

Debates de Política Pública

Isabel Aninat y Slaven Razmilic

Un Estado para la Ciudadanía

Debates de Política Pública

N° 28 / marzo 2018

La serie *Debates de Política Pública* es editada en formato digital por el Centro de Estudios Públicos (CEP). El director y representante legal del CEP es Leonidas Montes L.

Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile.
Fono: 2 2328 2400. Fax: 2 2328 2440.

Sitio web: www.cepchile.cl Email: escribanos@cepchile.cl.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Edición gráfica: David Parra Arias.

Un Estado para la Ciudadanía

Isabel Aninat y Slaven Razmilic

Centro de Estudios Públicos

Este artículo se basa en el trabajo de la Comisión de Modernización del Estado convocada por el CEP entre julio de 2016 y noviembre de 2017, que culminó con el informe *Un Estado para la Ciudadanía* (ver <http://bit.ly/2G4yEWq>), presentado en noviembre del pasado año. La comisión estuvo integrada por 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 y Carlos Williamson. Dicho informe contiene diagnósticos y propuestas sobre los distintos aspectos de modernización del Estado de forma más detallada y extensa que lo que aquí se plantea.

Agradecemos a todos los integrantes de la Comisión por su trabajo y dedicación. Y a la Tinker Foundation por su generosa donación al proyecto. Los errores y omisiones contenidos en este texto son de nuestra entera responsabilidad.

Resumen

El Estado cumple diversas tareas que son insustituibles y complejas. La conducción política, sustentada sobre la legitimidad democrática, define los objetivos y marca la orientación de las políticas públicas. Estas deben ser bien diseñadas y bien ejecutadas. Además, a medida que el país crece, la sociedad y sus ciudadanos demandan más y mejores servicios. Mejorar la capacidad del Estado para que responda adecuadamente es, entonces, un gran desafío político.

Innumerables deficiencias y espacios de mejora aparecen cuando se mira en detalle la organización del Estado en Chile. Frente a ellos, las tareas son perfeccionar la coordinación en la toma de decisiones, el diseño y evaluación de las políticas, la flexibilidad en la administración de recursos, la transparencia frente a los ciudadanos y entre los poderes públicos, y la capacidad de atraer y retener talento en el sector público.

Esta fundamental y colosal tarea no se restringe a un solo gobierno. Los esfuerzos aislados o intermitentes no alcanzan. La modernización del Estado sólo puede ser el resultado de una política de Estado que supone un compromiso político permanente y transversal. Lograr un acuerdo amplio es imprescindible.

Desde julio de 2016 hasta noviembre de 2017, la Comisión de Modernización del Estado convocada por el CEP, conformada por 29 personas del mundo privado, académico y público, trabajó en propuestas orientadas principalmente a reformar el Poder Ejecutivo, aunque también hay algunas relativas al Congreso. La Comisión contó con la asesoría profesional de expertos chilenos y extranjeros. Con ese apoyo y la experiencia de sus miembros, publicó en noviembre de 2017 el informe *Un Estado para la Ciudadanía* (ver <http://bit.ly/2G4yEWq>). El informe desarrolla una serie de propuestas de distinta magnitud y complejidad, las que, en conjunto, esperamos que contribuyan a modernizar y mejorar el funcionamiento del Estado chileno.

Buena parte de estas medidas, son discutidas también en detalle en el libro *Un Estado para la Ciudadanía: estudios para su modernización* (ver <http://bit.ly/2GAh2jm>). Dicho volumen contiene 15 artículos desarrollados por académicos y expertos nacionales y extranjeros sobre varios de los temas aquí cubiertos. Esos trabajos fueron insumo relevante para la deliberación de la Comisión de Modernización y contienen mayor detalle sobre diagnósticos y propuestas.

El presente texto resume las propuestas contenidas en el informe de la Comisión y avanza en maneras de cómo implementarlas.

¿Cómo avanzar?

Una reforma de esta envergadura requiere el convencimiento general de que el Estado se debe a los ciudadanos, por razones que trascienden la contingencia por su profundo sentido social y político. La sociedad se articula mejor como un espacio de empatía recíproca si su Estado se organiza con la mirada puesta en los ciudadanos y al servicio de ellos.

Definir las prioridades, toda vez que para gobiernos de cuatro años puede ser políticamente costoso embarcarse en semejante transformación, es un desafío. En efecto, si bien los atributos de un mejor Estado parecen ser ampliamente compartidos, la economía política contribuye a la inercia.

Por todo esto, el largo y arduo camino para la modernización del Estado no puede ser un evento radical ni un *big bang*. Debe ser un proceso gradual, pero perseverante y sostenido.

Responsables y estrategia para una política de Estado

En primer lugar, se necesita que el proceso de reforma tenga un *domicilio claro y conocido*. Para ello hay diversas opciones. Una alternativa es que, asumiendo el cargo, el Presidente de la República nombre al ministro de Hacienda o al ministro de Segpres como ministro coordinador, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política de la República. Durante los primeros 100 días de gobierno, el ministro responsable debiera elaborar una agenda clara. Ésta podría luego ser sometida a deliberación pública durante unos 50 días. Tras esto, se inicia el avance en los cambios legislativos y administrativos necesarios, proceso del que el ministro responsable debiera dar cuenta pública periódica; por ejemplo, cada cuatro meses.

