberán autorizar el acceso del INE “de manera determinada o nominada”

[13] Actualmente, el MDS estructura su política de focalización casi exclusivamente en registros administrativos. Ahora bien, una cosa es tener los datos para mejorar el instrumento de focalización, pero otra muy distinta es usarlos (el criterio de aplicación). Por una parte, la nueva Caracterización Socioeconómica de Hogares todavía no está siendo utilizada en todos los programas, mientras que, por otra, su implementación se ha hecho de la mano con la ampliación de coberturas de varios programas. Esto ha redundado en un impacto acotado en términos de asignación de beneficios. Por cierto, esto no implica que el cruce de información haya sido inútil.

a sus registros administrativos en tanto éstos sean “de utilidad para fines estadísticos” o bien que sean “de interés e indispensables para la elaboración de estadísticas”. Es decir, siempre en el marco del giro y de los intereses del INE, pero no necesariamente en los de quienes le proveerán la información.^[14] Se debe tener presente que, en paralelo, el Congreso también discute el proyecto que regula la protección y el tratamiento de los datos personales y crea la Agencia de Protección de Datos Personales (Boletín N.º 11.144). Es imperativo que estos proyectos sean discutidos y sancionados de manera coherente en el doble propósito de utilizar de mejor manera la información, pero sin que ello implique afectar la privacidad de las personas.

Si bien se estima que la institucionalidad y funciones propuestas para el nuevo INE constituyen una mejora importante, claramente éstas no avanzan lo suficiente en el objetivo de gestionar e implementar una estrategia de Gobernanza de Datos para el Estado. En tanto los registros administrativos que el INE solicite se requieran sólo con “fines estadísticos”, los cruces a realizar responderán a la agenda y necesidades del INE, sin que esto asegure que los datos puedan utilizarse para evaluar oportunamente programas ni para mejorar el diseño de nuevas iniciativas o mejorar las existentes. Esto debe modificarse.

¿Cómo?

Para esto debe constituirse una unidad responsable de conformar y mantener una plataforma en que la información de los ciudadanos en manos del Estado esté integrada y, a su vez, debidamente resguardada. Esta Infraestructura de Datos Integrados (IDI) debe velar por la protección de datos personales, de forma que se concibe como una plataforma de datos innominados que permanentemente va almacenando y sistematizando la información, sin que se pierda el carácter longitudinal de ésta. Su creación debe ir acompañada de altas sanciones en caso de mal uso de la información o de vulneración a la privacidad.

La administración e interfaces de la IDI debiera formularse para facilitar el acceso permanente de los servicios públicos para el monitoreo de su propia gestión y para informar el diseño de nuevas iniciativas por lo que parece aconsejable radicarla en una institución central y con tareas transversales de coordinación.

[14] El proyecto de ley contempla dos mejoras respecto de lo hecho antes en MDS. Primero, se establece como función del nuevo INE el proporcionar a entidades estatales las bases innominadas que resulten del tratamiento de registros administrativos. Segundo, se crea un “acceso especial a investigadores”, debidamente acreditados y cuyas líneas de investigación sean previamente informadas. En cualquier caso, el acceso de investigadores externos debiera ser normado de acuerdo a criterios de seguridad de la información a la que se accederá, pero no respecto de las razones que motivan la investigación, ni del carácter de la institución a la que pertenezca el investigador.

Adicionalmente, debe normarse el acceso controlado a la información a quienes sean los encargados de realizar la evaluación *ex post* de los programas, sea ésta la DIPRES (como es actualmente) o una eventual Agencia de Productividad y Evaluación (sección 3. Evaluación, control y transparencia). Con todo, sujeto a estrictos protocolos y monitoreo por parte del administrador de la IDI, la información disponible en ella debiese ser accesible también por universidades, centros de estudios y cualquier otra entidad que cumpla con las exigencias mínimas que se establezcan a fin de evitar un uso inadecuado de la información y velar por la protección de datos.

La IDI debiera ser administrada por la recién mencionada Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de Información y debiera entenderse como uno de los pilares principales dentro del esfuerzo modernizador. Esto, por cuanto su utilidad no se limita a la evaluación *ex post*, sino también a apoyar dinámicamente la gestión de los servicios y monitorear su avance en el cumplimiento de los objetivos estratégicos del gobierno.

Integración y reutilización de registros administrativos /

A nivel comparado existen diversos casos de éxito en la integración de datos en el sector público. Los países nórdicos han sido pioneros en el uso de registros administrativos para mejorar estadísticas oficiales. Por ejemplo, Dinamarca, en 1968, decidió simplificar el sistema de registro personal aumentando el uso de las tecnologías junto con la creación de un registro central de población, un número identificador personal y un código para direcciones. A partir de dichas reformas, desde la década de 1970, Dinamarca lleva a cabo sus censos exclusivamente a partir de la integración de datos administrativos, utilizando encuestas complementarias sólo para aspectos específicos y con participación voluntaria.

Por su parte, en 1997, *Statistics New Zealand*, institución equivalente a nuestro Instituto Nacional de Estadísticas, que goza de autonomía bajo el estatuto de los *Crown Entities*, empezó el proceso de integración de registros administrativos, apoyado en un instructivo del Gabinete. El foco original estuvo en datos sobre la economía, el empleo y la migración, en base a requerimientos específicos y con determinadas bases de datos, estando la información disponible para un grupo muy reducido de usuarios. Luego, en 2003, se avanzó en la creación de una Base de Datos Longitudinal sobre Comercio, cuyos objetivos incluían mejorar las estadísticas oficiales, mejorar el acceso de los investigadores a los datos, reducir la fatiga de los encuestados, e introducir avances en la arquitectura estadística de *Statistics New Zealand*. Dicha base de datos ha generado nuevas y mejores estadísticas y ha permitido al Estado evaluar y entender dinámicas del comercio sin tener necesariamente que realizar nuevas encuestas.

En el año 2011, *Statistics New Zealand* decidió emprender un proyecto de integración a mayor escala y empezó la formación del *Integrated Data Infrastructure* (IDI), buscando coordinar y responder a la creciente demanda por acceder a datos integrados. El primer gran cruce que se hizo fue la información de migración con las bases de datos que ya manejaba *Statistics New Zealand*. Hoy, el IDI es una gran base de datos para investigación que contiene microdatos sobre personas y hogares. Los datos provienen de una variedad de organismos públicos, encuestas de *Statistics New Zealand* (incluyendo el Censo) y también de organizaciones no gubernamentales. Actualmente, el IDI contiene más de 166 billones de datos, y está continuamente creciendo por su actualización trimestral o por la integración de nuevas bases de datos. Los datos son procesados y linkeados para luego ser anonimizados.

El acceso al IDI está abierto a todos los investigadores cuyos proyectos sean aprobados (se les exige que tengan un interés público), que firmen los protocolos requeridos y que cuenten con la infraestructura adecuada en términos de la seguridad exigida. Además, existen reglas estrictas de confidencialidad y de la forma de manejar los datos para evitar cualquier filtración de información. Actualmente hay proyectos de investigación usando el IDI en las áreas de servicios sociales, comercio y empleo, educación y capacitación, familias y hogares, salud y seguridad, vivienda, justicia y migración.

El IDI ha sido fundamental para el desarrollo del *Social Investment*, línea de acción dentro del Estado de Nueva Zelanda que busca usar datos y evidencia para crear políticas públicas de intervención temprana especialmente diseñados según las características y necesidades de los ciudadanos.

Fuentes: Mansell, por publicar; *Statistics New Zealand* disponible en <http://www.stats.gov.nz>

MEJORAR LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN INTERNA EN EL ESTADO /

¿Por qué?

Los problemas recién descritos en relación a la escasa integración de los registros administrativos generados en la prestación de servicios públicos tienen un correlato directo en el pobre desempeño de nuestro Estado en materias de gestión de información interna. Ejemplo de esto son la gestión de información de personas que trabajan en el Estado y la gestión documental.

En efecto, Chile no cuenta con un sistema consolidado y accesible que integre sistemáticamente toda la información necesaria para mejorar la gestión de personas en el Estado. En estricto rigor, ni siquiera sabemos con precisión cuántas personas trabajan en él.

Existen, por cierto, múltiples plataformas que intentan infructuosamente reunir la información, aunque todas lo hacen de manera aislada, recolectando información en paralelo y sobrecargando a las centenares de unidades que deben reportarla. Simultáneamente y por distintos medios, la Contraloría General de la República, la DIPRES, Gobierno Transparente, el Servicio Civil y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, solicitan información en este ámbito. Los requirentes tienen razones distintas para solicitarla, lo hacen en diferentes formatos y a través de distintos mecanismos, con periodicidad variable y diferentes contenidos específicos (Innovum 2016).

Como primera consecuencia, los servicios pierden tiempo valioso entregando información de origen similar y que finalmente no es debidamente aprovechada. Segundo, ninguno de los solicitantes tiene el panorama completo, por lo que ninguno está en posición de realizar diagnósticos acabados que informen la gestión y que permitan delinear estrategias de largo plazo.

Lo anterior responde no sólo a una descoordinación entre las entidades, sino también al hecho de que quienes recopilan la información lo hacen desde la vereda de la fiscalización y no con un objetivo de gestión.

Con los avances tecnológicos que hoy día se disponen, con el hecho de tener la ventaja de contar con un número identificador personal que facilita los cruces y la sistematización de la información, y en un contexto donde buena parte de los servicios ya cuenta con plataformas propias de gestión de recursos humanos, es inadmisibles que no se cuente con una herramienta de gestión adecuada, una que permita reunir la información, analizarla y facilitar el acceso a ésta, tanto a quienes la proveen (los servicios), como a quienes la requieren para fiscalización y control (interno del Estado y desde la ciudadanía).

Respecto de la gestión documental, la manera como las reparticiones públicas gestionan los documentos y registros al interior del Estado afecta directamente la vida de los ciudadanos, no sólo por la manera en que se proveen servicios sino también porque muchas veces es el propio ciudadano quien debe servir como intermediario entre servicios públicos para la transferencia física de un documento que ya está en manos de la administración pública (Microsystem 2016).

Un estudio pormenorizado de la gestión documental actual en nuestro Estado mostró que las principales carencias incluyen la falta de políticas documentales y de herramientas tecnológicas adecuadas, la precariedad de los registros de metadatos, la ausencia de controles de calidad, el uso de herramientas inadecuadas para la gestión de documentos (correo electrónico, carpetas compartidas o planillas Excel), la falta o inconsistencia en identificadores de documentos, el descuido en la gestión de documentos electrónicos y las condiciones precarias de almacenamiento físico y electrónico (Microsystem 2016). Todo ello conlleva riesgos en el manejo

de documentos y en el cuidado de la información que contienen, así como costos para los funcionarios en la búsqueda y el manejo de información.

La situación de nuestro Estado en materia de gestión documental no es única, sin embargo, a diferencia de países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia, Canadá, Alemania, Francia, Brasil, Colombia, México y Perú, no se le ha dado prioridad al establecimiento de una política de largo plazo que resuelva los problemas identificados. A modo de ejemplo, y a pesar de que hay instituciones que cuentan con estrategias más avanzadas (como, por ejemplo, la BCN y el Consejo para la Transparencia), el DFL N.º 5.200 que crea la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos es de 1929. El Informe sobre Política Nacional de Archivos de la SEGPRES en el año 2010 ya había diagnosticado que la legislación chilena presenta falencias de falta de estructura y de sistematización de normas así como de vacíos que llevan al ejercicio discrecional de la gestión de documentos (Microsystem 2016).

Contar con una buena y actualizada política de gestión documental implica concentrarse en la calidad de los servicios que recibe el ciudadano, controlar y hacer eficiente los procesos documentales que intervienen en un trámite, así como también resguardar el cumplimiento de las normas de retención que requieren mantener la integridad, fiabilidad y usabilidad de los documentos. Existen estimaciones de que cambios en la forma de llevar a cabo la gestión documental en el Estado permitirán ahorros de USD 500 millones al año sólo por concepto de horas de personal (Microsystem 2016).

Para una mejor gestión del Estado es fundamental que éste cuente con buena información y, en este contexto, lo mínimo es tener datos y registros adecuados del propio quehacer del fisco.

¿Cómo?

Se proponen medidas complementarias en los dos ámbitos desarrollados en esta sección:

i / Información de personas que trabajan en el Estado:

- Desarrollar un modelo de gestión de información de personas que permita constituir una base de datos única. Para una primera etapa y potencialmente también como eje de la solución tecnológica de largo plazo, debe utilizarse el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado ya desarrollado por la Contraloría (SIAPER).
- Con todo, el SC debiera tener un rol mucho más central en la elaboración de un diseño consensuado entre los actuales requirentes de información. Se debe buscar un equilibrio que permita incorporar las necesi-

dades de éstos, sin que ello implique derivar en sistemas excesivamente complejos, de difícil mantención y que muchas veces quedan obsoletos, si es que llegan a ser implementados.^[15]

ii / Gestión documental:

- Implementar una política transversal de gestión documental en el Estado que incluya un cambio en la normativa vigente (incluyendo el DFL N.º 5.200 y las leyes de microcopia y micrograbación, la ley de documentos y firma electrónica y la ley de procedimientos administrativos) que genere certidumbre jurídica en el tratamiento de los documentos y archivos en todas las reparticiones públicas.
- Además, la política de gestión documental debe contar con herramientas de evaluación del manejo de información por cada entidad pública, el desarrollo de estrategias para los archivos electrónicos, un plan de digitalización de documentos según prioridades y reformas en el funcionamiento del Archivo Nacional.
- La Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información detallada previamente debe ser la institución pública encargada de promover éstas y otras reformas en esta materia al interior de la administración pública.

[15] Una propuesta extensiva y detallada en esta línea es la que se desarrolla en Innovum (2016), en una consultoría hecha en el marco del Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda.

Experiencias comparadas de reformas en la gestión documental /

En **AUSTRALIA**, el 2011 se aprobó la *Digital Transition Policy*, cuyo objetivo fue el tránsito hacia la gestión digital de los documentos, de forma que los trámites y documentos deben ser creados, guardados y gestionados en dicho formato. Ya en el año 2002 se había reconocido el “estándar australiano de gestión documental” como un estándar para desarrollar sistemas de gestión documental en el mundo. Sin embargo, después de una evaluación en los años 2008-2009 de la situación documental y los costos de custodia de documentos, el gobierno lanzó la política digital para acelerar la incorporación de documentos electrónicos y comprometió a los altos cargos de las instituciones públicas a sumarse a dicha iniciativa.