Para asegurar un adecuado discernimiento de este avance, se propone la creación de un Consejo Asesor Permanente de Modernización del Estado, entidad plural que contribuirá a generar consensos y configurar la visión política requerida. Sus decisiones no serán vinculantes, pero servirán de orientación y supervisión del proceso.

Esta estrategia de reforma busca superar la lógica fragmentada de los esfuerzos anteriores. Una visión estratégica debe ofrecer claridad en los objetivos perseguidos y en la secuencia y priorización de las reformas. En definitiva, debe ser capaz de reconocer y superar obstáculos e inercias.

Reformas específicas propuestas

Las propuestas específicas desarrolladas por la Comisión apuntan a servir a los ciudadanos de manera más cercana, eficiente y transparente. El foco está en el gobierno central, en aquellas instituciones y reglas que tienen directa influencia en el diseño, deliberación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Para tal fin, se sugieren cambios institucionales de distinto carácter y envergadura.

En lo que inmediatamente sigue, las propuestas se ordenan en tres grandes materias: 1. Mejor deliberación política, 2. Mejor gestión del Estado y 3. Mejor evaluación, control y transparencia. A su turno, cada una de estas materias se subdivide en materias más específicas. Cada una de ellas se presenta en una secuencia de tres pasos: primero, el objeto de la propuesta (*¿qué?*); luego, las razones que la justifican (*¿por qué?*), y, por último, el modo en que se debe materializar (*¿cómo?*). Respecto de este último, las reformas se dividen en tres categorías, según la potestad normativa que se debe ejercer para llevarlas a cabo: constituyente, legislativa o administrativa.

1. Mejor deliberación política

1.1 En las decisiones del Poder Ejecutivo

<p>¿Qué?</p> <p>Racionalizar el Centro de Gobierno, a fin de ordenar prioridades y coordinar con efectividad.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Si bien la gran mayoría de las funciones de un Centro de Gobierno hoy efectivamente se llevan a cabo, ello se hace muchas veces sobre la base de arreglos institucionales informales y con alta dispersión. Esto atenta contra un funcionamiento eficiente y continuo, más allá de los períodos de gobierno.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Potenciar a la Segpres en un rol coordinador y articulador del Centro de Gobierno, en el espíritu con que fue creada.</p> <p><i>[Potestad administrativa]</i></p> <p>Prescindir de la Segegob, estableciendo en su reemplazo un rol de vocería (Secretario de Prensa), al alero de la Presidencia de la Republica.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Adecuar las estructuras ministeriales para mejorar la coordinación.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Existe una discusión recurrente sobre cómo coordinar acciones entre distintos organismos públicos ante diversas y crecientemente complejas demandas.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Entregar al Presidente la facultad de nombrar viceministros que apoyen la gestión política en aquellas carteras cuya agenda o ámbito de acción así lo justifique. Ello hace más viable el nombra-</p>

	<p>Los últimos tres gobiernos han creado aproximadamente 30 comisiones y comités interministeriales cada uno. Esto ha llevado a que, por ejemplo, el Ministerio de Economía actualmente integre 63 de esas instancias. En promedio, cada ministro participa en 25,9 instancias de coordinación.</p>	<p>miento de biministros o triministros que concentren la gestión sobre materias que deban estar especialmente coordinadas.</p> <p><i>[Potestad constituyente]</i></p>
<p>¿Qué? Facultar al Presidente para modificar la dependencia jerárquica de los servicios.</p>	<p>¿Por qué? Si un gobierno quisiera poner como prioridad, por ejemplo, la primera infancia, tendría que exigir la coordinación de una serie de servicios y ministerios, incluyendo Justicia, Ministerio Desarrollo Social (MDS), Salud, Educación. Hoy es extremadamente difícil lograr esa coordinación efectiva, pues no existe la posibilidad institucional.</p>	<p>¿Cómo? Habilitar al Presidente para que, sólo durante los primeros seis meses de gobierno, pueda por DFL reorganizar la dependencia jerárquica de los servicios, sin modificarlos internamente o eliminarlos.</p> <p><i>[Potestad constituyente]</i></p>
<p>¿Qué? Institucionalizar y fortalecer atribuciones del Consejo Fiscal Asesor.</p>	<p>¿Por qué? El Consejo Fiscal Asesor se constituyó por decreto en junio de 2013. En mayo de 2014, a dos meses del respectivo cambio de gobierno, el Ministerio de Hacienda cambió a todos sus integrantes.</p>	<p>¿Cómo? Otorgar autonomía legal al Consejo Fiscal Asesor, definiendo un mandato claro, tareas específicas y recursos suficientes para contratar personal. Su principal función debiera ser evaluar la aplicación de la regla fiscal, y la sostenibilidad de mediano y largo plazo de la política fiscal. También debiera sugerir y evaluar propuestas de cambios metodológicos a dicha regla.</p> <p>Para fortalecer su independencia se propone un Consejo de tres miembros propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Congreso, por períodos traslapados e independientes del ciclo presidencial.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>

¿Qué?	¿Por qué?	¿Cómo?
<p>Elevar el estándar de los informes que acompañan la presentación de proyectos de ley.</p>	<p>Basta el siguiente ejemplo: el Informe Financiero de la reforma a las pensiones presentada en 2017 da cuenta de costos fiscales anuales de USD 1.500 millones en régimen. El desglose de las cifras se despliega, sin mediar mayores explicaciones, en una página y media. En el documento no se explicitan los supuestos ni los datos utilizados, por lo que es imposible evaluar la calidad del ejercicio y, menos, replicar sus resultados.</p>	<p>Establecer de manera más precisa y exigible los antecedentes que debiesen acompañar los proyectos de ley enviados al Congreso, considerando: (i) un informe de antecedentes mínimos (objetivos, población relevante, indicadores de resultado e hitos); (ii) un informe de productividad (efectos esperados en el mercado laboral y la inversión), y (iii) un informe financiero detallado, en el que todos los antecedentes y supuestos considerados estén a la vista.</p> <p>Los informes debieran contar con antecedentes suficientes que permitan que sus estimaciones sean replicadas por terceros.</p> <p><i>[Primera etapa: potestad administrativa / Largo plazo: potestad legislativa]</i></p>

1.2 En el debate legislativo y presupuestario

¿Qué?	¿Por qué?	¿Cómo?
<p>Mejorar la asesoría parlamentaria: crear una Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas, perfeccionar la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), y conformar un gobierno corporativo común que resguarde la neutralidad de ambas instituciones.</p>	<p>Mejorar la asesoría parlamentaria neutral es clave para elevar la calidad del debate legislativo, de forma que el Congreso pueda cumplir sus roles de órgano colegislador y fiscalizador. Se disminuye así la asimetría de información entre el Gobierno y el Congreso. Un claro ejemplo de dicho desbalance se hace patente todos los años durante la tramitación de la Ley de Presupuestos. Sin modificar la iniciativa exclusiva de gasto, hay mucho por mejorar en el</p>	<p>Revisar el sistema de asesorías que presta la BCN, para asegurar su carácter técnico, e institucionalizar procedimientos que velen por la neutralidad, estableciendo un código de conducta para quienes se desempeñan como asesores legislativos de la BCN.</p> <p><i>[Primera etapa: Potestad del Congreso Nacional / Largo plazo: potestad legislativa]</i></p> <p>Reforzar e institucionalizar la actual Unidad de Asesoría Presupuestaria, transformándola en una Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas (OPFP). Ésta apoyaría a los parlamentarios en el análisis de los costos fiscales de los proyectos de ley y eventuales indicaciones y formulaciones alternativas. También los apoyaría en el</p>

	<p>debate parlamentario en este ámbito.</p>	<p>análisis y monitoreo de la ejecución del Presupuesto.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p> <p>Crear un gobierno corporativo conjunto para la BCN y la OPFP, de manera que ambas dependan de un Consejo de Evaluación Legal y Financiera, que opere como directorio supervisor. Dicho Consejo estaría integrado por cinco personas (dos propuestas por el Presidente de la República y tres por una comisión bicameral del Congreso, todas ratificadas por este último). Durarían seis años y serían renovadas por parcialidades.</p> <p>Se le debe asignar un presupuesto especial a dicho Consejo, independiente del presupuesto del Congreso.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Institucionalizar un nuevo sistema de asesoría de confianza dependiente de las bancadas parlamentarias.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Actualmente los diputados participan en 4,6 comisiones, en promedio; mientras que los senadores lo hacen en un promedio de 1,8. En paralelo, los diputados participan de 72,4 votaciones al mes sobre los más diversos temas. Es necesario que las mejoras en la asesoría neutral antes propuestas vayan acompañadas de reformas en la asesoría de confianza, para que ésta sirva de puente entre la asesoría neutral y el congresista.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Establecer un sistema de selección de los asesores que combine i) un criterio de selección técnico (ADP u otro similar) con ii) un corte de confianza por parte de las bancadas.</p> <p>Contar con un Código de Conducta elaborado por el Congreso, que incluya la prohibición de trabajo en terreno y la regulación de conflictos de interés. Asimismo, es necesario que las bancadas establezcan comisiones de evaluación, en que estén reflejadas las diversas corrientes existentes al interior de aquéllas.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>