El proceso ha sido liderado por el Archivo Nacional Australiano, institución fundada en 1920 pero que ha sido transformada en los últimos años. El Archivo ha acompañado a las diversas instituciones públicas en la migración desde el formato físico al digital, con guías amistosas y capacitaciones periódicas para enfrentar el proceso, y estableciendo sistemas de autoevaluación para los distintos servicios públicos en estas materias. Asimismo, el Archivo creó la Política de Continuidad Digital 2020, para asegurar que la información que se cree y gestione en el Estado sea confiable y útil, sin verse afectada por los cambios tecnológicos, en base a tres principios: el valor de la información, su manejo digital y el fomento de la interoperabilidad. A ello se suma la Agenda de Transformación Digital del gobierno, que busca un manejo digital robusto de la información, y la creación de un Premio de Excelencia Digital para las instituciones públicas.

En **ESPAÑA**, los cambios en materia de gestión documental se han dado recientemente por medio de cambios legales. El año 2001 se dictó el Real Decreto 1708 que estableció el Sistema Español de Archivos y el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, regulación que facilitó la comunicación entre los archivos administrativos. La Comisión de Archivos de la Administración General del Estado es el órgano con representación interministerial para la coordinación de la política de archivos de ministerios y organismos públicos, y existe también un Consejo de Cooperación Archivística, dependiente de la Subsecretaría del Ministerio de Cultura, que busca generar cooperación entre la administración pública en esta materia. La ley también regula el ciclo vital de los documentos y el proceso de eliminación de documentos o su conservación.

Luego, en el año 2012, se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas que, un año después, presentó propuestas para una administración pública eficiente, transparente y con foco ciudadano. Como parte de las reformas emanadas de dicho informe, el 2015 se publican dos nuevas leyes: la nueva ley de procedimiento administrativo, que potencia la administración electrónica, y la ley de régimen jurídico del sector público, que incorpora los medios electrónicos en el funcionamiento de la administración pública. Las reformas introdujeron la llamada carpeta ciudadana, que facilita la relación entre el ciudadano y la Administración General del Estado.

Fuente: Microsystem, 2016.

2.4 Gestión organizacional

INTRODUCIR LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CON ÉNFASIS EN GESTIÓN POR PROCESOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS /

¿Por qué?

Como se ha discutido en este informe, para mejorar la gestión debe avanzarse por la vía de perfeccionar la selección de altos directivos, afinar sus convenios de desempeño y entregarles más espacios de flexibilidad para la gestión presupuestaria, de personas y organizacional de los servicios a su cargo.

Para muchos ministerios y servicios, su detallada estructura definida por ley suele estar superada por la realidad. A medida que las prioridades van cambiando, surge la necesidad de modificar la organización interna establecida para las entidades públicas. En muchas ocasiones, el rediseño y la reubicación de los funcionarios públicos ocurre de facto. Más allá de las disposiciones legales, la organización interna termina por adaptarse en el margen a los objetivos que se persiguen. Así, la informalidad existente genera dificultades para mantener la memoria institucional, lo que cobra particular importancia con los cambios de administración. Es importante reconocer este hecho y buscar maneras de permitirlos dentro de los marcos institucionales y no como arreglos precarios.

La flexibilidad es condición necesaria para permitir que los jefes de servicio efectivamente gestionen los servicios a su cargo. Sin embargo, para sacar partido de esta flexibilidad también es necesario realizar una acuciosa planificación estratégica. En la actualidad, la mayoría de los servicios no tiene marcos que establezcan de manera clara, pública e integrada, los objetivos que persiguen, los recursos que disponen para alcanzarlos y la forma en que estos medios se articulan en pos de ese objetivo.

Algo en este sentido es lo que está detrás de las *Fichas de Definiciones Estratégicas* (Formulario A1) que se construyen por exigencia de la DIPRES, pero lamentablemente éstas no siempre cuentan con la información relevante. Además, la información disponible es de difícil acceso y comprensión, y no tiene un vínculo directo a la gestión efectiva de los servicios.

Junto con ello, un vacío notable es la completa ausencia de definiciones en cuanto a cómo se debiera llegar, de los recursos gastados y acciones realizadas, a los objetivos buscados. Se habla de objetivos (no siempre bien definidos), se conocen los recursos financieros (aunque muchas veces no bien asignados a cada objetivo), pero nada se sabe respecto de los procesos. Si bien, con alguna frecuencia, los servicios contratan asesorías para levantar sus procesos y vincular explícitamente recursos

con productos, éstos son ejercicios aislados, en pocos casos públicos y nunca parte del sistema de evaluación y control de gestión.

Por cierto hay algo de endogeneidad en la falta de esfuerzos por levantar y evaluar la arquitectura de procesos y de información actualmente existentes al interior de los servicios. Y es que en ausencia de flexibilidad para gestionar y a falta de liderazgos profesionales con visión estratégica, es natural que se dé poco énfasis a la gestión por procesos. En este contexto, en tanto existan mayores espacios de flexibilidad de gestión, es imperativo que los servicios se embarquen en procesos periódicos de revisión de su funcionamiento interno, explicitando sus estrategias y rindiendo cuenta periódica de sus resultados y procesos asociados.

¿Cómo?

Se requiere de dos cambios complementarios y, en cierto modo, secuenciales:

- i / **AUMENTAR ESPACIOS DE FLEXIBILIDAD EN LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS SERVICIOS:** estableciendo una cláusula general en la Ley General de Bases de la Administración del Estado, permitiendo a las autoridades y jefes de servicio adaptar la arquitectura interna, fijando únicamente unidades mínimas comunes a todo organismo (incluyendo la división jurídica y la división de administración y finanzas). Dicha reorganización debe publicarse y justificarse cada tres años, transparentando todos los ajustes realizados (ver propuesta en sección 2. Mejor gestión en el Estado / 2.1 Gestión de personas). Dicho espacio de flexibilidad puede fundamentarse en casos ya existentes en nuestra legislación (por ejemplo, el SERNAC, la Superintendencia del Medioambiente y el Ministerio de la Mujer), así como en fallos del Tribunal Constitucional que han permitido la mayor flexibilidad en la organización interna de ministerios y servicios (ver sentencia respecto de la creación del Ministerio del Deporte y su organización interna por reglamento, ROL N.º 2367-12).
- ii / **PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN POR PROCESOS:** Junto a la definición de un número acotado de productos estratégicos vinculados a los distintos programas presupuestarios (ver sección 3. Evaluación, control y transparencia), es fundamental que los servicios realicen un proceso de planificación estratégica cada vez que se modifiquen los objetivos definidos para éste o bien cuando se verifiquen incumplimientos recurrentes. Dicha planificación debe nutrirse de un acabado diagnóstico de la arquitectura de procesos y de información que articulan el vínculo entre los recursos asignados, los productos financiados y los resultados perseguidos. El diagnóstico debe informar eventuales modificaciones a los procesos internos de cara a los obje-

tivos buscados. Los resultados de esta planificación (claridad de objetivos, recursos y procesos) deben ser parte fundamental de los compromisos adquiridos por los jefes de servicios en sus convenios de desempeño, pero también de cara a la ciudadanía en la forma de cuentas públicas y otros espacios de transparencia activa.

INSTITUCIONALIZAR EL CONSEJO DE AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO Y FORTALECER SU ROL COLABORADOR Y PREVENTIVO /

¿Por qué?

Las diversas propuestas en materia de gestión que se proponen en este informe, y que apuntan a tener mayor flexibilidad, deben ir de la mano con mejoras en el sistema de auditoría interna de los ministerios y servicios: el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) y auditores ministeriales o auditores internos institucionales.

Un primer punto dice relación con su institucionalización. El CAIGG, órgano asesor del Presidente de la República, actualmente basa su existencia en el DS N.º 12/1997 de la SEGPRES, por lo que el actual gobierno propuso institucionalizar por ley el sistema de auditoría (Boletín N.º 10.727), sin introducir mayores cambios a su funcionamiento actual.

En 2009, ya se había avanzado con propuestas para reformar institucionalmente el control interno, dándoles rango legal a las unidades de control interno de los servicios públicos y a sus titulares, y relativa autonomía respecto del Jefe del Servicio, recomendando además que sean nombrados por un plazo que supere la duración del gobierno. También se propuso otorgar un grado de autonomía al presidente del CAIGG (Consortio, 2009).

Un segundo punto dice relación con mejorar la forma en que se efectúa la auditoría interna. Por ejemplo, entre los años 2000-2010, el CAIGG se enfocó en crear una matriz de riesgos para cada ministerio y servicio, llegando a tener identificados más de 83 mil riesgos (De la Cruz y Garcés, por publicar). A ello se suma el informe de la OECD (2014a), que presenta una serie de propuestas en torno a la forma como la propia Contraloría puede contribuir a mejorar la auditoría interna, incluyendo, por ejemplo, la participación de las entidades auditadas en el control *ex post*, la coordinación con la auditoría interna y los anuncios de autorías establecidas (especialmente porque generan un efecto disuasivo importante ante eventuales comportamientos irregulares en la asignación y ejecución presupuestaria, según Engel et al. 2015). Según el informe de progreso, la OECD muestra avances en la relación entre la Contraloría y la auditoría interna, así como mejoras en los procedimientos de auditoría (OECD 2016b).

Un tercer punto se refiere a un aspecto clave donde se han generado problemas en el pasado, la relación entre el CAIGG y la Contraloría (el artículo 3° del DS N.º 12/1997 se refiere a dicha relación). Las propuestas aquí planteadas buscan disminuir la duplicación de competencias, en cuanto a concebir a la auditoría interna con un fuerte rol *ex ante*, especialmente a la luz de los beneficios de exención de la toma de razón, y a la Contraloría con un fuerte rol de auditoría *ex post*.

Finalmente, cabe también plantear el funcionamiento del CAIGG como servicio compartido, ya que cuenta con la visión de toda la administración pública y la capacidad de cruzar y procesar la información, puesto que tiene atribuciones en cuanto a estudios y proposición de políticas de auditoría interna.

En la misma línea, una de las recomendaciones de la OECD para la Contraloría (OECD 2014a) dice relación con utilizar el conocimiento para ofrecer un valor adicional a las diversas partes interesadas, lo que se ha traducido en mejoras en los informes de auditoría (OECD 2016b). El mayor incentivo para producir dicho valor agregado respecto de los dictámenes y la jurisprudencia de la Contraloría, debiera estar precisamente en el CAIGG, como contraparte del órgano contralor.

Más aún, el DS N.º 12/1997 ya establece que el CAIGG debe recepcionar las recomendaciones y criterios jurisprudenciales emanados de la Contraloría, difundiendo, adoptando y asimilándolos por los organismos integrantes del sistema. Usando dicha atribución, durante los años 2010 a 2013, el CAIGG “realizó un gran esfuerzo por recopilar y sistematizar la labor de la Contraloría (dictámenes, auditorías y sumarios) para conocer y entender adecuadamente sus criterios, recomendaciones y prioridades en materia de control y probidad, principalmente” (De la Cruz y Garcés, por publicar).

Ello lleva a pensar que el CAIGG podría jugar un rol preponderante para los servicios al mantener un registro donde esté procesado y analizado tanto el enorme conjunto de las recomendaciones de la Contraloría como también la jurisprudencia administrativa.

¿Cómo?

Un primer paso desde ser continuar con el proceso de institucionalización del CAIGG como servicio público dependiente de la SEGPRES. La discusión sobre la institucionalización del CAIGG debe hacerse cargo de aspectos que tienen relevancia respecto del impacto en la vida cotidiana de la administración del Estado.

Ello debe incluir, en primer lugar, la definición de qué es lo que exactamente debe hacer la auditoría interna, labor que está sujeta a los cambios de criterio de cada administración. Frente a la opción de que el CAIGG se abocara a hacer auditorías de desempeño, con la cercanía que ello tiene con las evaluaciones de mérito (que

actualmente realiza la DIPRES) o propias del mundo político, se propone centrar la auditoría interna en labores de control interno en cuanto a criterios de fiabilidad de la información y cumplimiento de las leyes y normas aplicables y no en auditar el desempeño o la gestión (regidos por principios de economía, eficiencia y eficacia e identificación de áreas de mejora). Su rol debe incluir advertir a los servicios en que se detectan debilidades o que no están respondiendo a los estándares de la Contraloría, permitiendo actuar de forma anticipada. Para que ello sea efectivo, es necesario establecer períodos de reserva de la información, de forma de implementar medidas reparadoras internas oportunamente.

Otro aspecto relevante es la dependencia jerárquica de los auditores internos (auditor ministerial y auditor interno institucional), quienes hoy son de confianza del jefe de servicio o ministro correspondiente. Ello hace que los vínculos con el CAIGG sean débiles, no teniendo mayores herramientas en caso de que un auditor se aleje de él o no comparta la información requerida. Para superar esto, es conveniente que los auditores dependan directamente del CAIGG o bien obligarlos por ley a que proporcionen a éste la información que se estime necesaria, tal como se plantea actualmente en el proyecto de ley.

Finalmente, la institucionalización debe hacerse cargo de que el CAIGG actúe como servicio compartido, asesorando al Presidente pero también a los ministerios y servicios en cuanto a alertar problemas comunes o transversales y también permitiéndoles acceder de forma sistematizada a las recomendaciones de la Contraloría y a la jurisprudencia administrativa. De esta forma, se debiera repensar el CAIGG en cuanto servicio compartido para las divisiones jurídicas de los ministerios y servicios públicos, de manera de fomentar aprendizajes transversales en materia administrativa. El objetivo es facilitarle la gestión a los servicios, al establecer no un mero repositorio de información ni replicar el buscador de la Contraloría, sino que la provisión de una sistematización inteligente y dinámica sobre la regulación administrativa (evitando que se traduzca en mapas de riesgo ininteligibles), sobre la cual se pueda generar asesoría interna al respecto.

El CAIGG en la actualidad /

A marzo de 2016, la red de auditores ministeriales e internos estaba compuesta por 969 personas, siendo el Ministerio de Salud el sector que más aportaba con 309 auditores, y el Servicio Nacional de la Mujer el con menos (dos auditores).

Como marco de trabajo para el período 2014-2018, se establecieron las siguientes seis líneas de acción:

AUDITORÍA INTERNA: basada en la aplicación de las normas de auditoría interna emitidas por el Colegio de Contadores de Chile y por *The Institute of Internal Auditors*. El CAIGG puso a disposición de los auditores internos un “Modelo Integral de Auditoría Interna de Gobierno”, como directriz técnica, además de acciones concretas para el aseguramiento de materias específicas, tales como el proceso de compras públicas, procesos de soporte financieros y concesiones.