2. Mejor gestión en el Estado

2.1 Gestión de personas

<p>¿Qué?</p> <p>Dotar de más autonomía, atribuciones, y de un mejor gobierno corporativo al Servicio Civil (SC).</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>La creación del SC y del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) fueron hitos muy significativos para avanzar hacia una mejor gestión de personas. Los recientes cambios a estas instituciones no modificaron mayormente su arquitectura institucional. Estos cambios están pendientes, pues se debe avanzar hacia una mayor independencia frente al poder político y hacia un papel más preponderante en la gestión de personas en el Estado.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>El CADP, abocado hoy exclusivamente a la selección de personas, ampliaría su incidencia pasando a ser el Consejo del SC. Tendría dos competencias: selección y gestión de personas, y el posterior desarrollo de éstas.</p> <p>Complementariamente, se deben separar las funciones del director nacional y del presidente del Consejo.</p> <p>El Consejo del SC estaría integrado por cinco miembros: cuatro elegidos por el mecanismo vigente (nominación del Presidente de la República con ratificación del Senado), y un quinto miembro nombrado por el Presidente de la República a partir de una terna propuesta por los otros cuatro consejeros.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Contar con subsecretarios profesionales dedicados expresa y exclusivamente a la gestión de los servicios a su cargo.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>La labor política ocupa buena parte del tiempo de muchos subsecretarios, lo que impide concentrar sus esfuerzos en las tareas de gestión.</p> <p>Por ejemplo, además de apoyar la gestión política, el subsecretario de Justicia está a cargo de la gestión del Ministerio y de supervisar los múltiples servicios que de él dependen, algunos tan complejos como el Sename, tan sensibles como el Servicio Médico Legal y el Registro Civil, y tan grandes como Gendarmería (con casi 20.000 funcionarios).</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Avanzar hacia subsecretarios abocados exclusivamente a la gestión del sector. Por esto su selección debería sujetarse a un proceso en la línea del actual sistema ADP (con filtro de mérito y selección por parte del Presidente).</p> <p>Este cambio se complementaría con la facultad de nombrar viceministros en el gabinete ministerial, para que concentren las tareas de gestión política en las carteras donde ello se requiera.</p> <p>Los subsecretarios debiesen tener remuneraciones y convenios de desempeño alineados con las características del sector a administrar y con los objetivos estratégicos de cada servicio.</p> <p><i>[Potestad constituyente y potestad legislativa]</i></p>

<p>¿Qué?</p> <p>Extender la selección de altos directivos por mérito profesional.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Si bien el Estatuto Administrativo (1989) se pensó para que regulara la situación de la gran mayoría de los funcionarios públicos, la contrata, concebida como fórmula excepcional en su origen, ha pasado a ser la regla general. En el año 2010, las personas bajo el régimen de contrata ya habían superado a quienes estaban en la planta del gobierno central. Tanto así que, en el año 2015, había más de 150.000 personas a contrata y sólo 81.600 en la planta del gobierno central. La jurisprudencia judicial y administrativa reciente demuestran que el sistema actual se hace insostenible en el largo plazo.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Modificar el actual sistema de selección y remoción, para que sea el subsecretario quien elija a los directivos del primer nivel jerárquico, de entre una nómina que para estos efectos preparará el SC. Con el apoyo del SC, el subsecretario debe ser quien los evalúe de acuerdo a lo establecido en los convenios de desempeño.</p> <p>Promover formas de movilidad horizontal de los altos directivos.</p> <p>Establecer que la remoción de directivos de primer y segundo nivel responda a causales establecidas, por lo que estos cargos perderían la categoría de “exclusiva confianza”. La decisión de remover a un jefe de servicio debe ser responsabilidad del subsecretario. El afectado debe poder impugnar la decisión ante el SC, el que podría revertirla con el apoyo de 3/5 de sus integrantes.</p> <p>No extender el sistema de ADP al tercer nivel jerárquico, pero sí establecer que dichas designaciones debiesen ser realizadas siempre mediante concursos transparentes.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Transformar los convenios de desempeño e incentivos colectivos en instrumentos de gestión útiles.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>En el año 2016, el 100 por ciento de las instituciones públicas obtuvieron el máximo incentivo por cumplimiento de metas. Esto no es nuevo. En 2013, 2014 y 2015 el porcentaje fue de 97, 99 y 98 por ciento, respectivamente. Es por esto que, al momento de postular a un cargo público, los propios portales de postulación consignan “rentas mensuales promedio” asumiendo que siempre se obtiene el bono.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Avanzar para que, en todos los convenios de altos directivos, el Servicio Civil preste asesoría en la elaboración y participe en las reuniones de evaluación.</p> <p>En cuanto a los incentivos monetarios generales del sector público, traspasar gradualmente a la remuneración fija de los trabajadores una parte relevante de los actuales incentivos.</p> <p>En cuanto a los convenios de desempeño colectivo, mantenerlos como herramienta de gestión descentralizada, aunque buscando mayor proporcionalidad en el vínculo entre sueldo y grado de cumplimiento.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>