GESTIÓN DE RIESGOS: implementación de un proceso en el sector público cuyo objetivo es gestionar riesgos críticos mediante su identificación, evaluación, medición, comunicación y tratamiento. De acuerdo a lo informado por el CAIGG, los procesos transversales en el Estado que presentan mayor cantidad de riesgos identificados, analizados y gestionados son: servicios de atención al ciudadano, servicios de atención social/previsional/salud, adquisiciones y los sistemas informáticos.

CONTROL INTERNO: aplicación del Marco COSO I emitido por la Organización COSO cuyo objetivo es proporcionar un grado de aseguramiento razonable en cuanto al logro de los objetivos relativos a las operaciones, información y cumplimiento.

ÉTICA PÚBLICA Y PROBIDAD: basada en todas las normas y programas que existen en materia de ética pública y probidad, con el propósito de determinar el nivel de exposición a riesgos que afectan el cumplimiento de todas aquellas normas y regulaciones aplicables, así como el nivel de eficiencia de los controles existentes. Especial énfasis se le otorga a los distintos delitos funcionarios en los que se puede incurrir.

TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS DE TRABAJO: basada en la aplicación de herramientas y técnicas para el control de procesos y la gestión de calidad, durante las diferentes etapas de los procesos de auditoría interna y de gestión de riesgos.

COMPETENCIAS PROFESIONALES EN AUDITORÍA INTERNA: formulación de un modelo de competencias para auditores internos, contando el CAIGG con diversos cursos online y presenciales para su red de auditores.

Fuente: De la Cruz y Garcés, por publicar.

CONTINUAR CON LAS MEJORAS EN CHILECOMPRA /

¿Por qué?

En el año 2003, la Ley N.º 19.886 estableció el sistema de compras públicas en Chile, sistema que tiene, en muchos casos, un impacto directo en los servicios que se entregan a los ciudadanos. Se trata de un sistema que facilita las compras mediante una plataforma informática y, por otra parte, unifica los procedimientos para un amplio sector de la administración. Según la última cuenta pública de la Dirección de Compras y Contratación Pública (en adelante ChileCompra), en el año 2016, las entidades públicas invirtieron un total de US\$ 10.000 millones en compras (4,2 por ciento del PIB), de los cuales el 45 por ciento lo proveen empresas micro, pequeñas y medianas.

Con casi 15 años de funcionamiento, ChileCompra se encuentra en un proceso de revisión de ciertos aspectos donde se han detectado más problemas y dificultades. La llamada Comisión Engel (Consejo Asesor Presidencial 2015) propuso quince medidas para mejorar el sistema.

Por lo pronto, ChileCompra es uno de los servicios que está participando en el Programa de Modernización del Ministerio de Hacienda, con un presupuesto de más de 5.200 millones de pesos para mejorar la calidad de los procesos de las compras públicas. El principal foco del proyecto de modernización del servicio está en los convenios marco (en el año 2014 se presentaron 800.000 órdenes bajo esta modalidad), buscando optimizarlos para generar mayor eficiencia. Recientemente, ChileCompra implementó una nueva modalidad de micro-compras (Directiva N.º 30/2017, “canal express del Estado”) y emitió una directiva (Directiva N.º 29/2017) para incentivar las compras conjuntas entre servicios, buscando así un nuevo modelo de compras colaborativas para mayor ahorro y eficiencia.

Respecto de los convenios marco, el Informe 2017 de la OECD sobre ChileCompra resalta las particularidades que este instrumento tiene en comparación con su uso en otros países, llamando la atención respecto a que se estaría privilegiando la inclusión (por ejemplo, mediante la activa incorporación de MYPES o de mujeres como proveedores) por sobre la eficiencia en el diseño y uso de los convenios marco (por ejemplo, al no acotar los proveedores). Como señala el Informe de la OECD, si bien en los últimos cinco años la cantidad de órdenes de compra aumentó en 150 por ciento y la cantidad de proveedores que realizaron transacciones en más de 130 por ciento, durante el mismo período aumentaron en 758 por ciento las solicitudes de modificaciones de productos bajo convenios marco. A ello se suma que casi 70 por ciento de los licitadores resultan admitidos bajo esta modalidad, sin embargo, el 60 por ciento de los proveedores en promedio no recibieron ninguna orden de compra en 2014 y existe una alta concentración de ingresos en los proveedores principales (OECD 2017b).

Por lo mismo, la OECD (2017b) propone avanzar en implementación de esfuerzos de consolidación estratégica (estandarización de productos, agregación de necesidades, compras dinámicas) al mismo tiempo que se mejoren los convenios marco inclusivos. Si bien esto responde a una decisión política, correspondería al menos cuantificar y transparentar estos costos en términos de eficiencia y sus efectos en la ciudadanía. Además, existen propuestas en la literatura respecto de la necesidad de darles mayor densidad normativa a los convenios marco.

Otro aspecto fundamental es la relación entre ChileCompra y los servicios públicos en el proceso de licitaciones. Los servicios públicos realizan licitaciones en ámbitos diversos y con propósitos distintos, desde licitación de obras de infraestructura hospitalaria hasta procedimientos estandarizados para la compra de insumos menores pero indispensables para el buen funcionamiento de los servicios. En este contexto, dentro del amplio abanico de obras, productos y servicios licitados, se pueden observar tres características diferenciadoras:

- i / Monto.
- ii / Plazo por el que se contrata el servicio o tiempo proyectado que se espera esté operativa la inversión que se licita.
- iii / Del giro principal del respectivo servicio o de apoyo a dicho giro.

Sin perjuicio de los avances que en este plano ha implicado la consolidación de la plataforma ChileCompra, se ha constatado que es frecuente que los servicios experimenten dificultades en la elaboración de bases de licitación y en la administración posterior de contratos de prestación de servicios complejos. A pesar de que la introducción de bases tipo por parte de la Contraloría ha permitido sortear complejidades, los servicios públicos constantemente están introduciendo cambios e innovaciones en los procesos de licitaciones, por lo que muchas veces se alejan del modelo preestablecido.

En este contexto, en el año 2015, la llamada Comisión Engel propuso crear un servicio compartido central para que apoyara a los servicios que cuenten con personal profesional o técnico y la creación de una Unidad de Proyectos Estratégicos para supervisar ciertas compras especiales (Comisión Asesor Presidencial 2015).

El Departamento Observatorio de ChileCompra actualmente cumple una función de colaboración para los organismos públicos compradores, emitiendo informes, levantando alertas, y haciendo procesos de monitoreo preventivo ante eventuales irregularidades (Vergara y Bartlett 2017). Es necesario escalar estos esfuerzos como una manera de apoyar, en aspectos jurídicos y económicos, a los servicios para diseñar bases de licitación adecuadas y brindarles apoyo en la interacción posterior, ya sea en la redacción de los mismos contratos, la ejecución de obras, durante el período de prestación del servicio, o en todos aquellos casos. Ello, especialmente si se considera que los servicios

públicos deben enfrentarse a proveedores expertos que frecuentemente cuentan con equipos técnicos y jurídicos cada vez más especializados y sofisticados.

Bajo esta lógica de servicio compartido, en primer lugar, es necesario que los servicios públicos compartan información respecto de las licitaciones y contratos que llevan a cabo, con el objeto de poder compararlos e instaurar mejores prácticas. Recientemente, ChileCompra ha avanzado en la consolidación de información con el portal Datos Abiertos de ChileCompra, que pone a disposición información de compras públicas tanto para usuarios (compradores y proveedores) como para investigación y estudios. A ello se suman los esfuerzos que está realizando por auditar los datos, de manera de detectar y evitar información errónea. La centralización de información respectiva permitirá contar con información para perfeccionar diseños, cerrar espacios susceptibles a la corrupción, evitar cometer errores frecuentes y promover mayores ahorros y mejor utilización de los fondos públicos, independiente del tipo de organismo público que se trate.

En segundo lugar, el Departamento Observatorio de ChileCompra podría actuar también como un equipo asesor especializado para diversos servicios públicos que estén llevando a cabo licitaciones complejas, especialmente considerando que ChileCompra recientemente ha empezado a promover las compras compartidas. La lógica del servicio compartido se justifica más plenamente cuando se trata de licitaciones que no se realizan frecuentemente o cuando éstas se alejan de la actividad principal del organismo público, ya que en estos casos sería excesivamente costoso mantener permanentemente equipos altamente especializados.

Avanzar en estas líneas implica una redefinición en torno a la concepción de ChileCompra, dejando atrás su definición como portal y avanzando en situarlo como un servicio especializado con mayores roles de asesoría, investigación y estudios, promoviendo transversalmente dentro de la Administración el buen uso de los recursos públicos. Ahora bien, ello podría conllevar responsabilidades administrativas y políticas que podrían afectar dichos avances.

Sin embargo, es necesario constatar también que existen servicios públicos que externalizan gran parte de sus programas y productos incorporando a su gestión a entidades privadas, lo que ha traído grandes beneficios en términos de eficiencia. Casos ejemplares de este tipo de servicios son la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST), ambas instituciones públicas que periódicamente diseñan y administran contratos que involucran recursos significativos y que tienen directo impacto en la vida cotidiana de los ciudadanos. Considerando que los procesos completos de licitaciones pasan a ocupar gran parte del tiempo y de las capacidades del servicio público y, tomando con especial atención la magnitud de los recursos fiscales

comprometidos, la complejidad y la dedicación que conlleva un buen manejo de dichos procedimientos escapa a las posibilidades de un jefe de servicio por sí solo, jefe que además debe velar por el normal funcionamiento de las demás actividades del organismo. Para estos casos, se debe avanzar en modelos de asesoría técnica permanente en licitaciones, más allá de la asesoría especializada de ChileCompras.

Finalmente, ChileCompra actualmente ha llevado adelante iniciativas modernizadoras de su gestión en materia tecnológica: optimización de los procesos de compra mediante la incorporación de tecnologías para temas como datos abiertos, licitaciones electrónicas, inteligencia artificial para análisis, etc. Actualmente se está llevando a cabo una reestructuración de la arquitectura de datos y se ha avanzado en estandarizar las glosas de compras (por ahora, para compras menores a 100 UTM). Un servicio como éste, especialmente con el uso de *mercadopublico.cl*, debiera ser pionero dentro del Estado en la gestión de información así como también en su integración con otros sistemas y bases de datos, particularmente con el objeto de detectar alertas de malas prácticas o de deficiencias del sistema, por ejemplo en materias de conflictos de interés (especialmente de los socios de las sociedades contratantes), y de buscar espacios de ahorro y mejoras en el funcionamiento (por ejemplo, plazos de pagos).

¿Cómo?

Perseverar en las mejoras que actualmente se están implementando a través del programa de modernización de ChileCompra, particularmente respecto de los perfeccionamientos a los convenios marco. Al respecto, y dada la magnitud e importancia que ha cobrado esta modalidad, es necesario revisar la baja intensidad regulatoria de los convenios marco en la Ley N.º 19.886.

Al mismo tiempo, debe potenciarse la transparencia e integridad en su control, para lo cual debe continuarse el avance en la utilización de nuevas tecnologías e integración de información. Ello incluye extender iniciativas actuales como la estandarización de las glosas de compra, pero también avanzar en integración con otras bases de datos, como por ejemplo, con el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE). Dichas iniciativas son beneficiosas en cuanto permitirían velar por la competencia en las licitaciones del Estado al tener mayor información sobre las empresas proveedoras y sus estructuras societarias, conocer y transparentar los plazos de pagos reales del sector público y regular las órdenes de compra dependiendo de si hay o no disponibilidad de los recursos presupuestarios.

Debe avanzarse en transformar oficialmente el Departamento Observatorio de ChileCompra en una unidad liviana de profesionales especializados que sirvan como consultores *on demand* para los servicios que requieran de asesoría en los procesos de licitación y redacción de los contratos, potenciando la división de servicio al

usuario. Podrían incluirse dentro de dicho grupo (a modo, por ejemplo, en comisión de servicios) a funcionarios de la DIPRES, el CAIGG y del Consejo de Defensa del Estado (CDE) que aporten sus miradas sectoriales específicas, a partir de los aprendizajes que se han obtenido desde dichas instituciones en estas materias.

Las licitaciones que son el candidato ideal para ser apoyadas por un servicio compartido son las de (i) montos relevantes, (ii) plazos largos, y (iii) ajenas al giro principal del servicio. Un ejemplo recurrente de este tipo de licitaciones en que los servicios requerirían de apoyo es el desarrollo de sistemas informáticos o en la compra de equipos y servidores, para lo cual se podrían integrar al equipo consultor funcionarios de la Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de Información (ver propuesta en sección 2. Mejor gestión en el Estado / 2.3 Gestión de la información). También podría contemplarse una solución de servicio compartido para la licitación de obras de infraestructura pública, las que en la actualidad se realizan desde distintos ministerios y servicios (MOP, MINVU, SERVIU, Gobiernos Regionales). Se debe avanzar en extender la obligación de someter este tipo de licitaciones al sistema de ChileCompra, modificando la Ley N.º 19.886, formalizando la actual participación voluntaria del MOP.

Para aquellos servicios públicos que por su naturaleza licitan gran parte de sus programas y productos, como son JUNAEB y CENABAST, se propone avanzar en un modelo de asesoría técnica permanente en materia de licitaciones. Para ello se propone, mediante una reforma legal, incluir directorios encargados de velar por los procesos de licitaciones, incorporando directores con un perfil altamente técnico, que cumplan labores de supervigilancia sobre el proceso de licitación y la redacción de los contratos. Eventualmente, este mismo modelo de directorio podría extenderse a otros servicios calificados como complejos en términos de su administración.

REFORMAR LA INSTITUCIONALIDAD Y COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE COMPRAS PÚBLICAS /

¿Por qué?

La Ley N.º 19.886 estableció el Tribunal de Compras Públicas (TCP), un tribunal hiper especializado dedicado a conocer las irregularidades producidas durante los procedimientos de contratación. El TCP tiene asiento en la ciudad de Santiago y está integrado por tres abogados designados por el Presidente de la República según propuestas en ternas hechas por la Corte Suprema. Los integrantes ejercen sus cargos por cinco años y se rigen por las disposiciones del Código Orgánico de Tribunales. El TCP entró en funcionamiento el año 2005, pero a partir del año 2011 ha visto un aumento en el número de causas.

Durante estos casi 15 años del sistema de compras públicas se han detectado varios problemas con el funcionamiento del TCP, por lo que se han introducido modificaciones legales (una relativa al funcionamiento y sesiones del TCP) y reglamentarias, además de ciertas mejoras en el funcionamiento práctico (Vergara y Bartlett 2017). Sin embargo, se han mantenido cuestionamientos recurrentes respecto a distintos aspectos.