<p>¿Qué?</p> <p>Establecer un nuevo estatuto para el empleo público.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Si bien el Estatuto Administrativo (1989) se pensó para que regulara la situación de la gran mayoría de los funcionarios públicos, la contrata, concebida como fórmula excepcional en su origen, ha pasado a ser la regla general. En el año 2010, las personas bajo el régimen de contrata ya habían superado a quienes estaban en la planta del gobierno central. Tanto así que, en el año 2015, había más de 150.000 personas a contrata y sólo 81.600 en la planta del gobierno central.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Transitar hacia una nueva modalidad única de contratación, con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingreso por concurso público, regulado por mínimos procedimentales que aseguren objetividad, transparencia e imparcialidad. - Ampliar el derecho a crecer laboralmente al interior de todo el sector público, fomentando la movilidad horizontal. - El jefe de servicio debe definir y publicar su plan estratégico, la estructura orgánica del servicio y la forma en que se organizan sus funciones. - Respecto de la terminación del vínculo, establecer 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 el derecho de defensa. <p><i>[Potestad legislativa]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Respecto de la negociación colectiva, una opción es formalizarla sólo en relación con el reajuste del sector público, enfocándola en el nivel nacional, para que tenga lugar en las relaciones entre la Dipres y las asociaciones. Esto sin posibilidad de huelga. Otra alternativa es extender la regulación de la negociación colectiva a nivel de servicios públicos, pero con supervigilancia de la Dipres para mantener la coherencia a nivel de la administración pública, y controlar las presiones de gasto. En caso de no llegar a acuerdo, se procederá al arbitraje forzoso para resolver. <p><i>[Potestad consituyente]</i></p>
---	---	--

2.2 Gestión financiera

<p>¿Qué?</p> <p>Crear incentivos al ahorro en la gestión presupuestaria.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>En 2016 los distintos ministerios gastaron, en promedio, el 16% de sus recursos en diciembre. Esto es casi el doble de lo que ocurriría si la ejecución fuese pareja durante el año. Los servicios perciben que los recursos asignados que no se gastan los pierden al año siguiente, por lo que aceleran el gasto al final.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Implementar un sistema de ahorros compartidos a partir de ganancias de eficiencia en la gestión de compromisos de gasto permanente.</p> <p>En un año determinado, una vez cumplidas las metas de los servicios, 50 por ciento de los excedentes en los subtítulos de gasto permanente podrían ser parcialmente enterados al presupuesto del servicio del año subsiguiente, para financiar gastos por una sola vez. Esto, a fin de que no se generen presiones de gasto adicionales hacia adelante.</p> <p><i>[Potestad administrativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Mayor flexibilidad en la ejecución del presupuesto.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Actualmente, si un servicio logra, por ejemplo, ahorros en la compra de <i>software</i>, no podría redestinar los excedentes a la compra de <i>hardware</i>. Para hacerlo, requiere la aprobación del Ministerio de Hacienda. Evidentemente, los ahorros tienen usos alternativos y no son propiedad del servicio. Sin embargo, si éste no puede redestinar siquiera parcialmente los excedentes, entonces no tendrá incentivos a generarlos.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Reducir el nivel de desagregación del subtítulo 29 (adquisición de activos no financieros) y dejar definidos por ley los recursos sólo a nivel de subtítulo. Se podrían establecer restricciones y cantidades mínimas de bienes y servicios a adquirir a nivel de glosa y, excepcionalmente, esta última podría fijar montos máximos a gastar por ítem (por ejemplo, en el caso de partidas en que ello sea imprescindible por la magnitud de las compras presupuestadas).</p> <p>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.</p> <p><i>[Potestad administrativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Reducir trámites con el objeto de agilizar la gestión y la ejecución presupuestaria.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Actualmente, cualquier reasignación debe ser decretada por la Dipres, operación que suele generar un papeleo excesivo y</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Permitir que, cuando las reasignaciones vayan de gasto en remuneraciones (subtítulo 21) hacia otros gastos operacionales (subtítulos 22 y 29), únicamente se informe a la Dipres.</p>

	<p>trámites innecesarios. Se deben introducir mecanismos de control pertinentes en aquellos ámbitos donde sean razonables, permitiendo acelerar procesos y agilizar la gestión.</p>	<p>Revisar el Decreto sobre Modificaciones Presupuestarias que anualmente dicta el Ministerio de Hacienda. Esto, a fin de reducir los tipos de modificaciones presupuestarias que deben ser sancionadas por decreto del ministro de Hacienda, y de dejar otros para que sean sancionados directamente por resolución de la Dipres.</p> <p>Modificar el procedimiento de identificación de recursos para pagos de proyectos de arrastre, de forma que se haga por resolución de la Dipres y no por decreto ministerial.</p> <p>Racionalizar el actual esquema de múltiples cuentas corrientes que impide un manejo eficiente e implica elevados costos financieros.</p> <p><i>[Potestad administrativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Integrar temáticamente el proceso de formulación, discusión y supervisión del presupuesto.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Las subcomisiones mixtas de presupuesto en el Congreso discuten la Ley de Presupuestos agrupando partidas de forma muy poco coherente. Por ejemplo, la tercera subcomisión mixta analiza los recursos para los ministerios de Justicia, de RR.EE., Salud y Trabajo, ámbitos que son distintos y distantes entre sí. Esto atenta contra una deliberación integral de sectores.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Reestructurar internamente los sectores presupuestarios de la Dipres, reagrupando las distintas partidas presupuestarias en seis áreas programáticas. Esto permitirá una formulación y evaluación más coherente del presupuesto, así como una mirada más comprensible del mismo, y una ejecución más eficiente al facilitarse la colaboración entre servicios y las decisiones de reasignación presupuestaria.</p> <p>Complementariamente, reestructurar las subcomisiones de presupuesto del Congreso conformando las mismas seis áreas programáticas de la Dipres. Una agrupación como la planteada facilitaría y enriquecería la discusión parlamentaria, fomentando una mejor especialización temática de los parlamentarios que participan en ella.</p> <p><i>[Potestad administrativa y potestad del Congreso Nacional]</i></p>

2.3 Gestión de la información

<p>¿Qué?</p> <p>Establecer una Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>El Estado gasta en torno a USD 600 millones anuales en tecnologías de información y comunicación. Tras este gasto hay esfuerzos que no están debidamente coordinados y que carecen de estándares comunes mínimos. Al interior de la administración del Estado no se aprovechan los aprendizajes y los sistemas no conversan entre sí.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Establecer la Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de Información, la que tendría entre sus tareas: velar por la gobernanza de la información a nivel del aparato central del Estado, hacer gestión analítica de los datos recabados (<i>business intelligence</i> y <i>data science</i>), fijar criterios mínimos comunes y estándares mínimos exigibles, liderar la estrategia de ciberseguridad del Estado y asesorar a los distintos servicios en estas materias.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Crear una plataforma que integre los datos de los ciudadanos que el Estado administra.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Es frecuente que distintas reparticiones públicas se compartan datos por medio de solicitudes de transparencia. Ello porque esa vía es más fácil y rápida que redactar convenios de intercambio de información.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Crear, con la debida protección de los datos personales, la Infraestructura de Datos Integrados (IDI), como una plataforma para el cruce de datos y registros administrativos. Los datos deben utilizarse innominadamente, a fin de resguardar la privacidad. La administración e interfaces de la IDI deberían facilitar el acceso permanente de los servicios públicos para el monitoreo de su propia gestión, y para informar el diseño de nuevas iniciativas. La plataforma debería también estar disponible de manera regulada para la investigación académica.</p> <p><i>[Primera etapa: potestad administrativa/ Largo plazo: potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Mejorar la gestión de información interna en el Estado.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>En general, la gestión documental que hace el Estado es muy precaria. Se usan correos electrónicos, carpetas compartidas o planillas Excel para gestionar documentos. Por su parte, las condiciones de almacenamiento de información, tanto físicas como digitales, son</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>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).</p> <p><i>[Potestad administrativa]</i></p>

	<p>deficitarias. Algunas estimaciones sugieren que la introducción de mejoras a esta gestión documental permitiría ahorros de USD 500 millones al año, únicamente por concepto de horas de personal.</p>	<p>Implementar una política transversal de gestión documental en el Estado que incluya un cambio en la normativa vigente (incluyendo el DFL N° 5.200 y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), para generar certidumbre jurídica en el tratamiento de los documentos y archivos.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>
--	--	---

2.4 Gestión organizacional

<p>¿Qué?</p> <p>Introducir la planificación estratégica con énfasis en gestión por procesos y rendición de cuentas.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>La mayoría de los servicios públicos no tienen marcos que establezcan de manera clara, pública e integrada los objetivos que persiguen, los recursos que disponen para alcanzarlos y la forma en que todo esto se articula en pos de esos objetivos.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Aumentar los espacios de flexibilidad estableciendo una cláusula general en la Ley General de Bases de la Administración del Estado, que permita adaptar la arquitectura interna de los servicios. Para esto, la ley debe fijar sólo unidades mínimas comunes a todo organismo. La arquitectura interna que así se adopte debe publicarse y justificarse cada tres años.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p> <p>Establecer la obligación de los servicios de realizar un proceso de planificación estratégica cada vez que se modifiquen los objetivos definidos para este 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.</p> <p><i>[Primera etapa: potestad administrativa / Largo plazo: Potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Institucionalizar el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) y fortalecer su rol cola-</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Entre los años 2000 y 2010, el CAIGG se enfocó en crear una matriz de riesgos para todos los ministerios y servicios, llegando a tener más de 83 mil riesgos identificados.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Institucionalizar el CAIGG como servicio público dependiente de la Segpres.</p> <p>El CAIGG debe actuar como servicio compartido, asesorando al Presidente pero también a los ministerios y servicios en cuanto a alertar</p>