Desde la perspectiva orgánica, se cuestiona la dependencia económica del TCP respecto de la Dirección de Compras Públicas, que por ley provee la infraestructura, el apoyo técnico, los recursos humanos y materiales para su funcionamiento. Ello se ve reflejado además en el Auto Acordado sobre el Funcionamiento del Tribunal de Contratación Pública, del 22 de marzo de 2011, que establece, por ejemplo, el reemplazo de ministros del Tribunal o del ministro de fe con profesionales de la Dirección de Compras. Ello no es menor, considerando que hay casos en que las acciones de las cuales conoce el TCP pueden dirigirse contra la propia Dirección de Compras. A ello se suma, por ejemplo, que los ministros carecen de dedicación exclusiva para el ejercicio de su cargo, a pesar de la creciente carga de trabajo (Vergara y Bartlett 2017; Lara, por publicar).

Desde el punto de vista competencial, el TCP tiene competencia precontractual (acciones que impugnen vicios ocurridos desde la aprobación de las bases de licitación y la resolución de adjudicación, ambas inclusive) que sólo incluye las licitaciones (dejando fuera las contrataciones directas permitidas por varias causales establecidas en la ley o los convenios marco). Además, hay problemas con la aplicación de medidas cautelares, en particular con la suspensión del procedimiento administrativo, la cual permite que no se pierda la presentación de la acción al adjudicarse la licitación (pero que, en la práctica, es escasamente ejercida), así como con las medidas que puede dictar el TCP al fallar, más allá de una declaración (OECD 2017b; Vergara y Bartlett 2017; Lara, por publicar).

El llamado Informe Engel propuso una serie de reformas al sistema de compras públicas, incluyendo el fortalecimiento del TCP en su estructura y perfeccionar el procedimiento, así como la ampliación de sus competencias para incluir la ejecución del contrato y de sus facultades para proponer modificaciones legales y regla-

Ingreso de causas por año (2005 – principios de febrero 2017)	
2005	46
2006	100
2007	90
2008	98
2009	166
2010	169
2011	282
2012	268
2013	314
2014	326
2015	351
2016	252
2017 (a febrero)	17

Fuente: Vergara y Bartlett 2017.

mentarias, además de dotarlo de mayores capacidades y recursos (Consejo Asesor Presidencial 2015).

A ello se suma que entre los años 2015 y 2016 se llevó a cabo una Mesa de Trabajo en ChileCompras que culminó con un Informe Final para la modificación de la Ley N.º 19.886, que incluye medidas relativas al TCP, tanto respecto de su organización, funcionamiento, competencia y procedimiento.

¿Cómo?

Mediante una reforma a la Ley N.º 19.886 y su reglamento para modificar una serie de normas que dicen relación con el TCP, de forma de garantizar su mayor independencia orgánica y presupuestaria (podría subordinarse directamente al Ministerio de Hacienda y darle una asignación presupuestaria propia, como el caso de otros tribunales especializados como el TDLC, los TTA y el TPI). Asimismo, debiese revisarse su ámbito competencial para incluir aspectos relacionados con las fases posteriores a la adjudicación de la licitación y también las diferentes modalidades de contratación que contempla la ley (incluyendo el trato directo y el convenio marco) y la competencia material respecto de indemnizaciones y multas. Finalmente, la reforma legal debe modificar también aspectos procedimentales, en especial, perfeccionando la medida cautelar suspensiva para que sea una herramienta efectiva.

IMPLEMENTAR EN LA SEGPRES UNA PLATAFORMA DE SERVICIOS COMPARTIDOS PARA UNA MEJOR REGULACIÓN /

¿Por qué?

En 1788 James Madison ya advertía que “sería de poca utilidad para los ciudadanos si las leyes fueran tan voluminosas que no pudieran ser leídas o tan incoherentes que no pudieran ser comprendidas [...] la ley se define como una regla de acción, pero cómo puede ser una regla lo que es poco conocido o poco estable?”^[16]

El actual panorama normativo en nuestro país es difícil de navegar para los ciudadanos, especialmente cuando abundan las duplicidades e inconsistencias en las regulaciones emanadas de distintos órganos reguladores. Por ejemplo, a nivel de regulación urbana y territorial, la OECD califica nuestro actual sistema regulatorio como fragmentado, con duplicaciones de competencias entre gobiernos regionales y municipales, donde abundan la descoordinaciones y discrecionalidades, y existe un bajo involucramiento de la población (OECD 2016c). Para los ciudadanos, esto se

[16] Traducción propia.

traduce en altos costos de transacción, ya que la complejidad regulatoria frecuentemente conlleva incertidumbre y arbitrariedades. Ello, a su vez, hace más difícil que exista un *accountability* efectivo del Estado y que los ciudadanos puedan efectivamente controlar el poder.

Para abordar el desafío de poder contar con un sistema regulatorio simple y coherente, en 2009 se propuso que un eventual organismo de evaluación propusiera o definiera metodologías comunes para que los órganos reguladores sometieran a evaluación *ex ante* los proyectos de regulación o que dicho organismo tuviera como una tarea específica de evaluación *ex post* de regulaciones vigentes (Ferreiro y Silva 2009).

La Ley N.º 20.416 de 2010 establece un procedimiento especial para la dictación de reglamentos y normas de carácter general que afecten a las empresas de menor tamaño, con una estimación del impacto social y económico de la nueva regulación. En su artículo 5to, la ley estableció la obligación para las instituciones del Estado de enviar los antecedentes preparatorios de las propuestas regulatorias al Ministerio de Economía y la obligación de éste de publicar la regulación que dice relación con dichas empresas. El Ministerio de Economía, en su portal regulacionesmipyme.cl, publica un compendio de normas emanadas de los distintos servicios del Estado así como también las declaraciones de impacto regulatorio presentadas. Dicha norma ha sido un primer paso, aunque acotado a un sector en particular. Ahora bien, la aplicación de esta norma, en la práctica, ha sido escasa o inconsistente por parte de los órganos de la administración, salvo casos excepcionales. Además, se ha cuestionado su funcionalidad para los usuarios como herramienta que les facilite la comprensión de la regulación sectorial relevante según diferentes necesidades.

Por otra parte, en enero de 2014, se propuso legislar la creación de un Registro Nacional de Regulaciones en la SEGPRES, que tuviera como objeto centralizar, organizar, hacer más inteligible y poner a disposición del público las normas introducidas en ejercicio de la potestad reglamentaria (Boletín N.º 9247).

Finalmente, el Instructivo Presidencial 1/2014 de 28 de febrero de 2014 que Imparte Buenas Prácticas Regulatorias, estableció una serie de recomendaciones respecto de la regulación emanada de los órganos de la administración (incluyendo, consultas públicas, análisis de impacto y revisiones periódicas) y directrices para la elaboración de decretos supremos reglamentarios del Presidente.

La OECD promueve como criterio general la realización de revisiones periódicas, generales o selectivas por sector, que permitan eliminar la regulación obsoleta y, en la medida de lo posible, simplificar la pertinente. Nueva Zelandia, Reino Unido, la Unión Europea y México han emprendido esfuerzos en esta materia. Para Chile, la OECD (2016c) ha propuesto, entre otras, la consolidación de un repositorio de regulación, el establecimiento de una unidad en la SEGPRES para la supervisión de

la coherencia regulatoria al interior del Poder Ejecutivo, la creación de estrategias de simplificación regulatoria y el aprovechamiento de proyectos de gobierno digital para esfuerzos de simplificación.

¿Cómo?

Buscando mejorar el problema de la coherencia regulatoria pero dentro del ámbito que le corresponde al Poder Ejecutivo, y sin afectar las competencias que le corresponden a la Contraloría y a los tribunales ante eventuales contradicciones normativas, se propone crear una Unidad de Regulación en la SEGPRES. Su ubicación en dicho Ministerio dice relación no sólo con la naturaleza transversal y coordinadora de la SEGPRES, sino también por su peso específico entre los ministerios especialmente atendiendo a que ya presta servicios jurídicos a todos ellos (División Jurídica).

La Unidad de Regulación tendrá como objetivo buscar y mantener un mínimo de uniformidad en la dictación de nueva normativa que emane de la potestad reglamentaria. Teniendo en cuenta la amplitud de los campos que son cubiertos por la potestad reglamentaria, esta Unidad debe apuntar a dictar y promover procedimientos comunes generales (estilo de lenguaje utilizado, publicidad, guías explicativas, sistematización con otra normativa, revisión). En segundo lugar, debe buscar mayor uniformidad a nivel sectorial, elaborando informes de evaluación de la regulación emanada de la potestad reglamentaria por áreas temáticas específicas, como base para trabajar con los organismos públicos respectivos que corresponda para avanzar en simplicidad y coherencia regulatoria. Dichos informes debiesen ser presentados al Congreso Nacional, como una manera de llamar la atención sobre la regulación existente en áreas específicas.

Además, se propone crear en la SEGPRES un Registro Nacional de Regulaciones, de manera que cualquier persona pueda acceder a la regulación de distintos organismos de la Administración del Estado en un solo lugar. Por cierto, la incorporación de una determinada norma en el Registro en ningún caso eximirá de la obligación de publicación en el Diario Oficial, o en los medios de publicación de actos administrativos de cada organismo, según el caso.

El Registro debe servir de repositorio inteligente, organizando las normas emanadas de la potestad reglamentaria de forma amigable al ciudadano, evitando su orden meramente basado en el órgano de origen. Un modelo a seguir podría ser el que se ha implementado por la Biblioteca del Congreso Nacional con su compilación y buscador de normativa (LeyChile) y la manera de presentarla de múltiples maneras (por ejemplo, Ley Fácil). En este caso, idealmente el sistema debiera ofrecer mapas funcionales que permitan al interesado seguir el camino de las regulaciones relevantes que atañen a su proyecto.

3 / Evaluación, control y transparencia

INSTITUCIONALIZAR LA COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD Y EXTENDER SUS FACULTADES ESTABLECIENDO LA AGENCIA DE PRODUCTIVIDAD Y EVALUACIÓN /

¿Por qué?

El ciclo de las políticas públicas debiese terminar con la evaluación sobre si el impacto efectivo corresponde a los objetivos iniciales y si fueron adecuados los instrumentos utilizados y los recursos asignados. Sólo de este modo es posible adoptar decisiones razonadas acerca de la mantención, modificación, mejora, reducción o eliminación de un determinado programa.

Actualmente, la evaluación *ex ante* de los programas y su monitoreo en la etapa de ejecución está mayoritariamente concentrada en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), mientras que la evaluación *ex post* se concentra en la DIPRES a través de sus líneas de evaluación de programas, de impacto y las comprensivas del gasto. En el Congreso, por su parte, se ubica el Departamento de Evaluación de la Ley, unidad que también hace evaluación *ex post*, pero de manera extremadamente acotada. Sin embargo, existe una suerte de consenso en que la fórmula actualmente existente no es suficiente para mejorar la calidad de las políticas públicas. En teoría, el monitoreo y control de gestión que realiza la DIPRES, junto a las evaluaciones que ésta encarga, sí informan el proceso presupuestario, sin embargo, el diagnóstico es transversal en cuanto a que esto no ocurre en la práctica (Consortio para la Reforma del Estado 2009; Irrarrázaval y de los Ríos 2014; OECD 2017a). Este defecto puede responder a problemas en la organización interna de la DIPRES, pero ciertamente también responde a la dificultad del Ejecutivo de evaluarse a sí mismo con ecuanimidad (en particular cuando es frecuente que la DIPRES se involucre profundamente en el diseño de los programas).

En razón de lo anterior, la propuesta de la creación de una agencia de evaluación se ha planteado repetidamente desde el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, sin que a la fecha se haya materializado bajo ninguna de las alternativas propuestas. A pesar del acuerdo sobre la necesidad de crear una agencia, las propuestas difieren en el diseño institucional, tanto en su gobierno corporativo como en sus facultades (Ferreiro y Silva 2009; Ferreiro 2013; Irrarrázaval y de los Ríos 2014; y Boletín N.º 9247). En términos generales, los principales puntos de discusión son su dependencia (del Ejecutivo o del Legislativo) o autonomía, y sus atribuciones (evaluación *ex ante* o sólo evaluación *ex post* y qué se evalúa).

Sin perjuicio del nulo avance en este ámbito, la actual administración sí dio un paso en un área relacionada con la creación de la Comisión de Productividad (Decreto N.º 270 de 2015 de los Ministerios de Economía y de Hacienda). Se trata de una entidad consultiva, independiente y autónoma cuyo objetivo principal es “aumentar la productividad para mejorar la vida y bienestar de las personas”. Su actual conformación guarda dos diferencias relevantes en relación a las propuestas de agencia de evaluación que se han discutido en este apartado. Lo primero es que sólo ha sido institucionalizada por decreto, por lo que nada asegura su continuidad y tampoco es claro que su independencia esté bien resguardada. Lo segundo es que su foco está explícitamente acotado a temas de productividad y en particular a la identificación de obstáculos regulatorios, de gestión o administración de bienes públicos, restricciones al emprendimiento o al desarrollo de una industria.

Ahora bien, siguiendo el ejemplo de las comisiones de productividad de Australia y de Nueva Zelanda, no es antojadizo pensar que una eventual agencia de evaluación adopte también los desafíos que se ha puesto a la Comisión de Productividad. Por lo pronto, la necesidad de una agencia de evaluación va mucho más allá de medir el impacto de programas sociales. Su foco es mucho más amplio e incluye evaluar los resultados de programas de fomento productivo, de fomento al emprendimiento y de los efectos colaterales en la productividad que podrían tener distintas iniciativas públicas. En este sentido, sumar a la tarea de evaluación de políticas la perspectiva de su impacto en la productividad cuando corresponda, parece ser una medida más que razonable.

¿Cómo?

Se propone la creación de una Agencia de Productividad y Evaluación, como una entidad autónoma (autonomía legal). En cuanto a su gobierno corporativo, se propone un cuerpo colegiado de cinco consejeros designados por el Presidente de la República con acuerdo de 2/3 de los senadores en ejercicio. Éstos durarán seis años en su cargo, siendo renovados por parcialidades y pudiendo ser designados nuevamente para un solo periodo más. El Presidente del Consejo será designado de entre los Consejeros por el Presidente de la República. La Agencia contará con un Director Ejecutivo designado por el Consejo a partir de una terna conformada a través del sistema ADP.

En el ámbito de la productividad, la Agencia seguiría abocada a los objetivos planteados para la actual comisión: la identificación de obstáculos regulatorios, de gestión o administración de bienes públicos, restricciones al emprendimiento o al desarrollo de una industria, etc. La diferencia está en el mayor grado de autonomía para la definición de su agenda de trabajo.

Esta Agencia tendrá la responsabilidad de definir los lineamientos en que se enmarcarán el Informe de Antecedentes Mínimos y el Informe de Productividad con que deberá acompañar el Ejecutivo la presentación de nuevas iniciativas legislativas (ver sección 1. Mejor deliberación política / 1.1 En las decisiones del Poder Ejecutivo).

Adicionalmente, la Agencia también estará facultada para evaluar el grado de coherencia regulatoria en distintos sectores que defina en conjunto con el Ejecutivo y el Congreso, teniendo la facultad de proponer iniciativas de simplificación regulatoria por sector.

Respecto del ámbito de competencias en materia de evaluación, se propone limitarlo únicamente a la evaluación *ex post*. La agencia deberá tener la capacidad de hacer evaluaciones comprensivas de las políticas públicas, y no únicamente de evaluar programas aisladamente. La creación de esta entidad implicaría reorientar los esfuerzos de evaluación de impacto que actualmente coordina la DIPRES, enfocándola ahora en la evaluación de la eficiencia del gasto (ver propuesta siguiente). En tanto, el monitoreo permanente y la evaluación *ex ante* se mantendrían en el Ejecutivo.

Asimismo, se propone que esta institución deba anunciar un Plan de Evaluación, de manera que su agenda esté programada con antelación y sea de conocimiento público. Con el objeto de que sus informes sean de utilidad para la mejora de los programas y políticas que se están llevando a cabo, pero también para que los parlamentarios puedan cumplir con su rol fiscalizador sobre el Ejecutivo de manera informada, se propone que el plan sea fijado entre el Congreso, el Ejecutivo y la propia Agencia.

Junto con ello, se propone establecer la práctica de que anualmente ésta presente al Congreso información sistematizada y relevante que alerte de los principales hallazgos transversales o sectoriales que ha detectado en el ejercicio de sus funciones. La información debe estar orientada a que el Congreso pueda utilizarla para ejercer mejor su rol de fiscalización y también para que sirva de insumo para la discusión presupuestaria.

Finalmente, debiera incorporarse también en este caso la obligación de contar con un consejo de la sociedad civil de carácter consultivo, haciendo extensiva la norma que hoy rige para los órganos de la Administración del Estado, según el artículo 74 de la Ley N.º 20.500.

Arreglos institucionales para las funciones de evaluación de impacto e incidencia en la productividad /

La **COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD DE AUSTRALIA** es un órgano creado en el año 1998 por ley, independiente, cuyos comisionados (entre cuatro y once) son nombrados por períodos fijos de cinco años, y que cuenta con una asignación presupuestaria propia. La Comisión tiene como misión mejorar la productividad y el desempeño económico, reducir la regulación innecesaria, fomentar el desarrollo de industrias australianas eficientes y competitivas, facilitar el ajuste a cambios estructurales, reconocer los intereses de la comunidad en general y de todos quienes puedan verse afectados por sus propuestas, promover el empleo regional y el desarrollo, tener en cuenta los compromisos internacionales y las políticas comerciales de Australia y asegurar que la industria australiana se desarrolle de manera sustentable ecológicamente.

El programa de trabajo de la Comisión es fijado en base a los requerimientos del gobierno, a los principales temas regulatorios que están presentes en Australia, al monitoreo de desempeño y mediciones de organismos públicos y a denuncias sobre faltas a la neutralidad en la promoción de la competencia. La Comisión de Productividad de Australia lleva a cabo análisis de productividad de distintos sectores pero también emite reportes que evalúan la efectividad y eficiencia de servicios públicos así como mediciones especiales sobre resultados de políticas públicas específicas. A pesar de que la agenda de trabajo depende en gran medida del gobierno, los diagnósticos, las propuestas y recomendaciones se basan en su propio análisis. Se usan procedimientos transparentes, abiertos al escrutinio público y con períodos de consulta pública por diversos mecanismos y sus informes se presentan a la comunidad en general, al gobierno y también al Parlamento.

Fuente: <http://www.pc.gov.au/>

La **COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD DE NUEVA ZELANDIA** fue constituida en el año 2010 como un *crown entity*, con el objeto de asesorar al gobierno en mejorar la productividad del país, debiendo considerar los diferentes intereses y grupos poblacionales de Nueva Zelandia. La Comisión, encabezada por tres consejeros, lleva a cabo investigaciones profundas sobre temas determinados a petición del gobierno, estudios específicos sobre productividad sectorial y la promoción de temas asociados a la productividad.

El foco de su análisis está en el marco general, considerando cómo influyen las normas, políticas, regulaciones e instituciones. La agenda de la Comisión es determinada por el gobierno, con consulta a la propia Comisión. Los estudios tardan, en general, 12 meses e incluyen consultas públicas por medio de diversos mecanismos. Desde su creación ha abordado temas como vivienda, educación terciaria, servicios sociales, productividad en el sector servicios, integración económica entre Australia y Nueva Zelandia y transporte de carga.

Fuente: <http://www.productivity.govt.nz/>

PROMOVER MODIFICACIONES A LA FORMA DE CONTROL QUE EJERCE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA /

¿Por qué?

Desde hace algún tiempo se ha avanzado en la idea de disminuir gradualmente el control *ex ante* de legalidad que lleva a cabo la Contraloría General de la República, incrementando la sanción *ex post*. Así lo propuso el Consorcio para la Reforma del Estado (2009) pero es también una de las principales recomendaciones de la OECD para la Contraloría chilena (2014a). La OECD propuso utilizar el control de legalidad para incentivar esfuerzos de la administración destinados a mejorar el control interno (que muchas veces descansa en la existencia de la toma de razón) y una reorientación de la auditoría *ex ante*. El planteamiento aseguraba que una tendencia hacia la auditoría *ex post* y la flexibilización en la gestión no significan menos control, sino que más variedad en los tipos de control. Por lo mismo, este informe también propone mejoras al CAIGG (ver sección 2. Mejor gestión del Estado / 2.4 Gestión organizacional).

Los principales avances respecto de modificaciones en torno a la toma de razón se han dado con la Resolución 1.600/2008, actualmente reemplazada por la Resolución 10/2017 que fija las normas sobre exención del trámite para determinadas materias de personal. Esta última resolución precisamente alude a la necesidad de priorizar el control preventivo de juridicidad en los actos que en la actualidad se consideren esenciales y a la necesidad de racionalizar el uso de los RRHH destinados al ejercicio de la toma de razón por principios de eficacia, eficiencia y economía, considerando que se someten al examen preventivo de legalidad en materias de personal 300.000 actos administrativos al año. Repensar la toma de razón y el control *ex ante* es necesario para permitir mayor agilidad en la gestión diaria de los servicios.

A ello se suma la automatización de la toma de razón y las mejoras tecnológicas (por ejemplo, el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración Pública) que ha implementado la Contraloría. Sin embargo, el Informe de Progreso 2016 de la OECD señala que en este aspecto es donde se observan los menores avances respecto de las recomendaciones realizadas (OECD 2016b).

En otro ámbito de acción de la Contraloría, se proponen cambios respecto de la manera de efectuar su cuenta pública, resguardando su autonomía. Actualmente dicha práctica se enfoca en constatar la cobertura y cantidad de acciones realizadas en cuanto a cada tipo de funciones (auditoría, jurídica, control de personal, análisis contable y jurisdiccional), con avances recientes respecto a sistematizar las principales dudas y dificultades respecto de las normas jurídicas. Si bien dicho ejercicio

le permite a la ciudadanía conocer el funcionamiento de la Contraloría en un año determinado, no está orientada a funcionar como insumo para otros órganos del Estado. La Contraloría tiene a su disposición una vasta cantidad de información respecto del funcionamiento de los ministerios y servicios públicos, información que es desaprovechada en términos de la fiscalización que realiza, por ejemplo, el Congreso Nacional.

¿Cómo?

En materia de control del Poder Ejecutivo:

La Contraloría debiese dictar una política respecto de las exenciones de la toma de razón para actos no esenciales. A diferencia de la fórmula actual de exenciones según el tipo de acto, la base de dicha política debe ser que ciertos servicios públicos pudieran optar a este beneficio para todos sus actos no esenciales, concibiéndola entonces como una suerte de graduación temporal de un servicio que cumple con determinados requisitos. Ello para evitar comportamientos estratégicos como los que se han observado con las exenciones a la toma de razón en materias de adquisiciones de bienes y servicios en base a un monto determinado (Engel et al. 2015). Dicho beneficio se pierde en caso de detección de irregularidades en el control *ex post*.

Las directrices de dicha política debieran incluir requisitos de acceso al beneficio, por ejemplo, el historial de las auditorías *ex post* y cierta certificación de la unidad de auditoría interna (como se ha realizado con las evaluaciones que lleva a cabo la Contraloría). En cualquier caso, ello no implica que el servicio deja de estar supervigilado sino que, por el contrario, el foco está en las auditorías *a posteriori*.

En materia de presentación de información a otros órganos del Estado:

Establecer que anualmente Contraloría presente al Congreso información sistematizada y relevante que alerte de los principales problemas, hallazgos o riesgos transversales o sectoriales que ha detectado en el ejercicio de sus funciones. La información debe estar orientada a que el Congreso pueda utilizarla para ejercer mejor su rol de fiscalización y también para que sirva de insumo para la discusión presupuestaria. Su presentación puede ir además acompañada de la opinión de observadores externos de la sociedad civil.

¿Por qué?

Junto a la necesidad de mejorar la forma en que se diseñan y discuten las nuevas iniciativas (ver sección 1. Mejor deliberación política) y la importancia de contar con evaluaciones estrictas e independientes del impacto de éstas (propuesta anterior en esta sección), es imprescindible contar también con mecanismos de seguimiento permanente de la ejecución de los programas. El mínimo en este aspecto es el monitoreo de la ejecución presupuestaria, la que, si bien da luces indirectas del avance en la implementación, poco informa respecto de coberturas y perfiles de la población beneficiaria y menos del avance hacia los objetivos propuestos.

Buscando remediar esto, el Estado chileno ha implementado incrementalmente una serie de medidas que complementan el ciclo presupuestario incorporando información adicional relativa a metas e indicadores de cumplimiento. De hecho, el sistema chileno de presupuesto y control de gestión es bien evaluado en el contexto internacional, en particular debido a su capacidad para generar información de desempeño. Y es que el sistema de control de gestión ha crecido sostenidamente en la cantidad de indicadores, funcionarios dedicados y plataformas de medición, generando volúmenes crecientes de planillas, matrices y tablas con porcentajes de cumplimiento de indicadores de variada índole. La pregunta, entonces, es si esta información es la que es pertinente de levantar y si se utiliza o no para informar la toma de decisiones en relación a la continuidad o modificación de las políticas vigentes. Lamentablemente esto no siempre es así (Políticas Públicas UC 2014 y Centro de Sistemas Públicos 2016).

En parte, esto responde a que el énfasis en generar información de desempeño se hizo de manera poco articulada con otros elementos claves de gestión y organización del Estado. No estamos solos en esto. Muchas reformas que han priorizado la adición de indicadores de desempeño han terminado con documentos presupuestarios decorados con centenares de indicadores irrelevantes (Scott, por publicar).

Adicionalmente, en la actualidad existe poca congruencia entre los *productos estratégicos* que persiguen los servicios, los *programas presupuestarios* que reconoce la Ley de Presupuestos (definidos en la lógica de la administración presupuestaria) y los programas públicos (que observa la ciudadanía). Esto responde principalmente a descoordinación. Tanto en la DIPRES como en los ministerios, el peso del proceso de definición de los *productos estratégicos* es llevado por los respectivos equipos de planificación y control de gestión, los que muchas veces operan de manera independiente de las distintas divisiones de finanzas, en el caso de los ministerios, y de los *sectores presupuestarios*, en el caso de la DIPRES. Esta incongruencia es frecuente y dificulta sustancialmente el monitoreo de los programas y la evaluación de sus resultados.

Ahora bien, este descalce no sólo genera consecuencias (al dificultar el monitoreo), sino que también es un síntoma de algo previo. Y es que, si bien hemos hecho esfuerzos importantes por instaurar la evaluación y el control de gestión como ejes relevantes dentro del ciclo de las políticas públicas, en buena parte esto sólo se ha traducido en baterías de indicadores que se calculan y monitorean de manera paralela al negocio propio de los servicios, sin influir mayormente en su gestión presupuestaria ni en su planificación estratégica.

Hemos construido una valiosa plataforma de información, instalando capacidad de medición y supervisión, pero sin que esto alimente adecuadamente el ciclo presupuestario. Esto debe modificarse.

¿Cómo?

Cuatro medidas ayudarían a avanzar en esta materia:

- i / Rediseñar el sistema de control de gestión de manera tal de que cada *programa presupuestario* deba contar con un número limitado de *productos estratégicos*. Hoy no todos los *programas presupuestarios* están asociados a *productos estratégicos*, mientras que en otros casos el problema es el inverso: existen demasiados *productos estratégicos* asociados a presupuestos excesivamente genéricos, lo que impide evaluar adecuadamente el desempeño. Asimismo, este vínculo debe quedar explicitado en la ley y no en documentos paralelos que poco y nada inciden en el ciclo presupuestario.
- ii / Por su parte, las asignaciones presupuestarias o bien los *programas presupuestarios*, según corresponda, debieran nominarse con estricto apego a los nombres utilizados en la definición de *productos estratégicos*. Esto no requiere más que una redacción en consistencia del proyecto de ley de presupuesto que se elabora cada año. Si la asignación definida en la ley considera más de un *producto estratégico*, será la glosa correspondiente a dicha asignación donde se detallarán los productos.
- iii / Focalizar la función de la actual División de Control de Gestión Pública en el monitoreo del cumplimiento de compromisos ministeriales ahora más directamente ligados a *productos estratégicos*. Esto implicaría reenfocar las personas y plataformas actualmente abocadas al sistema de incentivos de remuneraciones hacia una lógica de auditoría estratégica y de difusión de los compromisos ministeriales y sus productos asociados.
Tanto en la DIPRES como en los ministerios sectoriales y servicios, las unidades hoy dedicadas a control de gestión y planificación debieran comenzar a operar como parte integrante de las unidades que supervisan la ejecución del gasto (en los sectores presupuestarios en la DIPRES y en las divisiones de

finanzas en los ministerios y servicios). De esta manera, el foco del control de gestión debiera ponerse en medir y transparentar el avance en el cumplimiento de los *objetivos estratégicos*.

- iv / Complementariamente, teniendo en cuenta que, de acuerdo a lo propuesto en esta sección, la evaluación *ex post* será responsabilidad de la Agencia de Productividad y Evaluación, la capacidad instalada en DIPRES para estas tareas debiera abocarse a la evaluación de la eficiencia del gasto, lo que permitiría avanzar hacia una necesaria revisión en profundidad y periódica del gasto permanente. Es decir, una unidad de estudios del gasto público que revise permanente posibles duplicidades, que utilice *benchmarks* (lo que promovería mirada de productos), implemente metodologías de *Spending Review* y proponga acciones concretas en materia presupuestaria desde fuera de los sectores y con mirada de mediano plazo.

Ejemplo de falta de congruencia en programas de CORFO /

Uno de los muchos ejemplos de lo difícil que es vincular los productos en sus dimensiones estratégicas, presupuestarias y públicas es el de CORFO y los programas para fortalecer capacidades tecnológicas:

PRODUCTO ESTRATÉGICO:

Subsidios para el Fortalecimiento de Capacidades Tecnológicas (éste es uno de los siete productos estratégicos de CORFO).

PROGRAMA PRESUPUESTARIO O ASIGNACIÓN:

Partida 07 (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo), Capítulo 06 (CORFO), Programa 01 (CORFO), Subtítulo 24 (Transferencias Corrientes), Ítem 01 (al Sector Privado), Asignación 121 (Transferencia Tecnológica).

PROGRAMA PÚBLICO:

Aparentemente corresponderían los siguientes programas disponibles en la web de CORFO, al menos de acuerdo a su nombre y descripción porque el vínculo no es explícito:

- Programa Asociativo de Fomento – Tipología Grupos de transferencia tecnológica
- Programa de Difusión Tecnológica
- Contratos Tecnológicos para la Innovación
- Contratos Tecnológicos para la Innovación I+D Empresarial para sectores estratégicos
- Programa de Difusión Tecnológica Regional

En un contexto como éste es prácticamente imposible monitorear la ejecución de los “Contratos Tecnológicos para la Innovación”, seguir su ejecución presupuestaria y menos vincularlo a la materialización de un producto estratégico en particular.

AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y MEJORAR LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO /

¿Por qué?

A pesar de lo atractivo de la idea de contar con presupuesto fiscal que esté más explícitamente vinculado a los objetivos de política (resultados o *outcomes*), en la práctica esto ha probado ser sumamente complejo y muchas veces ha derivado en el uso de incentivos inadecuados con resultados poco alentadores. La complejidad se debe a que muchas veces los resultados dependen de más de un servicio o bien por la existencia de factores exógenos no considerados en la propuesta inicial y que inciden en la obtención de los objetivos en cuestión (Scott, por publicar).

Ahora bien, la dificultad de asociar directa y exclusivamente ciertos resultados a un presupuesto específico no implica que nuestro presupuesto deba, entonces, basarse casi exclusivamente en insumos (*inputs*), como lo es en la actualidad. Actualmente, el gasto fiscal se desagrega en gastos en personal, en bienes y servicios, en adquisición de activos no financieros y categorías similares que en nada se vinculan a los servicios efectivamente prestados. Sólo los subtítulos de gastos en transferencias (corrientes y de capital) vienen desagregados en sus destinos específicos, pero ni siquiera en estos casos es claro qué exactamente y ni cuánto se está financiando con la respectiva transferencia.

Un adecuado control interno del Estado debe apoyarse en el control externo que puede y debe ejercer la sociedad civil. En este contexto, un punto de partida es transparentar más y mejor la información de gestión, en particular en relación al gasto público y a lo que éste financia.

En este plano, lo que actualmente publica la DIPRES no es suficientemente detallado ni tampoco está adecuadamente presentado de modo de facilitar el uso de la información difundida. En esto hay falencias que se derivan de la propia estructura del presupuesto y otras que responden a la falta de una adecuada gestión de datos para parte del Estado. Sin perjuicio de lo anterior, en varios casos bastaría con transparentar la información que ya se lleva internamente, sin necesidad de realizar esfuerzos mayores.

En relación a la estructura, como ya se ha discutido, el nulo vínculo entre el presupuesto y los productos y servicios que el gasto financia (y menos aún con los resultados buscados), y al estar el presupuesto completamente fragmentado por servicios, se hace prácticamente imposible comprender y evaluar las implicancias del gasto realizado.

Hay varios elementos en este ámbito que deben perfeccionarse.

¿Cómo?

En general, las propuestas en este plano debieran apuntar a entregar más información y hacerlo de mejor manera en cuanto a su presentación, calidad y posibilidad de cruzar y resumir a fin de evaluar de manera más integral. En vista de lo planteado en éste y otros apartados de este informe y siguiendo también algunos de los planteamientos hechos por el Observatorio Fiscal (2016), se propone avanzar en las siguientes líneas:

- i / La ejecución del gasto público debe ser presentada con la mayor desagregación posible, permitiendo a usuarios externos distinguir entre las distintas asignaciones y sub-asignaciones. La ejecución debiera publicarse periódicamente en formato base de datos de manera tal de permitir al usuario agrupar y resumir información de acuerdo a sus propósitos.
- ii / Tanto la información que envíe la DIPRES como los ministerios sectoriales al Congreso en razón de la tramitación presupuestaria y la que produzca la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas (ver propuesta en sección 1. Mejor deliberación política / 1.2 En el debate legislativo y presupuestario) debería estar completamente disponible para el escrutinio público, velando también por que la información sea presentada en formatos digitales y reutilizables (el estándar actual es de oficios escaneados como imágenes y descargables en formato PDF).
- iii / Cuidando no reducir excesivamente espacios de flexibilidad de gestión presupuestaria de ministerios y servicios, debiera seguir avanzándose en la apertura de *programas presupuestarios* para las principales iniciativas (según volumen de recursos y prioridad política). Más que por institución, este ejercicio debiera apuntar a programas, es decir, a objetivos de política. Esto permitiría ligar directamente a cada programa el gasto administrativo vinculado a éste y también asociarle un *producto estratégico* (ver propuesta anterior en esta sección).
- iv / Consistentemente, la información de monitoreo del desempeño debiera ser publicada en formatos digitales que permitan un vínculo directo al presupuesto y los datos de ejecución por *programa presupuestario*.
- v / Adicionalmente, un paso complementario en este campo sería que algunas líneas de transferencias del presupuesto sean complementadas en las correspondientes glosas con información del volumen de prestaciones, acciones a realizar, subsidios a pagar, etc. Se busca con esto, como mínimo, que las asignaciones puedan reflejar el costo unitario de los distintos servicios y productos que se financian. Esto podría implementarse, al menos, en los subtítulos 24 (transferencias corrientes) y 33 (transferencias de capital).

vi / Modificar la Ley N.º 20.500 en el sentido de exigir que las cuentas públicas contengan un número mínimo de elementos estandarizados que permitan comparar entre ministerios. Uno de los componentes mínimos debiera ser el grado de cumplimiento anual de los productos estratégicos definidos en el presupuesto y dar cuenta de ello en la siguiente discusión presupuestaria. En su actual redacción, la Ley sólo establece la obligación de dar cuenta anualmente, pero queda a criterio de cada órgano responsable el establecer las modalidades formales y específicas. Es decir, no se hace ningún esfuerzo por estandarizar formatos ni contenidos mínimos que permitan evaluar y comparar desempeños. Por lo pronto, la misma ley obliga a los organismos públicos a poner en conocimiento la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos. Lamentablemente, esto tampoco se hace de manera comparable ni con estándares mínimos.

VELAR POR LA USABILIDAD DE LOS DATOS QUE SE TRANSPARENTAN /

¿Por qué?

Luego de la publicación de la Ley N.º 20.285 sobre acceso a la información pública, junto a la consolidación del actuar del Consejo para la Transparencia y a un cambio cultural en la aproximación de los ministerios y servicios al tema, es indudable que en Chile se han producido avances muy relevantes en materia de transparencia de la gestión del Estado. Estos elementos, de la mano con los cambios tecnológicos que nuestras reparticiones públicas comienzan a implementar, permiten hoy acceder a volúmenes de información insospechados pocos años atrás.

Sin perjuicio de la necesidad de mejorar qué tipo de información es la que se difunde, es indispensable también avanzar en la forma en que los datos se divulgan. La pregunta es si toda esta información es dispuesta de manera de facilitar su uso externo y si se han considerado las necesidades de los usuarios al momento de estructurar su presentación. Lamentablemente, pareciera ser que no.

Los avances en transparencia se han traducido, en muchos casos, en la publicación de una enorme cantidad de datos para cumplir con el requisito formal. En la práctica, se trata de datos que tienen poco valor, poca usabilidad, poco atractivo y amigabilidad, además de ser difíciles de encontrar y de empezar a usar. Y se trata de un problema transversal de nuestro Estado, que por ejemplo se demuestra con la manera en que se publican bases de datos de aduanas, el seguro de cesantía o datos sobre el sistema bancario (Fantuzzi y Larraín, por publicar). La evaluación que hizo el Consejo para la Transparencia del portal datos.gob.cl (que alberga más de 2.700 bases de datos) demostró la existencia de datos de baja calidad, especialmente en temas

de salud, vivienda y educación (Consejo para la Transparencia 2015). A ello se suman una serie de problemas asociados a la falta de generación de datos de alto valor, por ejemplo, en términos de la forma de llevar a cabo y publicar encuestas o de actualizar datos según clasificadores internacionales (Fantuzzi y Larraín, por publicar).

Un avance interesante en este plano es la iniciativa denominada Presupuesto Abierto en el marco de la Agenda Digital 2020. Dicha iniciativa busca “poner a disposición de la ciudadanía los datos del Presupuesto del Sector Público, en un formato cercano y amigable a través de una plataforma que entrega visualizaciones interactivas, permitiendo hacer cruces y comparaciones con los datos del presupuesto”. Sin embargo, su implementación se encuentra detenida.

A ello se suma que actualmente desconocemos cómo evalúan los ciudadanos la atención digital que reciben por parte del Estado, incluso a pesar de un discurso que impulsa a la realización de una mayor cantidad de trámites electrónicos y de acceso a información.

Para ello, algunos países desarrollados han incorporado también la medición sistemática de la satisfacción de los ciudadanos a nivel de sus interacciones online con las páginas web y la dimensión digital del Estado, lo que se conoce como la satisfacción con el *e-government*.

Por ejemplo, en Estados Unidos, la Executive Order 13.771/2011 (*Streamlining Service Delivery and Improving Customer Service*) del ex Presidente Barack Obama fue el inicio de la medición de la satisfacción de los ciudadanos con los servicios digitales que ofrece el Estado a nivel federal. Actualmente existe un índice (*Foresee E-Government Satisfaction Index*), con publicaciones trimestrales, en que se transparentan las mediciones de las interacciones de los ciudadanos con las páginas web, los servicios que más han mejorado en este aspecto y el ranking completo de las instituciones públicas federales asociadas.

¿Cómo?

Respecto de la usabilidad de los datos:

Si aspiramos a un escrutinio externo que tenga el poder de desafiar al Estado y así incentivar un mejor desempeño, no sólo debe exigírsele mayor entrega y publicación de información, sino también que lo haga de mejor manera en cuanto a su presentación y calidad. Para ello es crucial el rol que cumpla la Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información (ver sección 2. Mejor gestión del Estado / 2.3 Gestión de la información), para que al respecto existan mínimos transversales dentro de la Administración del Estado. Por ejemplo, siempre que sea posible, la información debiese estar disponible en formato base de datos, es decir, desagregada al máximo y en un formato que

permita al usuario replicar los reportes que se generen oficialmente o bien confeccionar reportes alternativos según su criterio de interés. La publicación deberá ceñirse a estándares mínimos de usabilidad y consistencia, siendo imprescindible presentar la información acumulada en el tiempo (series largas) y con la máxima desagregación territorial posible, si corresponde.

Respecto de la evaluación ciudadana de la atención digital por parte del Estado:

Se propone avanzar hacia un modelo de encuesta permanente de los servicios del sector público, que establezca una línea base comparativa y estandarizada respecto de las páginas web y de los servicios que se ofrecen electrónicamente por parte de los servicios públicos a los ciudadanos, incluyendo el acceso a información. La institucionalidad a cargo debe ser la Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información (ver sección 2. Mejor gestión del Estado / 2.3 Gestión de la información) y la información debe ser procesada y transparentada después de un período de ajuste inicial, buscando generar incentivos para mejorar.

Algunos ejemplos de problemas con la publicación de datos en el Estado /

CLASIFICADORES INTERNACIONALES: En Chile, las distintas instituciones que llevan registros sobre la actividad económica del país, como por ejemplo el Banco Central de Chile, el SII o el INE, organizan y sistematizan sus datos utilizando clasificaciones internacionales.

Uno de los códigos más utilizados mundialmente para clasificar actividades productivas corresponde al Clasificador Internacional Industrial Uniforme (CIIU) elaborado por Naciones Unidas y actualizado frecuentemente de manera de incorporar los cambios tecnológicos experimentados por la economía.

Dicho clasificador contiene distintas revisiones (CIIU rev2, rev3, rev4) así como adaptaciones a la economía chilena realizadas por el INE (CIIU.CL 2007, CIIU4.CL 2012).

A pesar de la existencia de estos códigos y sus respectivas equivalencias, la práctica muestra que las bases de datos públicas suelen retrasarse en la adaptación a los códigos nuevos, no comunican de manera adecuada las equivalencias de los cambios realizados —fundamental para hacer seguimientos en el tiempo de distintas bases de datos— o, simplemente, utilizan códigos propios que dificultan una comparación adecuada.

Por ejemplo, la abundante información de actividad económica por empresa y rubro que posee el Servicio de Impuestos Internos no coincide en su clasificación con los códigos CIIU utilizados por la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) ni con las clasificaciones de actividad económica entregadas por el Banco Central en su Anuario de Cuentas Nacionales.

DATOS DE ADUANAS: Las bases de datos del Servicio Nacional de Aduanas son particularmente valiosos en términos de la información que contienen. Existe un registro de cada transacción (importación y exportación) que contiene una glosa —en base a un sistema de clasificación universal— que define al producto, el valor FOB de la transacción, cantidades, origen, destino y empresa que realiza la transacción.

Estos datos tienen usos potenciales para políticas públicas, como casos de libre competencia, políticas de desarrollo local, entre otros. Sin embargo, dichos datos están disponibles con varios meses de rezago en el portal de datos del gobierno. Adicionalmente, la forma de entrega de los datos suele realizarse de manera agrupada, ya sea por países, grupos de productos u otras categorías que disminuyen las posibilidades y el valor de los datos para los investigadores. Prueba de lo anterior son las múltiples empresas que prestan servicios de información sobre exportaciones e importaciones, vendiendo los mismos datos que Aduanas genera y publica, pero mediante *softwares* que permiten realizar consultas, analizar largas series de tiempo, etc. Durante el año 2017, Aduanas ha realizado un esfuerzo en publicar sus datos de la manera más desagregada posible. En efecto, actualmente es posible encontrar en el portal datos.gob.cl bases de datos actualizadas con toda la información recolectada sobre importaciones y exportaciones, a nivel de transacción y en formatos no propietarios. Sin embargo, aún existen problemas con la usabilidad de dichas bases debido a la existencia de un archivo para cada mes, dificultando el análisis de series a lo largo de tiempo.

SEGURO DE CESANTÍA: La base de datos del seguro de cesantía —administrada por la Superintendencia de Pensiones—, contiene información muy detallada sobre empleo, remuneraciones y características demográficas. El alto número de observaciones que contiene permite realizar inferencia para subgrupos específicos de la población, y su capacidad de integrar datos de empleo y remuneraciones permite calcular interesantes tendencias socioeconómicas, tales como, desempleo, participación e incluso desigualdad de salarios.

Un ejemplo de los usos potenciales de dicha base de datos se desprende del trabajo realizado por la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, la cual realizó una evaluación de la franquicia tributaria para capacitación utilizando la base de datos del seguro de cesantía y un cruce con los datos del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La base de datos obtenida permitía observar cómo había cambiado la empleabilidad y los salarios para los individuos que habían tomado cursos de capacitación y realizar distintas técnicas econométricas para obtener resultados robustos sobre la efectividad de programas de capacitación.

A pesar de estos beneficios potenciales, hoy día el acceso a la base de datos del seguro de cesantía es limitado en cuanto a la cantidad de observaciones entregadas y la frecuencia de publicación.

INFORMACIÓN DE LA SBIF: Existen instituciones que, debido a problemas de formato, no permiten un acceso fluido a la información por parte del usuario, como el caso de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

La SBIF entrega mediante su sitio web una gran cantidad de información de alto valor para la realización de análisis regulatorios. Sin embargo, dicha información está dividida en múltiples planillas y hojas de Excel, las cuales presentan diferencias de formato y dificultan la obtención de datos agregados.

Fuente: Fantuzzi y Larraín, por publicar.

ESTABLECER PLATAFORMAS COMUNES PARA LA MEDICIÓN DE SATISFACCIÓN DE LOS CIUDADANOS /

¿Por qué?

Un tema en que nuestro Estado está rezagado es en la medición de la satisfacción de los ciudadanos en su relación con los servicios públicos. Actualmente, una serie de organismos estatales llevan a cabo mediciones, pero son iniciativas aisladas, que no se desarrollan coherentemente bajo una misma metodología ni en una periodicidad determinada. Por lo mismo, hoy es imposible comparar cómo se están comportando los diferentes servicios en su relación cotidiana con los ciudadanos.

La Comisión Defensora Ciudadana (CDC) (dependiente de la SEGPRES) efectúa la coordinación nacional de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), las que si bien no dicen relación con la medición de satisfacción de los ciudadanos propiamente tal, sí guardan cierto vínculo con ella. Además, la CDC lleva a cabo una encuesta nacional de derechos ciudadanos que otorga ciertas luces respecto a las deficiencias existentes en la atención de los servicios públicos. Por ejemplo, menos del 20 por ciento de las personas señala que siempre o casi siempre recibió respuesta a sus solicitudes, presentaciones o reclamos, y sólo un 18 por ciento declaró siempre recibir una atención rápida y oportuna (Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos, sexta versión, DESUC 2016).

Por otra parte, el Programa de Modernización del Ministerio de Hacienda está implementando proyectos para establecer las bases de un programa que mida la satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios del Estado. En el año 2015 se estableció la medición de una línea de base en aquellas instituciones en las que el programa está llevando a cabo iniciativas de modernización (SERNAC, INE, ChileAtiende y ChileCompra). Sin embargo, sigue pendiente la instauración de un modelo de encuesta permanente de los servicios del sector público, de manera de poder hacer comparaciones entre entidades y a lo largo del tiempo.

A nivel comparado, si bien Canadá es un referente a nivel mundial, existen distintos modelos para implementar metodologías que midan la satisfacción de los ciudadanos con la atención brindada por los servicios públicos (ver, por ejemplo, Aguilera 2015).

¿Cómo?

Se propone avanzar hacia un modelo de encuesta permanente que mida los niveles de satisfacción con la atención presencial de los servicios del sector público. La metodología debe incluir una línea base comparativa y estandarizada, pero a la que se le puedan incorporar atributos acordes a las características de atención de los servicios. La información debe ser procesada, de forma de generar estudios y reportes que sirvan

para comparar servicios y generar incentivos para mejorar. En general, se debe dejar un período acotado de transición inicial antes de la publicación periódica de los resultados, para luego transparentar los índices de manera que las entidades estatales se hagan responsables de sus resultados.

Independiente de la metodología por la que se opte, el rol que juegue la Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información (ver sección 2. Mejor gestión del Estado / 2.3 Gestión de la información) es clave para la implementación de esta propuesta, en cuanto organismo que desarrolle el instrumento, promueva el uso de la información y fomente intercambios de buenas prácticas. Por cierto, esta medida es complementaria a la recién mencionada medición de la satisfacción de usuarios en los servicios online, por lo que su diseño debe ser concordante.

Mediciones de satisfacción ciudadana en distintos países /

CITIZENS FIRST, CANADÁ: En Canadá, a fines de 1990, altos directivos públicos canadienses crearon el *Citizen-Centred Service Network*, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios que se entregaban a los ciudadanos canadienses. Bajo esa red, en 1998, se llevó a cabo el primer estudio nacional para conocer y entender mejor cómo era la experiencia de los ciudadanos en su interacción con los servicios gubernamentales. Se le preguntó a los ciudadanos qué pensaban de la entrega de servicios públicos, cuáles eran sus expectativas y cuáles eran sus prioridades para mejorar las deficiencias. Ello constituyó la línea base contra la cual se han comparado los ejercicios sucesivos, que han incorporado nuevos elementos y mayor profundidad en las mediciones, habiéndose realizado 7 mediciones a la fecha.

Con el objeto de mantener esta medición en el tiempo, se creó *Institute for Citizen-Centred Service* (ICCS), como una organización sin fines de lucro que cuenta con el apoyo del *Public Sector Service Delivery Council* (PSSDC) y del *Public Sector Chief Information Officers Council*, contando en su directorio con representantes del sector público, a nivel municipal, provincial y federal, y tanto de la entrega de servicios como de servicios informáticos y tecnológicos. El ICCS busca apoyar a los organismos públicos, facilitando la colaboración, intercambiando investigaciones y conocimiento, construyendo capacidad organizacional y promoviendo la excelencia del servicio público centrado en el ciudadano. La encuesta se efectúa cada dos o tres años, combinando encuestas locales con una encuesta nacional, así como correo a domicilio con entrevistas por internet. Los cuestionarios se centran en *drivers* claves incluyendo oportunidad (tiempo en obtener el servicio), facilidad en el acceso, resultados obtenidos y atributos del personal.

A *Citizens First* se le suma *Common Measurement Tool* (CMT), instrumento para facilitar el uso de las encuestas de satisfacción a nivel de ministerios y programas, permitiendo comparaciones. Esta herramienta cuenta con 150 preguntas (14 de las cuales son básicas), entre las que los altos directivos pueden elegir según las necesidades de su organismo y servicio. Un número importante de municipios, provincias y organismos públicos usan esta herramienta, sobre la cual también se hace seguimiento en el tiempo, permitiéndole a las organizaciones efectuar comparaciones en el tiempo y con organismos similares.

Fuente: <https://iccs-isac.org/research/citizens-first> y Aguilera (2015).

KIWIS COUNT, NUEVA ZELANDIA: El Servicio Civil de Nueva Zelanda, *State Service Commission*, desde el año 2007, lleva a cabo una encuesta nacional sobre la experiencia en el uso de 42 servicios públicos, el trato recibido, la calificación de los servicios utilizados y la confianza en el sector público y del sector privado. La información recopilada permite a los organismos públicos mejorar la provisión de servicios, con reportes semestrales que se les entregan e informes anuales que se publican, incluyendo un ranking de las instituciones asociadas.

Se han identificado como principales *drivers* para mediciones que luego permitan implementar mejoras en la satisfacción, el saber si el servicio cumple con las expectativas, si el personal es competente, si cumplió sus promesas, si recibió un trato justo, si sus circunstancias individuales fueron tomadas en cuenta y si el servicio es un ejemplo de recursos públicos bien gastados. El análisis toma en cuenta la forma en como se proveyó el servicio (presencial, online o telefónicamente) así como las características de los usuarios (edad, sexo, etnia, discapacidad, etc). El Servicio Civil también lleva a cabo mediciones de satisfacción en profundidad para ciertos organismos públicos, complementarios a la medición general.

Fuente: <http://www.ssc.govt.nz/>

Referencias /

- Agosin, M., G. Larraín, I. Briones, C. Agostini, J. M. Sánchez, R. Soto & V. Mies. 2017. “Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo”.
- Agostini, C., E. Engel, A. Repetto, F. Sara & R. Wagner. 2016. “Emparejando la cancha: nueva institucionalidad para la acción legislativa”. Espacio Público.
- Aguilera, M. 2015. “Informe de Avance de la Consultoría para la mejora de la gestión y transparencia en los servicios al ciudadano”. Ministerio de Hacienda.
- ANEF. 2006. “Propuesta para la negociación sectorial ANEF/Gobierno”. Asociación Nacional de Funcionarios del Estado.
- Aninat, C. & E. Rivera. 2009. “Coordinación estratégica en el Estado de Chile: El Centro de Gobierno bajo la concertación y propuestas a futuro”. Un mejor Estado para Chile. Consorcio para la reforma del Estado.
- Aninat, C. 2016. “El Rol y Fortalecimiento del Centro de Gobierno en Chile”. Programa Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.
- Arellano, J. P. 2017. “Panorama fiscal: propuestas frente a una situación amenazante”. Programa CIEPLAN – Universidad de Talca.
- Armstrong, A., R. Águila & D. Rodríguez. 2007. “Proposición de proceso de negociación colectiva para los sectores públicos y municipal”. Camino al Bicentenario, propuestas para Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Aucoin, P. 2012. “New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25 (2).
- Banco Mundial. 2011. “Incentivos para la Mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público Chileno”.

Barros, A., D. Díaz & A. Weber. Por publicar. “Convenios de Desempeño en la Alta Dirección Pública: Orientaciones de Optimización como Herramienta de Gestión del Desempeño Individual”. Centro de Estudios Públicos.

BCN. 2015. “Memoria Anual”. Biblioteca del Congreso Nacional.

Ben-Gera, M. 2004. “Coordination at the Center of Government: The Functions and Organization of the Government”. OECD. *SIGMA Papers* No. 35.

Boston, J. 2012. “Reflections on New Political Governance in Westminster Systems”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25 (2).

Centro de Políticas Públicas UC. 2013. “Informe Final: Convenios de Desempeño. Rediseño de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos”.

___ 2014a. “Centro de Gobierno: Sistematización de la experiencia del periodo de Gobierno 2010-2014”.

___ 2014b. “Estudio de la Metodología del Plan ChileGestiona”.

Centro de Sistemas Públicos. 2016. “Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público”. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile.

CEP. 2017. *Malestar en Chile, Informe de la Encuesta CEP 2016*. Centro de Estudios Públicos.

Comisión de Reforma del Estado del CEP. 2002. “Informe de la Comisión de Reforma del Estado”. En *Reforma del Estado Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Editado por Salvador Valdés. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Comité Asesor. 2011. “Informe Final.” Comité asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile. Ministerio de Hacienda.

Consejo Asesor Presidencial. 2015. “Informe Final.” Consejo asesor presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción.

Consejo de Modernización. 2015. “Informe Final.” Consejo de Modernización de la Labor Legislativa del Congreso Nacional.

Consejo para la Transparencia. 2015. “Gobierno Abierto: Potenciando instituciones públicas más cerca de la ciudadanía”.

Consortio para la Reforma del Estado. 2009. “Un Estado de clase mundial al servicio de las personas”. Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma.

De la Cruz, A. & F. Garcés. Por publicar. “Orientaciones para control interno, fuerte y eficiente y una coordinación efectiva con la Contraloría General de la República”. Centro de Estudios Públicos.

DESUC. 2016. “Informe Final. Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos, Sexta Versión”. Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- DIPRES. 2016. “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2006-2015”.
- Domínguez, C., F. Tapia, M. Singer, R. Azócar, C. Donaire & D. Bravo. 2017. “Regulación de la negociación colectiva en el sector público. Una propuesta para dar operatividad al Convenio N.º 151 de la OIT.” Concurso de políticas públicas 2016. Centro de Políticas Públicas UC.
- Dumas, V., M. Lafuente & S. Parrado. 2013. “El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile: La experiencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-13)”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Egaña, R. 2016. “Ley que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece el Servicio Civil”. Presentación Comisión Modernización, Centro de Estudios Públicos.
- Enable. 2015. “Estudio para una gobernanza digital en Chile”. Programa de Modernización del Sector Público.
- Engel, E., F. Huneeus, F. Jordán, A. Leslie, R. Letelier, A. Montecinos, T. Rau, A. Repetto & F. Sara. 2015. “Una aproximación al valor económico del Control Fiscal Superior. El caso de la Contraloría General de la República de Chile. Informe Final”.
- Fantuzzi, J. & F. Larraín. Por publicar. “Modernización en el acceso y uso de datos públicos”. Centro de Estudios Públicos.
- Ferreiro A. & F. Silva. 2009. “Evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas: hacia una agencia independiente”. Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma. Consorcio para la reforma del Estado.
- Ferreiro, A. 2013. “Modernización del Estado: Una agenda necesaria”. 95 Propuestas para un Chile mejor. Grupo Res Pública Chile.
- Fournier, J.M. & A. Johansson. 2016. “The effect of the size and mix of public spending on growth and inequality”. Economics Department Working Paper N.º 1344, OECD.
- Fraile, A. Por publicar. “13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Un modelo de gestión incompleto”. Centro de Estudios Públicos.
- Granados, S., F. Larraín & J. Rodríguez. 2009. “Planificación y presupuesto como herramientas de política pública”. Consorcio para la Reforma del Estado, capítulo 4.
- Inostroza, J. 2014. “Propuestas de mejora de Política Pública en relación al Plan de Reforma de la Gestión del Estado”.
- Innovum. 2016. “Modelo de Gestión de Información de Personas del Estado”. Programa de Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.
- Irrázaval, I. & B. de los Ríos. 2014. “Monitoreo y evaluación de políticas públicas: Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena”. Notas Públicas N.º 2, Octubre 2014.

Lara, J. Por publicar. “Evaluación del funcionamiento del sistema nacional de compras públicas ChileCompra y, en particular, el caso del Tribunal de Contratación Pública: propuestas de cambio”. Centro de Estudios Públicos.

Larroulet, C. & C. Ríos. 2016. “Un mejor Centro de Gobierno para los chilenos: Revisión y recomendaciones de la experiencia del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera”. Programa Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda. Disponible en <https://goo.gl/6yC82K>

Madison, J. 1788. “Federalist Papers N.º 62”.

Mansell, J. Por publicar. “La integración y la reutilización de registros administrativos para mejorar resultados”. Centro de Estudios Públicos.

Manzi, J., R. Mardones, A. Riveros, S. Toro & F. Cortés. 2011. “Un enfoque de gestión para mejorar la eficacia legislativa en Chile”. Centro de Políticas Públicas UC, Propuestas para Chile.

Martínez, J. P. 2017. “Información de desempeño en los ministerios chilenos: ¿se usa para la toma de decisiones?”. *Temas de la Agenda Pública*, Año 12, N.º 97. Centro de Políticas Públicas UC.

Microsystem. 2016. “Requerimientos de un sistema de gestión documental para el Estado.” Programa Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.

Newton, K. & P. Norris. 2000. “Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?” En *Disaffected Democracies, What’s Troubling the Trilateral Countries?* Editado por Susan J. Pharr & Robert D. Putnam. Princeton: Princeton University Press.

Observatorio Fiscal. 2016. “Principios para la rendición de cuentas del gasto público en Chile”.

OECD. 2006. “La modernización del Estado: el camino a seguir.” OECD Publishing.

_____. 2011. “Ministerial Advisors: Role, influence and management”. OECD Publishing.

_____. 2014a. “Chile’s Supreme Audit Institution: Enhancing strategic agility and public trust”. OECD Publishing.

_____. 2014b. “Recommendations on Principles for Independent Fiscal Institutions”. OECD Publishing.

_____. 2016a. “Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework”. OECD Publishing.

_____. 2016b. “Progress in Chile’s Supreme Audit Institution. Reforms, outreach and impact”. OECD Publishing.

_____. 2016c. “Regulatory Policy in Chile: Government capacity to ensure high-quality regulation”. OECD Publishing.

_____. 2016d. “Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service”. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.

- ____. 2017a. “Budgeting in Chile”. OECD Publishing.
- ____. 2017b. “Public Procurement in Chile: Policy options for efficient and inclusive framework agreements”.
- ____. 2017c. “Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust”. OECD Publishing.
- Pliscoff, C. Por publicar. “La Estructura del Poder Ejecutivo en Chile: Historia, presente y reflexiones para el futuro”. Centro de Estudios Públicos.
- PNUD. 2017. Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile.
- Rajevic, E. 2016a. “Informe final del estudio comparado de sistemas de contratación y modelos de empleo público de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD”. Programa Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.
- ____. 2016b. “Estudio comparado acerca de la institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva en el sector público”. Programa Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.
- ____. Por publicar. “La crisis en la regulación del empleo público en Chile: ideas para un nuevo modelo”. Centro de Estudios Públicos.
- Rivera, E. Por publicar. “Relaciones laborales en el sector público”. Centro de Estudios Públicos.
- Schick, A. 2002. “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”, *OECD Journal on Budgeting* 1/3.
- Scott, G. Por publicar. “From Output Budgeting to Social Investment: Reflections on Thirty Five Years of Evolution in Public Sector Management in New Zealand”. Centro de Estudios Públicos.
- Servicio Civil. 2012. “Gestión del Desempeño en el Servicio Público del Servicio Civil”.
- ____. 2016. “Orientaciones para la Modificación del Reglamento Especial de Calificaciones del Servicio Civil”.
- Soto, S. Por publicar. “Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas”. Centro de Estudios Públicos.
- Steger, G. Por publicar. “Presupuesto por resultados y el desafío de influenciar comportamientos: lecciones de la experiencia austriaca”. Centro de Estudios Públicos.
- Valdés, S. & S. Soto. 2009. “¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria”. *Estudios Públicos* 114. Centro de Estudios Públicos.
- Vergara, F. 2015. “Diagnóstico, Análisis y Propuesta de Mejora en la evaluación de la gestión realizada por los Altos Directivos Públicos”. Tesis de Título. Universidad de Chile.

Vergara, A. & D. Bartlett. 2017. “Propuestas para optimizar el funcionamiento del tribunal de contratación pública. Organización, competencia y procedimiento”. *Estudios Públicos* 147. Centro de Estudios Públicos.

von Gersdorff, H. Por publicar. “El Proceso Presupuestario de Chile: Opciones de Reforma”. Centro de Estudios Públicos.

von Trapp, L. Por publicar. “Instituciones Fiscales Independientes en regímenes presidenciales”. Centro de Estudios Públicos / OECD.

Waissbluth, M. 2016. “Gestión de unidades de recursos humanos en los servicios públicos”. Programa Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.

Williamson, C. 2016. “Gestión del personal civil en los servicios públicos del gobierno central: realidad actual, mejores prácticas, brechas y pasos a seguir”. Programa Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.

Williamson, C. & I. Irarrázaval. 2016. “Modernización del Sistema de Alta Dirección Pública: un paso necesario pero insuficiente”. Apuntes Legislativos N.º 31. Centro de Políticas Públicas UC.

World Economic Forum. 2017. “Global Competitiveness Index 2017-2018 edition”. WEF.

Cronología de actividades /

1. Sesiones de la Comisión

Sesión 1 (28 de julio, 2016)

Presentación del proyecto.

Sesión 2 (25 de agosto, 2016)

Invitados: Mario Marcel: esfuerzos realizados, desafíos pendientes y factibilidad de agenda para la modernización del Estado.

Enrique Paris: avances, desafíos y proyectos del programa de modernización del Estado, Ministerio de Hacienda.

Sesión 3 (22 de septiembre, 2016)

Invitados: Rodrigo Egaña: ley que perfecciona el Sistema de ADP y fortalece al Servicio Civil.

Claudio Seebach: siete ámbitos prioritarios de la modernización del Estado.

Sesión 4 (20 de octubre, 2016)

Invitado: Enrique Rajevic: Situación actual del empleo público en Chile.

Sesión 5 (17 de noviembre, 2016)

Invitado: Cristián Larroulet: desafíos para la agenda de modernización del Estado.

Sesión 6 (19 de enero, 2017)

Presentación Isabel Aninat y Slaven Razmilic. Lecciones desde Nueva Zelandia y Australia.

Sesión 7 (20 de abril, 2017)

Invitado: Graham Scott: Reflexiones en torno al proceso de reforma del Estado en Nueva Zelandia.

Sesión 8 (16 de mayo, 2017)

Invitado: Enrique Rajevic: Propuestas para un nuevo modelo de empleo público en Chile.

Sesión 9 (15 de junio, 2017)

Invitado: Lisa von Trapp: El rol de las Instituciones Fiscales Independientes en regímenes presidenciales.

Sesión 10 (29 de junio, 2017)

Invitado: James Mansell: Reformas en el uso de datos y gobierno digital en Nueva Zelandia.

Sesión 11 (17 de agosto, 2017)

Presentación Isabel Aninat y Slaven Razmilic. Discusión sobre primer borrador del informe.

Sesión 12 (26 de septiembre, 2017)

Presentación Isabel Aninat y Slaven Razmilic. Discusión sobre segundo borrador del informe.

2. Actividades complementarias

Marzo 2017

Misión a Nueva Zelandia (22 Reuniones de trabajo con distintos ministerios, agencias y departamentos, además del parlamento, gabinete del primer ministro y consejo de auditoría)

Abril 2017

Taller Graham Scott: “Presupuesto por Resultados” (CEP, CLAPES, DIPRES).

Taller Graham Scott: “Gestión pública en Nueva Zelandia: lecciones de un camino de reformas” (asistentes del BID, Hacienda, DIPRES, Servicio Civil, Sistemas Públicos U. Chile, entre otros).

Junio 2017

Taller Lisa von Trapp: “Instituciones fiscales independientes y el proceso legislativo” (DIPRES, LyD, Espacio Público, FJG, IL, Democracia y Comunidad).

Seminario CEP-Políticas Públicas UC, “Discusión y evaluación de políticas públicas: hacia una nueva institucionalidad” (expusieron Lisa von Trapp y Sebastián Soto, comentaron Soledad Arellano y Carlos Montes).

Julio 2017

Taller James Mansell: Integración y reutilización de datos para el diseño de políticas públicas (BID, Hacienda, DIPRES, Sistemas Públicos U. Chile, UDD, UAI, entre otros).

Abreviaciones /

ADP	Alta Dirección Pública
BCN	Biblioteca del Congreso Nacional
BB.NN.	Ministerio de Bienes Nacionales
BID	Banco Interamericano del Desarrollo
CADP	Consejo de la Alta Dirección Pública
CAIGG	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
CD	Convenios de Desempeño
CDC	Convenios de Desempeño Colectivos
CDE	Consejo de Defensa del Estado
CdG	Centro de Gobierno
CENABAST	Central Nacional de Abastecimiento
ChileCompra	Dirección de Compras y Contratación Pública
CIO	<i>Chief Information Officer</i>
DFL	Decreto con Fuerza de Ley
DIPRES	Dirección de Presupuestos
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
IDI	Infraestructura de Datos Integrados
IF	Informe Financiero
IFI	Instituciones Fiscales Independientes
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
LOCBGAE	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MINTRAB	Ministerio del Trabajo y Previsión Social
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MTT	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPFP	Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas
PMG	Programa de Mejoramiento de Gestión
Presidencia	Presidencia de la República
PyT	Provisionales y Transitorios
RR.EE.	Relaciones Exteriores
SADP	Sistema de Alta Dirección Pública
SC	Servicio Civil
SECOM	Secretaría de Comunicaciones
SEGEOB	Ministerio Secretaría General de Gobierno
SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SERNAC	Servicio Nacional del Consumidor
SERVEL	Servicio Electoral
SERVIU	Servicios de Vivienda y Urbanización
SIGFE	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado
SII	Servicio de Impuestos Internos
TCP	Tribunal de Compras Públicas
TDLC	Tribunal de Defensa de la Libre Competencia
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TPI	Tribunal de Propiedad Intelectual
TTA	Tribunales Tributarios y Aduaneros

Acerca de los integrantes de la Comisión /

JOSÉ PABLO ARELLANO Economista. Ex Director de Presupuestos y ex Ministro de Educación. Investigador CIEPLAN.

SOLEDAD ARELLANO Economista. Ex Subsecretaria de Evaluación Social. Vicerrectora Académica Universidad Adolfo Ibáñez y miembro del Consejo Asesor del Centro de Estudios Públicos.

RAFAEL ARIZTÍA Ingeniero Civil. Ex Jefe de Modernización del Estado y Gobierno Digital. MFO Advisors.

FÉLIX BACIGALUPO Economista. Empresario.

ENRIQUE BARROS Abogado. Profesor Universidad de Chile y Presidente del Centro de Estudios Públicos.

HARALD BEYER Economista. Ex Ministro de Educación. Director del Centro de Estudios Públicos.

IGNACIO BRIONES Economista. Ex Embajador de Chile ante la OECD. Decano Escuela de Gobierno Universidad Adolfo Ibáñez.

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER Académico. Ex Ministro de la Secretaría General de Gobierno. Profesor Universidad Diego Portales y miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

JUAN ANDRÉS CAMUS Ingeniero Comercial. Presidente de la Bolsa de Comercio de Santiago y miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

VITTORIO CORBO Economista. Ex Presidente del Banco Central. Presidente del Banco Santander y miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

ROSANNA COSTA Economista. Ex Directora de Presupuestos. Consejera del Banco Central.

JAVIER ETCHEBERRY Ingeniero Civil. Ex Director del Servicio de Impuestos Internos y ex Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones. Presidente Ejecutivo Multicaja.

ALEJANDRO FERREIRO Abogado. Ex Ministro de Economía y Ex Superintendente de Valores y Seguros, AFP, ISAPRE y SEC. Director de empresas.

ÁLVARO FISCHER Ingeniero Civil. Ex Presidente de la Fundación Chile. Director de empresas.

ÓSCAR GUILLERMO GARRETÓN Economista. Ex Subsecretario de Economía. Director de empresas.

IGNACIO IRARRÁZAVAL Académico. Director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

MANUEL MARFÁN Economista. Ex Ministro de Hacienda y ex Consejero del Banco Central. Investigador CIEPLAN.

ELIODORO MATTE Ingeniero Civil. Director de empresas y miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

RAMIRO MENDOZA Abogado. Ex Contralor General de la República. Decano Escuela de Derecho Universidad Adolfo Ibáñez y miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

ERNESTO OTTONE Sociólogo. Ex Director de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República. Profesor Universidad Diego Portales.

CARLOS PEÑA Abogado. Rector Universidad Diego Portales.

BRUNO PHILIPPI Ingeniero Civil. Ex Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril. Director de empresas.

LUCAS SIERRA Abogado. Profesor Universidad de Chile y Subdirector del Centro de Estudios Públicos.

CARLO SOLARI Ingeniero Civil. Presidente del Directorio de Falabella S.A. y miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

SEBASTIÁN SOTO Abogado. Ex Jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Profesor Pontificia Universidad Católica de Chile.

JOSÉ MIGUEL VALDIVIA Abogado. Profesor Universidad de Chile.

PAULINA VELOSO Abogada. Ex Ministra de la Secretaría General de la Presidencia. Consejera del Consejo de Defensa del Estado.

JEANNETTE VON WOLFERSDORFF Ingeniero Comercial. Directora Ejecutiva Observatorio del Gasto Fiscal.

CARLOS WILLIAMSON Economista. Ex Director del Servicio Civil y ex Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública. Profesor Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigador CLAPES UC.

Coordinadores

ISABEL ANINAT Abogada. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

SLAVEN RAZMILIC Economista. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