<p>borador y preventivo.</p>		<p>problemas comunes o transversales. Asimismo, debe entregarles una visión sistematizada de las recomendaciones de la Contraloría y de la jurisprudencia administrativa.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Continuar con las mejoras en ChileCompra.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>ChileCompra lleva casi 15 años de funcionamiento. Según su última cuenta pública (2016), las entidades públicas destinaron un total de USD 10.000 millones en compras (4,2 por ciento del PIB). El 45 por ciento de estos gastos fue provisto por empresas micro, pequeñas y medianas.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Perseverar en mejoras como el perfeccionamiento de los convenios marco y la mayor transparencia e integridad en su control. Para esto debe continuarse el avance en el uso de nuevas tecnologías y en la integración de información.</p> <p>Transformar el Departamento Observatorio de ChileCompra en una unidad liviana de profesionales especializados, que sirvan como consultores <i>on demand</i> para los servicios que requieran de asesoría en los procesos de licitación y en la redacción de los respectivos contratos. También podría contemplarse una solución de servicio compartido para la licitación de obras de infraestructura pública, transformando en obligatoria la actual participación voluntaria del MOP en ChileCompra.</p> <p>Para aquellos servicios públicos como Junaeb y Cenabast, se propone avanzar en un modelo de asesoría técnica permanente, a través de directorios que cumplan labores de supervigilancia.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Reformar la institucionalidad y competencias del Tribunal de Compras Públicas (TCP).</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Existe una serie de problemas respecto del funcionamiento del TCP, partiendo por su dependencia económica de la Dirección de Compras Públicas.</p> <p>Además, éste exhibe limitaciones en su competencia precontractual y respecto de las medidas cautelares.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Reformar la Ley N° 19.886 y su reglamento para garantizar su mayor independencia orgánica y presupuestaria.</p> <p>Asimismo, revisar su ámbito de competencia para incluir aspectos relacionados con las fases precontractual y también posteriores a la adjudicación de la licitación. Extender su competencia a las diferentes modalidades de contratación que contempla la ley (incluyendo el</p>

		<p>trato directo y el convenio marco) y perfeccionar la competencia respecto de las medidas cautelares.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Implementar en la Segpres una plataforma de servicios compartidos para una mejor regulación.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>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. Esto se traduce en altos costos de transacción, ya que la complejidad regulatoria frecuentemente conlleva incertidumbre y arbitrariedades.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Crear una Unidad de Regulación en la Segpres para mantener un mínimo de uniformidad en la dictación de nueva normativa que emane de la potestad administrativa. Dicha Unidad debería también velar por mayor uniformidad de la regulación sectorial, elaborando informes de evaluación regulatoria por áreas temáticas específicas, como base para avanzar en simplicidad y coherencia regulatoria.</p> <p>Crear, como parte de dicha Unidad, 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. Dicho Registro debe conformarse como repositorio inteligente, organizando las normas emanadas de la potestad administrativa de forma amigable al ciudadano.</p> <p><i>[Primera etapa: potestad administrativa/ Largo plazo: Potestad legislativa]</i></p>

3. Mejor evaluación, control y transparencia

<p>¿Qué?</p> <p>Institucionalizar la Comisión de Productividad y extender sus facultades, estableciendo la Agencia de Productividad y Evaluación.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Entre 2013 y 2016, el 72% de los programas evaluados obtuvo un desempeño insuficiente o no demostró resultados. Es imprescindible contar con un sistema de evaluación realmente independiente del Ejecutivo y que pueda alimentar críticamente el ciclo presupuestario, a fin de mejorar</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Crear una Agencia de Productividad y Evaluación, como una entidad autónoma (autonomía legal). Para 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.</p> <p>En el ámbito de la productividad, la Agencia seguiría abocada a los objetivos de la actual Comisión de Productividad: la identificación de</p>
--	---	---

	<p>programas o cerrar los que consistentemente no logran sus objetivos.</p>	<p>obstáculos regulatorios, de gestión o administración de bienes públicos, restricciones al emprendimiento o al desarrollo de una industria, etc.</p> <p>El ámbito de competencias en materia de evaluación debiera estar limitado únicamente a la evaluación <i>ex post</i>, pero con la capacidad de hacer evaluaciones comprensivas de políticas públicas, y no únicamente de evaluar programas aislados. La creación de esta entidad implicaría reorientar los esfuerzos de evaluación de impacto que actualmente coordina la Dipres, la que quedaría enfocada en la evaluación de la eficiencia del gasto.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Promover modificaciones a la forma de control que ejerce la Contraloría General de la República (CGR).</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Sólo en materia de personal, se someten a toma de razón, esto es, al control <i>ex ante</i> o preventivo de legalidad, 300.000 actos administrativos al año. Ya se ha avanzado en mejoras tecnológicas, pero se debe repensar el control <i>ex ante</i> para permitir mayor agilidad en la gestión diaria de los servicios.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Proponer a la Contraloría dictar una política para las exenciones de la toma de razón en caso de 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 pudieran optar a este beneficio para todos sus actos no esenciales (concibiéndola, entonces, como una suerte de graduación temporal). En caso de detectarse irregularidades en el control <i>ex post</i>, este beneficio se perdería.</p> <p>Establecer que anualmente la 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.</p> <p><i>[Primera etapa: potestad de la Contraloría General/ Largo plazo: potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Rediseñar el sistema de control de gestión pública.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Actualmente, las instituciones públicas (ministerios y servicios) en conjunto cuentan con 970 indicadores de desempeño y</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Establecer que cada programa presupuestario cuente con un número limitado de productos estratégicos. Esto debe quedar explicitado en la ley y no en documentos paralelos.</p>

	<p>persiguen 681 productos estratégicos. Esto da un promedio de 4,3 objetivos por institución. Afortunadamente, la tendencia a orientarse a objetivos múltiples ha bajado (a fines de la década pasada eran más de 6 por institución), pero sigue siendo una cantidad excesiva. Tampoco parece razonable que el porcentaje de logro no haya bajado del 93% en los últimos 10 años, lo que lleva a preguntarse si las metas son verdaderamente exigentes.</p>	<p>Las asignaciones presupuestarias o los programas presupuestarios, según corresponda, deben nominarse con estricto apego a los nombres utilizados en la definición de productos estratégicos, para facilitar el monitoreo y evaluación.</p> <p>Focalizar la función de la actual División de Control de Gestión Pública de la Dipres en el monitoreo del cumplimiento de los compromisos ministeriales más directamente ligados a productos estratégicos.</p> <p>Teniendo en cuenta que la evaluación <i>ex post</i> será responsabilidad de la Agencia de Productividad y Evaluación, la capacidad instalada en la Dipres para estas tareas debiera abocarse a la evaluación de la eficiencia del gasto, con mayor énfasis en la revisión del gasto permanente.</p> <p><i>[Potestad administrativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Aumentar la transparencia y mejorar la calidad de la información para la evaluación del desempeño.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Los centenares de objetivos estratégicos no siempre están expresamente vinculados a los indicadores de desempeño (cumplimiento). Las estadísticas, por su parte, se presentan separadamente por institución y en PDF, por lo que es muy difícil que los ciudadanos puedan evaluar y comparar los avances.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Perseverar en las recientes mejoras implementadas por la CGR y la Dipres en cuanto a presentar información de ejecución del gasto público, distinguiendo asignaciones y subasignaciones en formato base de datos.</p> <p>Toda información que envíen la Dipres y los ministerios sectoriales al Congreso en razón de la tramitación presupuestaria debería estar completamente disponible para el escrutinio público. Hay que velar, además, que la información sea presentada en formatos digitales y reutilizables.</p> <p>Publicar la información de monitoreo del desempeño en formatos digitales que permitan un vínculo directo al presupuesto y a los datos de ejecución por programa presupuestario.</p> <p><i>[Potestad administrativa]</i></p> <p>Avanzar en la apertura de programas presupuestarios para las principales iniciativas (según volumen de recursos y prioridad política). Más que por institución, este ejercicio debiera apun-</p>

		<p>tar a programas; es decir, a objetivos de política.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p> <p>Modificar la Ley N° 20.500 en el sentido de exigir que las cuentas públicas contengan un número mínimo de elementos estandarizados que permitan comparar y evaluar los desempeños de los distintos ministerios.</p> <p><i>[Potestad legislativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Mejorar acceso y usabilidad de los datos que se transparentan.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>Se ha avanzado muchísimo en transparencia gracias a la buena aplicación de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública. Sin embargo, lo que se publica no siempre es útil y muchas veces viene en formatos inadecuados. Los datos deben estar disponibles con la mayor desagregación posible y como base de datos. No en planillas en formato PDF.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>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. Es imprescindible presentar la información acumulada en el tiempo (series largas) y con la máxima desagregación territorial posible, si corresponde.</p> <p><i>[Potestad administrativa]</i></p> <p>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.</p> <p><i>[Potestad administrativa]</i></p>
<p>¿Qué?</p> <p>Establecer plataformas comunes para la medición de satisfacción de los ciudadanos.</p>	<p>¿Por qué?</p> <p>La medición de la satisfacción de los ciudadanos en su relación con los servicios públicos es escasa e intermitente. Los estudios externos y los que, con insuficiente periodicidad, encarga el Estado dan cuenta de resultados que no son satisfactorios.</p>	<p>¿Cómo?</p> <p>Avanzar hacia un modelo de encuesta permanente que mida los niveles de satisfacción con la atención 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. Ello debiera hacerse coordinadamente con la propuesta anterior.</p> <p><i>[Potestad administrativa]</i></p>

Relevancia y urgencia

El país no puede seguir postergando la necesaria agenda de cambios que mejoren sustancialmente la eficacia y orientación ciudadana del Estado. Las transformaciones que ha experimentado la sociedad chilena deben reflejarse en la organización de su Estado, un Estado para el siglo XXI. Es necesario e importante un Chile con decisiones públicas transparentes y deliberadas, como también con un mejor funcionamiento de los servicios, para así satisfacer las expectativas de una ciudadanía más informada y exigente.

Los ciudadanos exigen un Estado que los sitúe en el centro de su gestión. En el contexto actual existe consenso y conciencia sobre la necesidad de que lo público sea sinónimo de un servicio digno y eficiente, con un Estado que pueda mirar a los ciudadanos como personas. Estos cambios son un punto de partida en un proceso permanente de revisión crítica orientada a mejorar la gestión, el funcionamiento y la cultura del Estado.

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl