

Un Estado
para la
Ciudadanía
Estudios
para su
modernización

COLECCIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

Editores:

Isabel Aninat S. /

Slaven Razmilic B. /

Un Estado para
la Ciudadanía
Estudios para su
modernización

Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización

© Centro de Estudios Públicos

www.cepchile.cl

Inscripción N° 287.129

ISBN 978-956-7015-61-0

Edición de 800 ejemplares, enero de 2018.

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.

Edición gráfica: Pedro Sepúlveda V. y David Parra A.

Impreso en Andros Impresores, 2018

Un Estado para
la Ciudadanía
Estudios para su
modernización

Editores:

Isabel Aninat S. /
Slaven Razmilic B. /

COLECCIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Índice /

Introducción de los editores / 9

Del presupuesto por productos a la inversión social. Reflexiones desde Nueva Zelanda / 15

Graham Scott

La experiencia australiana en las reformas del sector público / 91

Janine O'Flynn

La estructura del Poder Ejecutivo en Chile: historia, presente y reflexiones para el futuro / 153

Cristián Pliscoff V.

Evolución del proceso legislativo de presupuesto y de las instituciones fiscales independientes / 213

Lisa von Trapp

Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas / 265

Sebastián Soto V.

Convenios de desempeño en la Alta Dirección Pública.

Orientaciones de optimización como herramienta de gestión del desempeño / 319

Eduardo Barros S., Alejandro Weber P. y Daniel Díaz V.

13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Un modelo de gestión incompleto / 361

Amaya Fraile G.

- La crisis de la regulación del empleo público en Chile.
Ideas para un nuevo modelo / 403
Enrique Rajevic M.
- Relaciones laborales en el sector público: desarrollo histórico y
propuestas regulatorias / 433
Eugenio Rivera U.
- Elaboración de presupuesto por resultados: lecciones de la reforma
presupuestaria austriaca / 489
Gerhard Steger
- El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma / 533
Hermann von Gersdorff T.
- Construyendo bases sólidas de información para
invertir en resultados / 575
James Mansell
- Modernización en el acceso y uso de datos públicos en Chile / 643
Jorge Fantuzzi M. y Francisco Larraín S.
- Orientaciones para un control interno fuerte y eficiente.
Y una coordinación efectiva con la Contraloría General
de la República / 677
Alicia De la Cruz M. y Fernanda Garcés R.
- Funcionamiento del sistema nacional de compras públicas
y evaluación del caso del Tribunal de Contratación Pública:
propuestas de cambio / 715
José Luis Lara A.
- Acerca de los autores / 753

Introducción de los editores /

En julio de 2016, el Centro de Estudios Públicos (CEP) invitó a 29 personas a conformar una Comisión destinada a estudiar y generar propuestas para la modernización del Estado. Se trató de un grupo de personas provenientes del mundo académico, público y privado, que compartía un profundo conocimiento sobre el funcionamiento del Estado y, por lo mismo, que estaba de acuerdo en la necesidad de su modernización. Sobre este consenso, la Comisión reunió un conjunto de propuestas que puedan servir de base a un acuerdo amplio y fructífero en esta materia.

Tras un intenso trabajo por más de un año, en noviembre de 2017, la Comisión publicó su informe *Un Estado para la Ciudadanía* (ver en <http://bit.ly/2BtDG8C>). Este se estructuró en dos capítulos. El primero es un diagnóstico sobre las razones por las cuales es necesaria una modernización del Estado pensada en la ciudadanía, avanzando como principales las que siguen: mayor eficacia gubernamental, el combate a la desconfianza institucional, y los desafíos que significa un horizonte de restricciones fiscales. El segundo capítulo contiene las medidas específicas que apuntan a esta modernización por la vía de una mejora comprehensiva de la gestión pública. Aquí las propuestas se agruparon en tres ejes: i) asegurar una mejor deliberación en el diseño de las políticas, de manera de posibilitar el cumplimiento del deber de gobernar, tanto al interior del Ejecutivo como en el debate legislativo, ii) avanzar hacia un Estado mejor gestionado, incluyendo una mejora en la gestión de las personas, financiera, de la información y organizacional, y iii) diseñar y mejorar los mecanismos de evaluación, control y transparencia del funcionamiento del Estado.

Para decantar un diagnóstico completo y elaborar las correspondientes propuestas, la Comisión se nutrió de sesiones plenarios y de sesiones

en subcomisiones, del viaje de un grupo de sus integrantes a Nueva Zelanda, de visitas de autoridades y expertos, talleres y seminarios, y de una amplia literatura que, sobre la materia, se ha publicado recientemente. Asimismo, la Comisión encargó 15 estudios académicos a autores nacionales y extranjeros como un insumo para la deliberación. Esos artículos son los que recoge este volumen.

Si bien estos artículos sirvieron como insumo relevante para la Comisión, y fueron discutidos en una serie de seminarios, talleres y presentaciones, las propuestas específicas que ellos contienen son propias de sus respectivos autores. En algunos casos, la Comisión las tomó expresamente, pero en otros no, pues hubo diferencias o matices.

Los estudios que se presentan a continuación abordan distintos desafíos que hoy enfrenta la administración pública chilena. Estos incluyen la estructuración del Estado central, la gestión de personas, el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, y la gestión y *accountability* estatal. Como se puede apreciar, la gama es amplia, pues así también son las materias en que el Estado debe dar un salto al futuro. Si bien cada estudio pone su foco en deficiencias específicas, el conjunto demuestra que se requiere un esfuerzo comprehensivo de transformaciones.

Cinco estudios aportan con una mirada comparada sobre la forma en que otros países han enfrentado algunos de los desafíos que nuestro Estado debe encarar. Dichos artículos demuestran que los procesos de reforma son largos, secuenciales y exigen persistencia. Deben ser concebidos como un proceso de mejora continua. De la experiencia revisada surge con claridad también, la necesidad de encarar dichos procesos a partir de acuerdos políticos amplios, que permitan consensuar diseños y sostener su implementación.

Al igual que el informe de la Comisión de Modernización del Estado, los estudios reunidos a continuación se concentran en el Estado central. Ello no excluye la posibilidad de mejoras en otros poderes del Estado, en órganos autónomos o en las empresas estatales.

No se abordan aquí, sin embargo, los desafíos que para la gestión del Estado conlleva el proceso de descentralización política y administrativa. No porque ello no sea importante, sino que, por el contrario, la

magnitud de semejantes desafíos sugiere abordarlos con una dedicación y especificidad que no era posible en el contexto de este proyecto.

Los estudios se ordenan temáticamente, siguiendo el mismo orden del informe de la Comisión de Modernización del Estado. Los primeros tres artículos abordan los desafíos propios que emanan de la estructuración del Poder Ejecutivo, siendo uno de los principales la coordinación entre sectores u organismos públicos. Los dos primeros estudios, de Graham Scott y de Janine O'Flynn, narran las reformas que a este respecto han llevado a cabo Nueva Zelanda y Australia respectivamente. Cristian Pliscoff, por su parte, presenta la forma en que históricamente se ha organizado el Poder Ejecutivo en nuestro país, y los problemas que esto plantea hoy al Estado chileno.

Los dos estudios siguientes avanzan, desde perspectivas complementarias, propuestas para mejorar la deliberación política. Uno es de la OCDE, escrito por Lisa von Trapp, y se concentra en los beneficios de contar con entidades neutrales que iluminen la deliberación con más y mejor información. Dichas entidades son las llamadas Instituciones Fiscales Independientes. El otro estudio es de Sebastián Soto e incluye una propuesta concreta para mejorar el debate legislativo, en general, y presupuestario, en particular.

Cuatro estudios abordan las complejidades de la gestión de personas en el Estado. Dos de ellos se concentran en distintos aspectos del Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). Mientras Eduardo Barros, Alejandro Weber y Daniel Díaz presentan orientaciones para optimizar los actuales convenios de desempeño de los altos directivos, a fin de que efectivamente sirvan como herramientas de gestión, Amaya Fraile revisa los 13 años de funcionamiento del Sistema ADP. Por su parte, Enrique Rajevic y Eugenio Rivera se enfocan en el empleo público en Chile. El primero parte por exponer la situación actual y sus principales problemas, para luego proponer un nuevo modelo con una carrera funcionaria renovada. Rivera, por su parte, aborda las relaciones laborales en el sector público, haciendo un recuento histórico de su evolución desde la vuelta a la democracia y proponiendo un camino para una mejor regulación.

Un desafío igualmente relevante, pero, quizás, menos presente en la discusión nacional, es la gestión financiera del Estado. Para subrayar la

necesidad de esta discusión, este volumen ofrece dos estudios. El primero, de Gerhard Steger, da cuenta del reciente proceso de reforma en Austria, como una experiencia comparada relevante para aprender sobre los beneficios y desafíos que plantea la elaboración de presupuestos por resultados. El segundo, de Hermann von Gersdorff, analiza la institucionalidad presupuestaria chilena, y avanza propuestas para promover mejores incentivos en la gestión financiera de los servicios públicos.

Un aspecto en que nuestro Estado se encuentra extremadamente atrasado frente a los países líderes mundiales, pero también frente al sector privado nacional, es la gestión de información. Los dos estudios que tratan sobre este tema dan cuenta precisamente de ello: dónde estamos y hacia dónde podríamos ir. James Mansell narra la experiencia de Nueva Zelanda con el salto que dio en la gestión, cruce y uso de registros administrativos a objeto de informar efectivamente el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y, también, de la gestión del Estado. Por su parte, Jorge Fantuzzi y Francisco Larraín presentan una serie de casos sobre el manejo de datos en distintas reparticiones públicas, demostrando las deficiencias que aparecen una y otra vez en la administración pública chilena.

Respecto de los desafíos que dicen relación con la gestión organizacional y el control de la administración del Estado, se presentan en detalle dos cuestiones específicas. Una tiene que ver con el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) y su relación con la Contraloría General de la República. Alicia de la Cruz y Fernanda Garcés exponen las debilidades del actual sistema de control interno de la administración pública y, luego, proponen lineamientos para una institucionalidad de control fuerte, eficiente y coordinado con la Contraloría. Otra cuestión tratada en detalle es el Tribunal de Compras Públicas. José Luis Lara da cuenta del funcionamiento del sistema de compras y contrataciones del Estado, identificando los puntos críticos que exhibe la resolución de controversias. Luego hace un conjunto de propuestas para resolverlos.

Los 15 estudios contenidos en este volumen son un testimonio de los enormes desafíos que tiene nuestro Estado para convertirse en una organización enfocada en la ciudadanía. Los estudios prueban que se necesita una agenda comprehensiva de transformaciones, por lo que

necesita una agenda comprehensiva de transformaciones, por lo que cada decisión de cambio debe tomarse a la luz de una mirada sistémica.

Finalmente, este libro pone en evidencia la urgencia que tiene la agenda modernizadora. Mientras la sociedad chilena ha experimentado grandes cambios en las últimas décadas, su Estado se ha ido quedando atrás en muchas áreas. Por supuesto los desafíos de economía política para llevar a cabo una agenda modernizadora como la que aquí se discute no son fáciles. Varios de los estudios dan expresa cuenta de ellos. Pero, como también demuestra este volumen, propuestas de mejora hay y muchas, y mientras más tiempo se deje pasar sin avanzar, mayores serán los rezagos.

Para llevar a cabo este libro se requirió de la participación de varias personas a quienes quisieramos agradecer. En primer lugar, a cada uno de los autores, quienes se sumaron al proyecto con entusiasmo y lo mantuvieron a lo largo de todo el proceso. A los 29 miembros de la Comisión de Modernización del Estado, quienes fueron los autores del informe al que este volumen viene a acompañar: 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 Ferreira, Álvaro Fischer, Oscar Guillermo Garretón, Ignacio Irrarzával, 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. Un agradecimiento especial a aquellos comisionados que leyeron y comentaron los borradores de los artículos.

Agradecimientos a David Parra y Pedro Sepúlveda, quienes trabajaron con dedicación en el diseño de este libro. A Enrique Barros, Presidente del CEP, y Eliodoro Matte, miembro de su Consejo Directivo, por su constante apoyo desde los inicios y, especialmente, a Harald Beyer, ex director del CEP, por tener la visión sobre la trascendencia de este proyecto y confiarnos su coordinación.

Modernizar el funcionamiento de nuestro Estado es uno de los mayores desafíos políticos actuales. Si bien la agenda modernizadora ha tenido avances en aspectos puntuales, las reformas no han logrado trans-

formarse en un esfuerzo sostenido para mejorar la gestión estatal. Como demuestran los estudios reunidos en este volumen, las mejoras deben hacerse en la coordinación en la toma de decisiones, en el diseño y evaluación de las políticas, en la capacidad de atraer y retener talento, en la administración de recursos públicos, en el uso de la información y la transparencia hacia los ciudadanos y entre los poderes públicos, y en el control de la gestión pública. La única manera de lograrlo es mediante una política de Estado que supone un compromiso permanente y transversal. Esperamos que los desafíos que aquí se plantean sean una invitación a ello.

Isabel Aninat
Slaven Razmilic
Centro de Estudios Públicos

Del presupuesto por productos a la inversión social

Reflexiones desde Nueva Zelanda

Graham Scott

Comisión de Productividad Nueva Zelanda

Resumen /

Este artículo sigue el desarrollo de las reformas del sector público de Nueva Zelanda desde mediados de la década de los ochenta hasta el día de hoy. Un período de cuatro gobiernos, ocho primeros ministros y ocho ministros de finanzas. Los sucesos descritos comienzan con las radicales reformas de los ochentas como respuesta a la crisis económica y política, que buscaban revertir un largo historial de desempeño económico insatisfactorio. Primero se discuten los resultados y las distintas evaluaciones de esas reformas, para luego describir una serie de revisiones y ajustes que se han hecho desde entonces. Parcialmente como respuesta a una debilidad en el diseño original y, en particular como respuesta a los cambios de agenda, los ajustes durante los últimos veinte años se han centrado alrededor de cuatro temas: fijar metas estratégicas prestando más atención a los resultados; coordinar agencias y servicios públicos en políticas transversales; formar capacidades, especialmente directivas y de asesoría; y dirigir el sistema para que pueda tener mejores niveles de desempeño. Este relato termina con la prioridad que tiene el Gobierno: la *inversión social*, en la que se están usando bases de datos integradas, análisis avanzado y modelos innovadores para diseñar los servicios y sus prestaciones, con el fin de entregar servicios personalizados a familias vulnerables.

1 /

Introducción

Este artículo comienza con una explicación del contexto económico y político dentro del cual se ejecutaron las reformas radicales al sistema de administración pública de Nueva Zelanda. Estas reformas comenzaron en la década de los ochenta, primero, durante la administración de gobiernos laboristas (1984-1990) y, luego, en la administración de centro-derecha del Partido Nacional, entre 1990 y 1993 particularmente, pero también durante y hasta finales de los noventa. Estas reformas se describen en el presente documento, junto con los argumentos para implementarlas en su momento y sus consecuencias.

A mediados de los noventa, estas reformas se habían convertido en el nuevo *statu quo* y se editó una cantidad importante de documentos que trataban sobre sus fortalezas y debilidades, además de qué se podía hacer para subsanar las debilidades. Se hicieron críticas y evaluaciones desde varios ángulos, tanto desde el interior del gobierno como en la literatura académica, a nivel tanto local como internacional. Dichos documentos, en general, se enfocaban en temas técnicos dentro del campo de especialización de la administración pública, pero también incluían reflexiones ideológicas más amplias sobre las reformas.

Dentro de los círculos de gobierno surgió una agenda para implementar más cambios, tanto desde la crítica a las primeras reformas como del cambio de prioridades y circunstancias. Los principales temas de esta agenda estaban relacionados con implementar metas estratégicas, prestando más atención a los resultados; con la coordinación de agencias

N. del A.: Este artículo fue escrito durante el gobierno del Primer Ministro Bill English.

y servicios públicos en políticas transversales; la formación de capacidades, especialmente en materia directiva y de asesoría, y, por último, con cómo dirigir el sistema para que lograra obtener mejores niveles de desempeño. Veinte años más tarde, estos cuatro temas siguen motivando nuevas iniciativas para mejorar la administración pública, a pesar de hay avances significativos en cada caso.

Cuando los laboristas retomaron el poder a finales de 1999 y hasta 2008, hubo un intento de fortalecer la coordinación en el centro del Estado y una iniciativa para fijar estándares de comportamiento y ética. El gobierno también terminó las disposiciones necesarias para la gobernanza y toma de responsabilidades de las agencias gubernamentales semiautónomas, conocidas como las entidades de la corona. El regreso del Partido Nacional al poder en 2008 trajo consigo una gran iniciativa para crear un centro corporativo más fuerte para el gobierno, a través de la integración substancial de las tres agencias centrales: el Departamento del Tesoro, el Departamento del Primer Ministro y la Comisión de Servicios Estatales (*State Services Commission*, SSC). También durante este período la SSC dirigió el diseño e implementación de un sistema mucho más sólido para evaluar el desempeño de las entidades gubernamentales, conocido como el Marco de Mejora del Desempeño (*Performance Improvement Framework*, PIF).

Una iniciativa particular que se persigue enérgicamente hoy en día, después de haberse construido gradualmente durante los últimos años, es la que se conoce como *inversión social*. Esta comenzó con la integración de las bases de datos administrativas del gobierno, con el fin de visibilizar el rango de servicios sociales relacionados que se entregaban a individuos, familias y comunidades. Siguió con el uso de la ciencia de datos para apoyar una mejor toma de decisiones. Este artículo indagará en los orígenes de la *inversión social*, desde estos esfuerzos iniciales hasta un concepto mucho más amplio en la prestación de servicios sociales. Uno basado en un nuevo modelo de colaboración, no solamente entre las agencias gubernamentales, pero también dentro de las agencias no gubernamentales y mixtas. En la frontera de estas innovaciones hay disposiciones que se conocen como “vehículos de impacto colectivo” (*collective impact vehicles*), los que desafían las formas de jerarquía tradicionales de la administración pública. Estas disposiciones involucran innovaciones en

gobernanza, responsabilidad y financiamiento, y también en temas sobre la propiedad, administración y nivel de privacidad de los datos.

Mientras que la mayoría de las reformas descritas en este documento fueron verticales, el marco de *inversión social* se desarrolló de forma más orgánica, a medida que varias iniciativas dentro de varios ministerios se reflejaban de diferentes formas, revelando así el valor de integrar los datos administrativos y la aplicación de nuevas técnicas analíticas. La retórica imperante desde hace mucho tiempo sobre el estar enfocado en el cliente finalmente se está convirtiendo en una realidad a través de estas técnicas y de otras innovaciones que potencialmente podrían ser un apoyo en la entrega del servicio.

El artículo sigue la cronología de la reforma desde 1984 hasta 2017. Se entregan las referencias claves para los lectores interesados en una exposición más detallada. Esta cronología concluye con un apartado sobre los temas y las lecciones obtenidas durante treinta años de cambio en Nueva Zelanda. Estos temas son: colaboración horizontal entre todas las agencias estatales, el fijar metas estratégicas y operacionales, capacidades y cultura, estrategias y vías para el cambio y la confianza.

2 /

Reforma durante la administración laborista de los ochenta

En 1984, el Partido Laborista regresó al poder después de una elección anticipada convocada por el Primer Ministro Muldoon, quien, como líder del Partido Nacional, había sido Primer Ministro durante nueve años (tres períodos de tres años) y buscaba elegirse para un cuarto período. El suceso fue un momento crucial en la historia política de Nueva Zelanda que originó cambios fundamentales y radicales en la administración del Estado. El fundamento para este giro casi sin precedentes se encontró en el cambio generacional de los ministros que compartieron experiencias comunes durante la Gran Depresión como niños y durante la Segunda Guerra Mundial como soldados. Los nuevos ministros eran de la generación de sus hijos, cuyas visiones políticas habían sido forjadas en los 1960 y protestaron contra la Guerra de Vietnam. El consenso social y político de la postguerra en Nueva Zelanda se estaba

resquebrajando y había nuevas fuerzas políticas que se hicieron evidentes, como el movimiento feminista, un resurgimiento del deseo de más autodeterminación por parte de los maoríes, el ejercicio de la política según la identidad y una visión más internacional y más enfocada en el exterior por parte de la nueva generación de ministros, quienes tenían una mejor educación y habían viajado mucho.

La economía estaba en una crisis financiera en el momento de la elección de 1984 y se había estado deteriorando durante muchos años. El que una vez había sido el tercer país más rico del mundo había caído a los escalones más bajos de los rankings de la OCDE y el crecimiento de la productividad era la mitad de lo que promediaban los países OCDE en casi 30 años. Se presentaban de forma persistente déficits de balanza de pagos, el desempleo crecía, había una tasa inflacionaria que a veces llegaba a ser de 10 por ciento o más, una deuda pública neta de más del 50 por ciento del PIB (y gran parte de ella estaba en moneda extranjera) y un déficit fiscal de 10 por ciento del PIB. El escenario general era que Nueva Zelanda había luchado por recuperarse de las dos crisis petroleras de los años 70, dado que los instrumentos de políticas económicas estaban creando una economía rígida que tardó en ajustarse a las crisis externas. De forma extraña para un gobierno con políticas de centroderecha en Nueva Zelanda, el Partido Nacional había abordado la situación con controles rígidos en toda la economía para combatir la inflación, esto combinado con políticas monetarias relajadas y un estímulo fiscal para mantener la actividad económica. Además de todo esto, el gobierno subsidió una serie de grandes inversiones energéticas que se conocieron como políticas de “pensar en grande” a principios de los ochenta. El éxito de estos proyectos dependía de una escalada continua del precio internacional del petróleo, lo que no ocurrió en la realidad, y así se dejó a los contribuyentes con pérdidas equivalentes al 6 por ciento del PIB que forzosamente pasaron al siguiente gobierno. Los economistas liberales del Partido Nacional se opusieron a estas políticas, lo que dividió al gobierno, junto con la falta de acuerdo sobre la política nacional relacionada con armas nucleares. Los laboristas ganaron la elección de 1984 de forma aplastante.

Estas circunstancias políticas y económicas energizaron la agenda de reformas del sector estatal. El material presente en esta sección está de-

sarrollado por completo y evaluado en un libro escrito por el autor de este artículo en 2001. Las nuevas agendas de las políticas económicas y sociales fueron incentivadas por una demanda urgente para tomar medidas, con el fin de atajar la situación y la voluntad de abandonar las viejas formas de administrar el Estado y considerar nuevos conceptos de administración. La nueva generación de ministros tenía pocos compromisos con el sistema de administración pública que llevaba décadas en funcionamiento. Algunas de sus características centrales eran las siguientes:

- Un servicio público al que solamente se podía ingresar en los niveles bajos y dentro del cual el nombramiento de los jefes de servicio lo hacía esencialmente un puñado de administradores de alto nivel, conocidos como “jefes permanentes”, y que, una vez nombrados, se quedaban en el cargo hasta llegar a la edad de retiro, como regla.
- Actividades importantes como los servicios postales, bancarios, financieros, de seguros, agrícolas, energéticos, de transporte (terrestre, marítimo y aéreo) y otras eran realizadas por departamentos estatales. No pagaban impuestos o dividendos y pedían subsidios la mayor parte del tiempo. Los ministros tomaban las decisiones cruciales del negocio. Estos negocios llegaban a conformar el 12 por ciento del PIB y eran responsables de casi el 20 por ciento de la inversión nacional bruta.
- El sistema de contabilidad pública era en base caja con control de ingresos. Si bien había un sistema presupuestario basado en programas, este no obtenía los resultados que se esperaban de este enfoque internacionalmente reconocido, ya que los programas solo reflejaban las estructuras operativas internas de los ministerios.
- Los incentivos en el sistema de presupuesto y rendición de cuentas apuntaban a hacer crecer el presupuesto base, mientras que los informes de desempeño generalmente eran débiles y poco efectivos.

La primera prioridad del nuevo gobierno fue manejar la crisis financiera con una devaluación del 20 por ciento de la moneda en los días que siguieron a la elección en julio de 1984, seguida en 1985 por la im-

plementación de un sistema de flotación pura para el tipo de cambio y el retiro de controles cambiarios. Se restringió la política monetaria y el Ministerio de Finanzas le pidió al Banco Central y al Departamento del Tesoro que diseñaran un nuevo marco de política monetaria, el que se materializó a través de la Ley del Banco Central de 1989 (Reserve Bank Act), que eventualmente se convirtió en una legislación que cambiaría el rumbo en materia de independencia de los bancos centrales, al establecer expresamente metas de inflación.

El pensamiento conceptual detrás de la Ley del Banco Central tenía mucho en común con lo que se pensaba respecto de las empresas que eran propiedad del Estado, así como de la gobernanza y rendición de cuentas por parte de los ministerios, departamentos y agencias semiautónomas. En cada caso, las reformas implementadas fueron una manifestación de la intención de:

- Clarificar los roles de las agencias estatales, con el fin de poner el foco en sus propósitos esenciales y adaptar sus modelos de negocios y procesos para el cumplimiento de dichos roles.
- Reestructurar las organizaciones con el fin de promover este tipo de enfoque y evitar los conflictos de intereses fundamentales; por ejemplo, que la asesoría sobre políticas energéticas fuese dominada por organizaciones que construían plantas de generación.
- Otorgar amplias libertades administrativas de forma tal de permitirles a los directivos diseñar su modelo de negocio y procesos para que fuesen adecuados y eficientes en su propósito.
- Establecer un “convenio de desempeño” entre los altos directivos y a quien estos deban rendirle cuentas dentro de las disposiciones de gobernanza; conformar directorios para las corporaciones estatales y juntas para entidades semiautónomas, las que, a su vez, rinden cuenta a ministros y jefes de servicio en el caso de ministerios sectoriales.
- Implementar sistemas de contabilidad modernos, que consideren los activos, pasivos y pasivos contingentes identificables. Estos temas se denominaron “los intereses de propiedad” en estas organizaciones y su propósito era asegurar la sustentabilidad de las mismas para cumplir con las futuras necesidades del servicio.

- Convertir las actividades de los negocios en cuestión en una organización con forma legal (compañía, agencia o ministerio) que sea más adecuada para promover el éxito de la organización y darle un carácter más apropiado para poder cumplir con sus obligaciones y circunstancias particulares.

Estos principios generales se implementaron en un amplio abanico de organizaciones estatales y se manifestaron en la Ley de Empresas Estatales de 1986 (State Enterprise Act), la Ley del Sector Estatal de 1988 (State Sector Act) y la Ley de Finanzas Públicas de 1989 (Public Finance Act). Estos principios se concretizaron en diferentes grados en políticas sectoriales específicas, así como también en organizaciones genéricas. Hubo muchas diferencias según la naturaleza de los servicios que se producían y el tipo de compromisos que el gobierno y el Parlamento querían hacer en relación a los servicios. Algunos ejemplos: la gobernanza de las escuelas se transfirió a consejos compuestos por padres de estudiantes (aunque buena parte de las responsabilidades residuales de la política educativa y su financiamiento se mantuvo en el Estado); los hospitales públicos se establecieron como “Corporaciones Sanitarias de la Corona”, que debían manejarse en cierta forma como empresas estatales, pero dentro de un marco de políticas, regulaciones y canales de financiamiento, además de la expectativa de que no serían privatizados; las entidades gubernamentales de investigación pasaron de ser departamentos de gobierno a ser “Institutos de Investigación de la Corona”, también con la idea de que no serían privatizados.

2.1. La Ley de Empresas Estatales y la privatización

En 1986, el Parlamento aprobó la Ley de Empresas Estatales (Govt NZ 1986), que entregó el fundamento legislativo para el traspaso de actividades comerciales, las cuales se realizaban principalmente desde departamentos gubernamentales, para pasar a ser responsabilidad de compañías que se incorporaban a la legislación general de Nueva Zelanda. El principal objetivo de estas compañías es ser negocios exitosos en comparación con los negocios privados de la misma industria. Se emparejó la cancha del juego al pedirles que pagaran impuestos y dividendos, y que estructuraran sus balances según los estándares para las corporaciones en cuestión. Durante los primeros años se implementó esta

política en las siguientes Empresas de Propiedad Estatal (*State Owned Enterprises, SOE*):

- Coal Corporation of New Zealand Limited
- Electricity Corporation of New Zealand Limited
- New Zealand Forestry Corporation Limited
- New Zealand Post Limited
- New Zealand Railways Corporation/Rail Ltd.
- Shipping Corporation of New Zealand Limited
- State Insurance Limited
- Telecom Corporation of New Zealand Limited

Los directorios de estas fueron nombrados por ministros que insistieron en designar a personas que tuvieran experiencia en el sector privado de los negocios que tendrían que dirigir como parte de la gobernanza de estas nuevas compañías. La participación estaba distribuida en conjunto por el Ministerio de Finanzas y el ministerio pertinente en cada caso, y la responsabilidad de las compañías hacia sus accionistas se canalizó periódicamente mediante una “Declaración de Propósitos Corporativos”. Esta declaración era preparada por el directorio y se entregaba a los ministerios que tenían participación en el negocio y abarcaba el enfoque y propósito del mismo, las políticas corporativas clave en relación con la contabilidad, informes de desempeño, administración de riesgos, políticas de dividendo, etc. Los ministros podían dirigir las juntas en ciertas materias, pero debían hacerlo de forma transparente. Cualquier actividad no comercial que requirieran las compañías debía financiarse por separado, con el fin de asegurar que los objetivos comerciales fuesen predominantes en las actividades de la compañía. El Departamento del Tesoro se encarga de monitorear las compañías y tiene una unidad especial para ese propósito.

Además del grupo de compañías mencionado anteriormente, también hubo otras actividades que pasaron a regirse por este modelo de corporación, tanto a nivel de gobierno central como local. De alguna forma, estas actividades ya funcionaban como una corporación pública y fueron reestructuradas según las políticas generales de conformación de corporaciones. Estas entidades estaban insertas en proyectos de finanzas, agricultura, energía, transporte, puertos, aeropuertos, ingeniería, electricidad, venta al por menor y otros más.

La privatización comenzó durante el gobierno laborista a finales de los ochenta e incluyó a las siguientes corporaciones: New Zealand Steel, Petrocorp, Health Computing Services, Development Finance Corporation, Post Bank (un banco de ahorros propiedad de la Oficina de Correos), Shipping Corporation, Air New Zealand, hipotecas Landcorp, Rural Bank, Government Print, National Film Unit, Communicate New Zealand, State Insurance Company, Telecom NZ Ltd., inversiones Liquid Fuel, Maui Gas, Synfuels, la Export Guarantee Ltd., la Tourist Hotel Corporation, y la de derechos de tala forestal.

No está dentro del foco de este artículo una discusión completa sobre los primeros años de las políticas de corporaciones estatales y privatización, pero se puede encontrar en otros documentos (Duncan y Bollard 1992). Con todo, algunos de los primeros resultados son importantes de mencionar. En todas las SOE, el servicio al cliente mejoró, por ejemplo, los tiempos de espera para obtener un teléfono, los que se redujeron de seis semanas a 48 horas. Los precios de la electricidad cayeron 13 por ciento y los costos, 25 por ciento. La productividad de Telecom NZ aumentó en 85 por ciento, mientras que los precios se redujeron 20 por ciento. La productividad del Servicio de Correos se incrementó en 120 por ciento y una pérdida de NZD\$ 38 millones se transformó en una ganancia de NZD\$ 43 millones.^[1] El costo del transporte ferroviario bajó 50 por ciento, mientras que una pérdida de NZD\$ 77 millones se convirtió en una ganancia de NZD\$ 41 millones.

Aunque el gobierno laborista había vuelto con un aumento en su mayoría parlamentaria en 1987, las tensiones entre su ala izquierdista y los ministros sénior que habían impulsado las reformas se estaban desatando, y ello ocasionó un quiebre entre el Primer Ministro y el ministro de Finanzas. Además, en 1987 la caída del mercado de acciones puso fin a la exuberancia en los mercados que estas reformas habían engendrado parcialmente. Aunque el auge y posterior caída del mercado accionario fue un fenómeno global, Nueva Zelanda resultó más golpeada que la mayoría. El ministro de Finanzas y luego el Primer Ministro renunciaron cuando el gobierno se fracturó debido a la discusión que surgió sobre cuál era la respuesta apropiada a la caída. Sin embargo, varias refor-

[1] NZD\$ corresponde a dólares neozelandeses.

mas continuaron adelante, como la descentralización de la gobernanza de las escuelas y la privatización de Telecom NZ, pero, de manera más significativa, los ministros guiados por un nuevo Primer Ministro y un nuevo ministro de Finanzas completaron las reformas legislativas e institucionales estructurales iniciadas en el anterior período. En particular, la Ley del Banco Central, la Ley del Sector Estatal y la Ley de Finanzas Públicas. Las últimas dos leyes implementaron conceptos genéricos para dirigir las actividades fundamentales de los ministros estatales y sus departamentos.

2.2. *La Ley del Sector Estatal de 1988*

Nueva Zelanda había tenido un servicio público apolítico desde un proceso de reformas iniciado en 1912, disposiciones que se actualizaron y profundizaron en 1962. Si bien los ministros del gobierno laborista en 1988 estaban comprometidos con mantener un servicio civil independiente, al mismo tiempo estaban preocupados por el estancamiento evidenciado y por la inercia y falta de diversidad en el comportamiento de los funcionarios públicos de mayor rango, efecto causado por sus prácticas y tradiciones. Es de resaltar que esta visión la compartía el ministro de Servicios Estatales, quien fuera el ex presidente del principal sindicato de trabajadores del sector estatal. Hubo una coalición rara y poderosa de ministros que apoyaban reformas en este ámbito.

Todos los nombramientos de altos directivos estaban bajo el control del cuadro de funcionarios civiles sénior, había muy pocas mujeres en estos puestos y lo mismo sucedía con miembros de las minorías étnicas o indígenas. Había incentivos fuertes para preservar el *statu quo*, junto con información poco adecuada de los patrones de gasto y desempeño de las organizaciones. La política de pensiones tuvo el efecto de asegurar personas dentro del sistema y, por añadidura, bloquear el avance del talento joven.

La esencia de la Ley del Sector Estatal de 1988 buscaba generar un centro de gobierno más eficiente y efectivo, delegando más autoridad en los jefes de las agencias para que tomaran decisiones sobre la adquisición de “insumos”, aunque dentro de un marco de desempeño que delimitaba previamente y de mejor manera sus roles y que definía los servicios a

entregar y el estándar de calidad asociado, es decir, sus “productos”. La transferencia de atribuciones incluyó el manejo de personal, que había sido previamente regulado por medio de controles centrales administrados por la SSC. El Estado se abrió a emplear a cualquier persona calificada y los jefes de ministerios recibieron el título de alto directivo (*chief executive*), y se les hicieron contratos a cinco años según su desempeño. Sin embargo, en la práctica, un alto directivo con un buen desempeño puede volver a ser nombrado durante tres años más y se le puede asignar un puesto de director ejecutivo en otro ministerio.

Se les pidió a los altos directivos que cumplieran con las especificaciones contenidas en los “convenios de desempeño” dentro de sus ministerios, mientras que la ley también les pedía que se hicieran cargo de la concreción eficiente y efectiva de sus responsabilidades en materia de asesoría de política pública (SSC 1998).

Cuando la Ley del Sector Estatal se aprobó en 1988, se estableció un Servicio Ejecutivo Sénior (*Senior Executive Service, SES*) con el propósito de formar administradores de alto nivel y prepararlos para ser promovidos a posiciones de mayor jerarquía. Incluía a todos los personeros de primer y segundo nivel en todos los ministerios que participaron en su curso externo, el que abarcaba material general sobre métodos de administración moderna y capacidades específicas necesarias para las posiciones más altas del servicio público. El SES se modeló según disposiciones similares y otros países de la Commonwealth en ese momento. No despertó mucho entusiasmo y participación por parte de los miembros en la capital, pero las personas en posiciones directivas en otras partes del país lo vieron más favorablemente, dado que les permitía establecer redes con aquellos ubicados en los ministerios centrales. La SSC cerró el SES después de algunos años porque no parecía estar logrando por completo el propósito para el que fue creado, y, además, la tasa de asistencia por parte de los funcionarios públicos en cargos directivos no fue satisfactoria.

2.3. *La Ley de Finanzas Públicas de 1989*

Distintos ministros de Finanzas habían mostrado su preocupación por la mala información existente sobre cómo se usaban los recursos, esta vez en un contexto en que se estaba tratando de revertir un déficit

fiscal insostenible. Los incentivos eran perversos; por ejemplo, los salarios de la administración sénior dependían en parte del número de personas que empleaban.

La Ley de Finanzas Públicas cambió de manera fundamental el marco del presupuesto y administración de las finanzas del Estado. Reemplazó la antigua e inadecuada clasificación presupuestaria estructurada en base a insumos, por una hecha en base a productos, aunque, en la práctica, algunas veces los productos no eran muy diferentes de las descripciones de los sub-programas presupuestarios. El énfasis en los productos fue un reflejo de la necesidad de especificar qué estaban comprometiendo los altos directivos como servicios a entregar. El Departamento del Tesoro y sus ministerios querían transparencia sobre lo que realmente estaba “comprando” el gobierno, a diferencia del sistema anterior que solo presentaba el costo de paquetes toscamente definidos de actividades relacionadas.

La Ley también requirió que los productos especificados se relacionaran con los resultados que estaban buscando lograr.

Se debía llevar la contabilidad de todas las finanzas públicas según los principios de contabilidad generalmente aceptados internacionalmente, lo que significaba llevar contabilidad en base devengada en todo el sector público, algo inédito en el mundo. Mientras que esto atrajo mucha atención y algunas críticas, en la realidad su implementación fue razonablemente rápida y sin problemas. La experiencia con la implementación de contabilidad en base devengada en las finanzas públicas está documentada de manera exhaustiva en otros documentos (Chan y Zhang 2013). En Nueva Zelanda este enfoque se consideró importante para asegurar que se prestara la debida atención a la administración de activos, pasivos y riesgos contingentes, tanto para el gobierno en su conjunto como para entidades que contaban con balances significativos. La contabilidad en base devengada también es importante en relación con la sustentabilidad de los ministerios en el tiempo y para obtener un costo exacto de los servicios. Esto captó lo que se conoció como el “interés de propiedad” que el gobierno tiene en la continuidad de las organizaciones estatales, aunque se necesitaron medidas adicionales para incorporar esta característica en el sistema en los años subsiguientes, como se discute a continuación.

Un vínculo importante entre el régimen de rendición de cuentas de la Ley del Sector Estatal y el proceso presupuestario de acuerdo a la Ley de Finanzas Públicas fueron los “contratos de compra” (*purchase agreement*), los que eran consistentes con los productos estipulados en los convenios de desempeño. Solamente tomó unos pocos años para que el proceso presupuestario se fundamentara en la contabilidad en base devengada, de forma tal que los mismos conceptos de desempeño financiero pasaron por ambos presupuestos y las rendiciones anuales.

3 /

Reformas durante el gobierno del Partido Nacional a principios de los noventa

El Partido Nacional volvió al poder con una gran mayoría en 1990. Contribuyó a esto el quiebre dentro del Partido Laborista y su gabinete, las secuelas de la caída del mercado de acciones de 1987, un leve descenso en los términos de intercambio y la presión por el ajuste derivado de la reducción de la inflación y la consolidación fiscal. Todo esto llevó a una recesión y al colapso en la confianza en la economía. El gabinete que ingresó estaba dividido entre aquellos que admiraban las recientes reformas y querían consolidarlas y aquellos que querían revertirlas o al menos detener el impulso reformista.

En 1991 se le encargó a Basil Logan, director ejecutivo de IBM en Nueva Zelanda, quien estaba por retirarse, que realizara una revisión de las reformas del gobierno anterior, quien concluyó que estas habían tenido resultados positivos (Logan 1991). En particular, el informe resaltaba lo bien que habían funcionado los nuevos sistemas de apoyo para la implementación de un presupuesto muy ajustado en 1991. El informe recomendaba mejoras en tres puntos: i) el sistema de reclutamiento y desarrollo de altos directivos, ii) la calidad de los convenios de desempeño y iii) los incentivos según los cuales debían desempeñarse los administradores. El informe también señalaba las debilidades en la gestión estratégica y coordinación entre las agencias gubernamentales para perseguir metas transversales del gobierno (Scott 2001).

A partir de la crítica de Logan y otros aportes en la materia, en 1993 el gobierno comenzó a experimentar con distintos enfoques de gestión

estratégica para la persecución de objetivos transversales. En primer lugar, el gabinete estableció Áreas de Resultados Estratégicos (*Strategic Result Areas*, SRA), lo que permitió definir áreas de preocupación en las cuales el gobierno quería ver progreso, pero sin fijar objetivos específicos. Esto derivó en las Áreas de Resultados Claves (*Key Result Areas*, KRA), que buscaban captar los aportes que se esperaban de parte de los altos directivos como parte de su contribución a las SRA y que, a su vez, estaban incluidos en sus convenios de desempeño.

Desde 1991 a 1993, la ministra de Finanzas, Ruth Richardson, la ministra de Servicios Estatales, Jenny Shipley, y otros ministros sénior dirigieron la agenda del sector público y continuaron con la consolidación fiscal y la reforma del sector estatal. Debido a la recesión y a los aumentos en el gasto, hacia el final de la administración previa, nuevamente el pronóstico fiscal era de déficits insostenibles, a lo cual el Gobierno respondió con un presupuesto ajustado en 1991. No sorprende entonces, dado lo que estaba sucediendo en Irak en ese momento, que este fuera llamado “la madre de todos los presupuestos”. Aquel incluía recortes en la cobertura de beneficios sociales que reflejaban tanto la posición ideológica del gobierno como el imperativo fiscal. El Gobierno también tuvo una agenda ambiciosa de reformas en políticas sociales en áreas que habían estado fuera de los límites de las políticas de las administraciones laboristas. Esto incluía una reforma del sistema de salud por medio de la creación de corporaciones a partir de los hospitales públicos, además de la creación de autoridades sanitarias para el financiamiento a nivel regional. Vale constatar que muchas de las reformas de las políticas sociales no se implementaron como se planificó y algunas fueron revertidas cuando el gobierno laborista regresó al poder en 1999.

Las reformas al sistema de administración financiera se llevaron a cabo en su totalidad y se utilizaron para apoyar la consolidación fiscal. No hubo compensación por la inflación o aumentos de sueldo de los ministerios y departamentos por varios años. Se esperaba que los altos directivos redistribuyeran sus presupuestos para cubrir aumentos inevitables en los costos. Se detuvo la tradicional práctica de hacer asignaciones adicionales a lo largo del año fiscal para cubrir eventuales aumentos de los costos.

En 1991 Nueva Zelanda publicó el primer presupuesto consolidado del mundo sobre el sector público según el criterio de base devengada, lo que jugó un rol fundamental en persuadir a las agencias calificadoras de riesgo para darle a Nueva Zelanda una calificación de deuda soberana superior a la que previamente habían indicado que sería. Estos primeros ejercicios en base devengada fueron invaluable a la hora de identificar y poner números a los pasivos contingentes, incluyendo los de las pensiones para los funcionarios públicos y que no estaban financiados. Hubo algunas privatizaciones más en este Gobierno. Se vendieron la Railway Corporation, derechos de tala forestal adicionales, la Housing Corporation, la Government Supply Brokerage Corporation y el Bank of New Zealand, que estaba quebrado.

La iniciativa que tuvo más impacto a largo plazo durante los primeros tres años de gobierno del Partido Nacional fue el diseño de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994, que se convirtió en ley durante su segundo mandato. Esta imponía a los futuros gobiernos un marco fiscal de mediano y largo plazo, exigía la publicación periódica de declaraciones e informes fiscales e imponía requisitos de transparencia en el área de la política fiscal que luego fueron recogidos por el Fondo Monetario Internacional y promovidos a nivel mundial. Dado que los asesores del gobierno eran escépticos de la aplicación de límites legislativos a la política fiscal expresados en términos cuantitativos, esta ley también exigió que el gobierno honrara algunos principios básicos de responsabilidad fiscal, teniendo que explicar cualquier desviación y cómo se pretendía rectificar estas situaciones (Scott 1995).

En otro plano, los altos directivos de los ministerios crearon el Centro de Desarrollo Administrativo (*Management Development Centre*, MDC) en 1995, en donde se desarrollaron actividades de formación en gestión dirigidas a los directivos más jóvenes en los niveles inferiores. Se volvió un lugar común el que los funcionarios públicos sénior se involucraran en todo tipo de actividades de desarrollo profesional, en ambientes donde se mezclaban con personas de otros sectores y personas dentro de su profesión en su sentido más amplio, como economistas, científicos, etc.

4 /

Reflexiones y ajustes a fines de los noventa

La mayoría electoral del Partido Nacional sufrió una fractura grave en la elección de 1993, después de la cual el Primer Ministro Jim Bolger reemplazó a la ministra de Finanzas, la reformista energética Ruth Richardson, por el pragmático Bill Birch. Dos períodos importantes de reformas se habían terminado y fueron reemplazados por un período de reflexión, revisión y reticencia general para implementar más reformas a gran escala. Pero Bill Birch no modificó ninguna de las reformas, más bien las usó contra algunos problemas emergentes. En efecto, finalizó la concreción de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Ruth Richardson y, siguiendo el consejo del Departamento del Tesoro, reestructuró la deuda externa pública en dólares neozelandeses. Se llevó a cabo una iniciativa para formalizar la orientación estratégica según las SRA del gobierno y las KRA de los ministerios que contribuían, como se discute a continuación.

La elección de 1996 se realizó siguiendo el sistema de representación proporcional mixta, que reemplazó el anterior sistema de representación directa (*First Past the Post*). Desde ese entonces, todos los gobiernos serían coaliciones de varios partidos y cualquier gobierno tendría que negociar políticas controversiales al interior de su coalición. Se habían terminado los días de ministro superhéroe con un gran empuje. Jenny Shipley se convirtió en la ministra líder en lo concerniente a la administración del sector estatal y reemplazó a Jim Bolger como Primer Ministro en diciembre de 1997.

Una de las últimas reformas importantes de ese gobierno fue la consolidación de las cuatro Autoridades Regionales de Salud en una única Autoridad de Financiamiento de Salud, además de crear un mercado energético mayorista competitivo. Se terminó con el monopolio de la Electricity Corporation, lo que dio lugar a generadores que competían entre ellos, uno de los cuales fue privatizado. Y aunque el empuje general de las privatizaciones se había acabado, algunos activos del Estado fueron traspasados a las tribus maoríes como forma de compensación en la resolución de las disputas históricas debido a incumplimientos del Tratado de Waitangi.

En ese tiempo se originó una gran cantidad de literatura respecto de

las reformas, en la que se las caracterizó como “Nueva Administración Pública” y un sector estatal basado en “contratos”. Los críticos de tendencia izquierdista tendían a rechazar las reformas, mientras que estas generalmente les gustaban a aquellos que estaban más a la derecha. Sin embargo, dada su velocidad y consistencia, aquellas se convirtieron en una especie de arquetipo, tanto en Nueva Zelanda como en el contexto internacional. Por lo mismo, los comentarios sobre las reformas generalmente se alejaban mucho de las particularidades de la realidad de dirigir el gobierno en Wellington. También se escribió mucho sobre cuán adecuadas eran estas reformas para otros países, en particular para los en vías de desarrollo. Se instaló un flujo constante de visitantes extranjeros a Wellington, quienes venían de todo el mundo buscando información sobre las reformas, las que en gran medida no eran apropiadas para la mayoría de los gobiernos en cuestión.

En 1996, a partir de una invitación de la SSC y el Departamento del Tesoro, Alan Schick, norteamericano experto en presupuestos y contribuyente a la literatura internacional sobre el tema, hizo una notable revisión de las reformas implementadas en Nueva Zelanda (Schick 1996). En términos generales, el informe de Schick apoyó las reformas:

El sector estatal es más eficiente, productivo y tiene una mejor capacidad de respuesta y, en general, ha habido una mejora significativa en los servicios entregados a los neozelandeses. No hay que buscar mucho para encontrar dividendos a partir de la eficiencia adquirida en los sectores del Estado que han sido reformados. La mayoría de los departamentos han reducido la cantidad de personal y los presupuestos de operación sin bajar el volumen o la calidad de los servicios... estos y otros ahorros de costos han sido posibles gracias a las reformas. Estos no se podrían haber logrado si los directivos hubiesen seguido atados por controles *ex ante* ejercidos desde agencias centrales. Hay acuerdo casi universal en que el Gobierno de Nueva Zelanda está mucho mejor administrado ahora en comparación con su estado anterior.

Sin embargo, Schick también observó que, en contraste con la mejora general en la administración, había algunas oficinas que estaban “a la deriva y sin propósito”.

Pero, a pesar de que en general veía positivamente las reformas im-

plementadas, Schick planteó una serie de temas que lo preocupaban como resultado de lo que llamaba “contractualismo duro” (*hard edged contractualism*). Si bien observaba que esto había sido la base de los aspectos positivos del nuevo sistema de administración, también vio sus potenciales riesgos. En particular, consideraba como importante la especificación del desempeño y la relación bilateral entre ministros y los altos directivos, dado que podía conllevar ciertos problemas, entre ellos:

- Restricciones demasiado estrictas a la libertad de los directores para cambiar recursos de un producto específico a otro.
- Dificultades prácticas para enfatizar en los resultados en los requisitos de desempeño.
- Altos costos de transacción asociados con la operación de los sistemas a pesar de intentos por minimizar y refinar estos requisitos.
- Posible reducción en los valores relacionados con lo público, junto con el potencial de desarrollar una mentalidad de *checklist*, donde el enfoque está puesto en ítemes específicos a expensas de otros elementos no especificados.
- Debilidades en el desarrollo de los directivos de alto rango.

También le preocupaba la posibilidad de que el sistema pudiese reducir el compromiso de los directivos con los intereses colectivos del gobierno, aunque en ese punto concluyó de la siguiente manera: “Creo que, en ese aspecto, los valores colectivos siguen siendo inusualmente relevantes y valorados en Nueva Zelanda”.

Schick estimó que la relación entre los ministros y los funcionarios de mayor rango era más borrosa en la realidad que lo permitido en el marco formal. Apuntó a la importancia de lo que él consideraba como el lado más blando de la relación de responsabilidad, y le preocupaba que las partes más duras del marco de trabajo podían empobrecer aspectos valorables pero informales de la relación de responsabilidad. En contraste, este autor y otros funcionarios del sistema antiguo vieron cómo este había sido demasiado permisivo con los mecanismos de influencia política poco transparentes y le daban la bienvenida a la idea de tener más formalidad en la relación con los ministros como una forma de empoderamiento. Un símbolo de esto fue el requisito plasmado en la revisión de la Ley de Finanzas Públicas en que se pide al Secretario del De-

partamento del Tesoro que firme las cuentas públicas como “verdaderas y fidedignas”. Esta única disposición detuvo la tradición de maquillar las cuentas públicas.

En general, a Schick le pareció que el sistema tenía cosas valiosas, pero también tenía riesgos de falta de alineamiento por estas razones. Sus soluciones propuestas fueron:

- Aligerar la especificación de productos.
- Permitir algunos controles selectivos de insumos.
- Un mayor énfasis en el comportamiento relacionado con lo público.
- Una “fuerte dosis de valores de gestión”.

Académicos locales y otros críticos fuera del gobierno construyeron sus críticas alrededor de este carácter contractual de las reformas, la introducción de los valores y métodos de gestión del sector privado, y la comercialización de las actividades del sector público.

Comentarios que hicieron ministros sénior en los noventa permitieron hacer comparaciones positivas respecto de la forma en que funcionaba el sistema la vez anterior en que habían tenido responsabilidades ministeriales.^[2]

El proceso de presupuesto era más estable y se hacía en una lógica multianual con proyecciones a largo plazo. La política de SOE había generado un gran cambio general en las prioridades de gastos, mientras que el nuevo sistema de presupuesto permitía tener mejor información para establecer prioridades a nivel micro. Había mucha evidencia anecdótica y alguna evidencia fundamentada en la investigación que apuntaba a una mejora en la eficiencia. Junto con la Ley de Responsabilidad Fiscal, el nuevo sistema de administración financiera tiene el mérito de haber finalizado con los déficits fiscales y de introducir los superávits que se presentaron desde 1994 hasta la crisis financiera global de 2009. La deuda pública respecto del PIB bajó alrededor de 50 por ciento y hoy la meta es llegar a 20 por ciento. La deuda pública en moneda extranjera se suprimió.

A mediados de los noventa, los ministros y líderes del sector público

[2] Una completa discusión de las principales críticas al sistema de reformas y la respuesta de este autor está en el capítulo 3 de Scott (2001).

tenían su atención puesta en nuevas agendas, lo que en parte se debía a la resolución de debilidades en el sistema y además señalaba nuevos cambios que enfrentaba el país, los cuales sugerían que harían falta nuevos enfoques, especialmente en relación con asuntos complejos de políticas sociales. En un discurso conmovedor, la ministra de Servicios Estatales y futura Primera Ministra Jenny Shipley abogaba por (Shipley 1997):

- Una mejora sustancial en la calidad y relevancia de las asesorías de política pública que entregaba el Servicio Público, con el fin de encontrar nuevas formas de enfrentar temas sociales complejos y lograr mejores resultados.
- Atención a las capacidades de los recursos humanos en los ministerios.
- Fin al comportamiento territorial de los ministerios.
- Compromiso de parte de los ministerios hacia el gobierno en relación con las prioridades políticas transversales, según lo expresado en las SRA.
- Desarrollo de una nueva generación de altos directivos.

En la elaboración del último punto afirmó:

Parece que necesitamos administradores de una nueva generación. Deben saber mucho más, tomar decisiones que tienen mayores repercusiones y poseer un abanico de habilidades más amplio, habilidades para emplear, para la administración de contratos, cómo estar al día con las nuevas tecnologías y con capacidad de respuesta al cliente, habilidades para la administración financiera, cómo hacerle frente a un futuro incierto, además de las habilidades de liderazgo en la implementación de políticas.

Este discurso de la ministra de Servicios Estatales ponía como título una visión ampliamente compartida en el gobierno de que las reformas habían traído beneficios sustanciales en términos de los objetivos que se habían trazado, pero había preocupación con respecto al desarrollo de los altos directivos, la inversión en la formación de capacidades, especialmente considerando el análisis de políticas avanzadas, la colaboración entre ministerios con el fin de enfrentar incipientes problemas transversales, particularmente en política social. Encontrando formas prácticas de dirigir el sistema más hacia resultados, aprovechando las

tecnologías emergentes y manteniendo altos los estándares éticos y valores de servicio público.

Nueva Zelanda siempre ha mantenido altos estándares éticos y el miedo de que las reformas pudieran socavarlos nunca se materializó. Las otras cinco preocupaciones de 1997 son tan importantes en la discusión actual de la administración pública como lo eran en ese entonces, aunque los años transcurridos han visto innovaciones significativas en cada una de ellas y se puede reconocer algún tipo de progreso. El artículo vuelve a retomar estos problemas a continuación, siguiendo con la elaboración de los temas de estas reformas.

5 /

El regreso del Gobierno Laborista entre 1999 y 2008

El retorno del Gobierno Laborista a finales de 1999 trajo al poder a la Primera Ministra Helen Clark, quien había sido ministra sénior en previos gobiernos laboristas en los ochenta, pero había girado hacia la izquierda, en un intento de lucha por el control de la camarilla política después de la derrota de ese gobierno en 1990. Por tanto, ella asumió con una narrativa crítica sobre cómo había evolucionado el sector público durante los noventa. Además, su estilo de liderazgo era centralizado y controlador, esto se debía a que debía disciplinar a una fracción del partido, pero también por una preferencia personal. Por tanto, revirtió algo de la descentralización que había ocurrido y buscó ejercer un control más ajustado sobre los ministerios, además de disciplinar a sus propios ministros. Abandonó el sistema de fijación de SRA y excluyó a los funcionarios públicos sénior de las reuniones de la mayoría de las reuniones del subcomité del gabinete, argumentando que los ministros elaboran políticas y los funcionarios públicos las implementan. También promulgó la doctrina “sin sorpresas”, que enfrió los ímpetus por innovar y tomar riesgos, y en general el gobierno se movió dentro de límites muy estrechos, siempre supervisados por su planta personal de asesores.

El cambio general en la actitud del nuevo gobierno hacia el sistema de administración pública se puede ver en un discurso de una de las colegas más cercanas a la Primera Ministra y Fiscal General, Margaret

Wilson (2000), quien expresó su insatisfacción de lo que describió como contratar productos. Esto hizo eco con las críticas que habían surgido en artículos académicos y en el trabajo de Schick, que caracterizó las reformas como fundamentadas en contratos y luego apuntó a los problemas que acarrea tal concepción. En el caso de Wilson, ella postulaba que los contratos solamente son necesarios cuando las partes no confían entre ellas, lo que debe haber sido una novedad para las personas con experiencia comercial que generalmente evitan firmar contratos con personas en las que no confían. Sin embargo, esta línea de críticas se escuchó frecuentemente durante la época y reflejaba la preocupación, respecto de la cual había poca o ninguna evidencia, de que las nuevas disposiciones de alguna manera estaban erosionando los valores de los administradores públicos según los cuales se guiaba el servicio a las personas. El ministro de Servicios Estatales, Trevor Mallard, instituyó un conjunto detallado de expectativas sobre el comportamiento dentro del sector público conocido como la iniciativa de “los estándares”. En un discurso importante, también dijo que “necesitamos cambiar esta forma de pensar en donde se confía en que algunos contratos muy estrechos podrán impulsar y motivar a las personas a que generen cambios y entreguen resultados”. La retórica era muy clara, pero en la realidad nada cambió mucho.

El Gobierno realizó una revisión del sector estatal que pasó a ser conocida como la *Revisión del Centro (Advisory Group Report on the Review of the Centre, 2001)*. La revisión concluyó que, aunque en Nueva Zelanda el sistema de administración pública entrega una plataforma sólida sobre la cual construir, este debe ser más efectivo en cumplir satisfacer las necesidades de ministros y ciudadanos. Propone mejorar en tres áreas: i) integrar la provisión de servicio a través de múltiples agencias; ii) enfrentar la fragmentación del sector estatal y mejorar sus alineamientos, y iii) mejorar los sistemas mediante los cuales los funcionarios del Estado se forman y desarrollan.

El informe articuló en un solo conjunto el pensamiento contemporáneo sobre estos temas ya muy discutidos.

Con respecto a cómo se podría mejorar la provisión integrada de servicios, el informe recomendaba:

- Establecer equipos interagencias que pudiesen romper circuitos

y así resolver problemas anteriormente invisibles mediante el uso del conocimiento de primera línea, además de la creatividad y el soporte técnico central.

- Mejorar la coordinación regional de las agencias del sector estatal, incluyendo su interacción con el gobierno local y las organizaciones comunitarias, con el fin de que puedan adaptarse y construir sobre modelos de coordinación local exitosos ya en funcionamiento.
- Revisar relaciones entre las políticas y las unidades operacionales dentro del sector estatal, e identificar formas de mejorar la capacidad del sector para entregar asesoría sobre políticas públicas prácticas y bien informadas, además de implementar decisiones de políticas según la comprensión integral de las mismas”.

En otras palabras, las recomendaciones incluyen una mejor integración vertical de las políticas y las funciones operacionales, así como la integración horizontal a través de los ministerios.

Con el fin de promover la colaboración entre los ministerios y agencias semiautónomas (entidades de la corona), la revisión recomendó la creación de “redes”, conformadas por grupos de ministerios y agencias bajo el liderazgo de uno de los altos directivos involucrados y que sería “el primero entre sus pares”. Sin embargo, el líder de la red no sería responsable por el desempeño de las organizaciones constituyentes.

La revisión reconocía un punto ya planteado aquí en relación con que el grado de colaboración entre ministerios estaba considerablemente influenciado por la colaboración o no colaboración entre ministros, como se refleja en la siguiente nota: “Si las redes permiten una mejor coordinación entre las agencias y generan una plataforma para la colaboración, esas redes producirán beneficios incluso si funcionan solamente a nivel de los directivos. En la medida en que la colaboración entre directivos siga un modelo colaborativo liderado por los ministros, el potencial de que las redes generen dividendos mejorará sustancialmente”.

Se emitieron recomendaciones blandas para los ministros para que consideraran algunas consolidaciones estructurales, en casos donde se creía que las separaciones funcionales, pilar de las primeras reformas, habían causado fragmentación, la que contribuía a los problemas de

coordinación.

Más directo y útil fue el consejo de prestar atención a la ya por mucho tiempo olvidada reforma a las disposiciones de gobernanza de las agencias (entidades de la corona). Esta recomendación se convirtió en la legislación para articular la gobernanza de distintos tipos de entidad según su grado de independencia de los ministros. Se instaló un marco genérico de gobernanza, que comúnmente se suele suplementar con legislaciones específicas para entidades particulares. En general, estas disposiciones están funcionando bien hasta el día de hoy.

Estos sistemas de coordinación del Gobierno de Clark tendieron a enfocarse en problemas de corto plazo, que atraían la atención política y en gran parte eran más transaccionales que estratégicos. Esto reflejaba el estilo general de ese gobierno, que experimentó dificultades con la fijación de metas estratégicas complejas en relación con el cierre de la brecha de resultados sociales entre los maoríes y el resto de la población, y también en relación con el interés de mejorar el desempeño económico del país en los rankings de la OCDE. Lo hizo mejor en las metas más precisas, como los cambios en las exenciones tributarias para apoyar a las familias trabajadores de bajos ingresos, además de establecer el financiamiento de la pensión nacional de vejez.

Sobre el tema de la formación de altos directivos, el Centro de Desarrollo Administrativo, anteriormente descrito, volvió a funcionar en 2003, con el nombre de Centro de Desarrollo del Liderazgo (*Leadership Development Centre*), esta vez con la participación de la SSC, y así continúa hasta el día de hoy.

6 /

El Gobierno del Partido Nacional 2008-2017

El regreso del Partido Nacional al poder en 2008, con el Primer Ministro John Key a la cabeza, implicó un cambio con respecto al estilo de administración predecesor, que era más bien conservador y centralizado. Bill English, quien era ministro de Finanzas y Primer Ministro suplente a la vez, realizó una serie de discursos notables para el personal sénior y los asesores de política pública en los ministerios, pidiéndoles que mejoraran su desempeño como administradores y usaran su imaginación e

innovación en el desarrollo de la propuesta de política. Incluso amenazó con que si los asesores de política pública no mejoraban, entonces el gobierno tendría que confiar en otras fuentes para guiarse. Esta no era una amenaza en vano, puesto que de hecho estableció varios grupos de asesores sobre temas en particular, como, por ejemplo, la reforma tributaria. También acordó la creación de la Comisión de Productividad, a pesar del apretado ambiente fiscal. Introdujo un cambio importante en la forma en que el gobierno fijaba metas estratégicas y en las expectativas de los ministerios sobre cómo responder a las mismas, mediante la promulgación de una iniciativa conocida como Mejores Servicios Públicos (*Better Public Services*, BPS). Además, Bill English fue el político que llamó la atención y le dio energía política al desarrollo de lo que se comenzó a conocer como *inversión social*.

6.1. *Mejores servicios públicos*

En 2012, al comienzo de un segundo período del Partido Nacional, el gobierno publicó el informe final de un comité conocido como el Grupo de Asesores para Mejores Servicios Públicos (*Better Public Services Advisory Group* 2011). Se trató de una iniciativa importante y que se ha traducido en más cambios que los que se habían derivado del anterior plan definido en la *Revisión del Centro* (2001), aunque ciertamente su agenda se traslapaba con la del esfuerzo anterior. Esta nueva revisión surgió a raíz de la creencia de que había falta de innovación y cambio en la forma en que se manejaba el sector estatal. Los desafíos importantes no se estaban tratando adecuadamente y tendrían que enfrentarse al difícil escenario económico y fiscal después de la crisis financiera global de 2009:

Sería justo decir que el ímpetu por la mejora continua en el servicio público y sector estatal de Nueva Zelanda no ha sido tan evidente en los últimos años como lo fue en los ochenta, ni tampoco tan evidente como ha sido en otros países similares en los años más recientes... En Nueva Zelanda, el sistema no ha sido tan efectivo como hubiésemos querido en la obtención de mejores resultados en lo social, medioambiental y económico. Esto a pesar del hecho de que nuestro marco de políticas públicas periódicamente ha sido evaluado como bueno o mejor que la mayoría de nuestras contrapartes en la OCDE en

muchos aspectos.

El informe “Mejores Servicios Públicos” (BPS) respondió proponiendo que las acciones que se debían tomar eran:

- Administrar las agencias estatales que entregan o financian servicios de forma tal que no sean una serie de agencias individuales que buscan sus propios objetivos singulares y sean más como un sistema que se enfoca en los resultados que tendrán el mayor impacto positivo posible en la vida de los neozelandeses.
- Clarificar y fortalecer el liderazgo y reducir la acumulación de puntos de decisión.
- Alejarse de la cultura en donde el *valor por el dinero* es una consideración secundaria y acercarse hacia un ambiente donde los líderes y trabajadores estén motivados a innovar y mejorar de manera continua.

Teniendo en consideración que los servicios estatales habían luchado por organizarse alrededor de la obtención de resultados, el informe reconoce que la falta de claridad sobre las metas que busca el gobierno ha sido un motivo de ello. En este contexto propuso que hubiera “un nuevo *modus operandi* para las agencias estatales, donde los sectores se movilizan alrededor de resultados específicos, atacando deliberadamente los temas complejos y los asuntos que pueden caer justo entre las obligaciones y responsabilidades de agencias individuales, tomando la oportunidad para controlar mejor los resultados en ámbitos transversales donde tiene sentido elaborar prácticas de trabajo más integradas”.

Para poder dar más fuerza a este objetivo, que hace eco de varias revisiones previas, el informe BPS entregó recomendaciones específicas sobre la organización del sector estatal con el fin de alinear todas las entidades tras objetivos estratégicos específicos, el compromiso de obtener un mejor *valor por dinero*, y todo esto apoyado por un liderazgo, una cultura y una capacidad profesional más fuerte.

Los puntos más importantes en estas recomendaciones fueron:

- Los ministros deben especificar un pequeño número de resultados transversales y medibles.
- Un director ejecutivo debía tener la obligación de dirigir los

equipos interagencias para cada resultado.

- Estos altos directivos deben entregar informes periódicos sobre indicadores de desempeño específicos en los “resultados de los planes de acción”.
- Cambiar la Ley del Sector Estatal para permitir más flexibilidad sobre las formas de organización que apoyan la acción colaborativa.
- Cambio a la Ley de Finanzas Públicas para permitir más flexibilidad en la utilización de recursos para la obtención de resultados; esencialmente, extender un poco el período de tiempo entre el presupuesto y la consolidación de la clasificación presupuestaria.
- Las tres agencias centrales (el Departamento del Tesoro, el Departamento del Primer Ministro y el gabinete y la SSC) deben trabajar más estrechamente como un “centro corporativo” para identificar y apoyar a los grupos que trabajen en estas metas.
- Mejorar las capacidades relacionadas con el diseño e implementación de políticas.
- Más uso de los roles de “liderazgo funcional” que se relacionan con funciones transversales, como tecnologías de la información y núcleos de políticas.
- Consolidar los servicios de *back office* para lograr economías de escala.
- Hacer pruebas de mercado de los servicios públicos.
- Mejorar las habilidades y competencias para la contratación de servicios.
- Fortalecer los poderes del Comisionado Jefe de la SSC para que pueda enviar personal sénior a los equipos abocados a las metas estipuladas y también para construir una cultura de colaboración y mejora continua.

Como reconoció la comisión BPS, había sectores donde muchos de los patrones que estaban recomendando ya eran evidentes, especialmente en el sector de justicia, donde las agencias estatales habían desarrollado en conjunto marcos de referencia más amplios para los análisis de políticas y la integración de datos. Examinar los efectos de las políticas condenatorias fue un ejemplo de esta colaboración.

La respuesta del gobierno al informe presentado en 2012 fue estable-

cer 10 resultados en cinco áreas: i) reducir la dependencia a largo plazo del bienestar social, ii) apoyar a los niños en situación de vulnerabilidad, iii) mejorar habilidades y empleos, iv) reducir la criminalidad y v) mejorar la interacción con el gobierno. Se nombraron ministros líderes y altos directivos para cada una de estas áreas y se comenzó a informar sobre los datos de desempeño (SSC 2012).

El Parlamento hizo cambios a la Ley del Sector Estatal (SSC 2013), cuya esencia era modificar y expandir más transversalmente el rol del Comisionado de Servicios. Además, se le asignaban obligaciones y poderes con el fin de promover la coordinación del sector estatal alrededor de procesos colaborativos, a la vez que se buscaba mejorar las capacidades de los recursos humanos del sector público. La SSC comenzó a entregar informes fácilmente accesibles sobre los diez resultados (SSC 2017) y se hizo obligatorio incluir los roles de liderazgo funcionales en la forma de servicios compartidos en los ámbitos de tecnología de información y comunicaciones, propiedad y adquisición.

En paralelo, se hicieron enmiendas a la Ley de Finanzas Públicas para facilitar la elaboración del presupuesto para la persecución de objetivos transversales interagencias. Con el fin de apoyar lo estipulado por los BPS, el Departamento del Tesoro desarrolló un marco de financiamiento transversal entre las agencias que consistía en tres amplios modelos de financiamiento (Treasury 2015):

- *Recuperación de costos*: cuando una agencia compra un servicio de otra agencia, la que a su vez recupera costos a través de un cargo por servicio.
- *Financiamiento agrupado*: un grupo pequeño de agencias agrupa fondos a partir de sus presupuestos base con el fin de compartir el costo de una iniciativa para lograr un objetivo común.
- *Financiamiento determinado centralmente*: cuando los ministros determinan que una actividad se debe realizar y financiar a través de varias agencias y determinar las fuentes de financiamiento.

Finalmente, se hicieron también enmiendas a la Ley de Entidades de la Corona para que se incluyera a estas agencias semiautónomas de forma más efectiva en las colaboraciones cruzadas entre agencias.

6.2. Marco de mejora del desempeño (*Performance*)

Improvement Framework, PIF)

A partir de 2010 se introdujo un cambio importante en la forma en que las agencias gubernamentales eran evaluadas en su desempeño. Basado inicialmente en un sistema desarrollado en el Reino Unido, el enfoque neozelandés desarrolló un método muy comprehensivo para medir el desempeño. Al inicio se enfocó principalmente alrededor de ciertas dimensiones de la administración organizacional:

- Liderazgo directivo y cumplimiento.
- Relaciones externas.
- Desarrollo de personas.
- Gestión de finanzas y recursos.

La evaluación de los resultados se expresó como el cumplimiento de las prioridades del gobierno y la atención al negocio principal. En la primera versión del marco de trabajo, bajo cada uno de estos apartados había en total 28 preguntas estándar. Se nombró un equipo de “revisores líderes” cuyos miembros eran generalmente ex altos directivos de agencias estatales, personas que no eran del gobierno pero con experiencia ejecutiva o bien consultores en el ámbito de la administración. Generalmente se asignaba a dos revisores líderes la evaluación de una agencia durante un período de dos a tres semanas, luego de lo cual redactaban el borrador de un informe que contenía sus conclusiones, expresadas como luces de semáforo con comentarios en cada una de las dimensiones de desempeño. La agencia luego preparaba una respuesta al borrador, el cual después pasaba por un proceso de control de calidad basado en revisión de pares. Las agencias centrales aceptaban estos informes sin modificación y ponían en marcha un plan de desarrollo para la agencia, con el fin de mejorar debilidades que hubiesen aparecido. Todas estas revisiones se publican y están disponibles en el sitio web de la SSC.

Un discurso del ministro de Servicios Estatales planteó la necesidad de esta forma (Coleman 2013):

Considerando el conjunto, cuando hay un acontecimiento discreto, como el terremoto en Christchurch, el servicio público realmente se pone la ropa de trabajo y entrega unos resultados impresionantes. Sin embargo, el servicio público no ha sido tan bueno al dirigir los negocios día a día. Estos informes del PIF están ayudando a los de-

partamentos a mejorar el cumplimiento en el núcleo de su oferta cotidiana. Los informes del PIF también les dan a los ministros una confirmación independiente respecto de la salud organizacional de sus departamentos, en tanto las revisiones son realizadas por expertos externos y no por otro departamento del servicio público.

Después de un par de años de experiencia y la ejecución de muchas revisiones, en 2014 se realizó un ejercicio llamado “Alcanzar la grandeza” (*Getting to great*), en el que se revisaron las evaluaciones realizados mirando en perspectiva y buscando más ideas sobre cómo mejorar la evaluación de desempeño (SSC 2014). El patrón que emergió fue que las agencias generalmente hacían un buen trabajo en cumplir con las prioridades del gobierno y en dirigir sus negocios en el día a día; es decir, en la administración transaccional. Sin embargo, quedaba claro que había debilidades en la construcción de grandes instituciones capaces y orientadas a hacer contribuciones relevantes al bienestar social de los neozelandeses en el largo plazo.

A partir de la experiencia de esta revisión, el marco del PIF se modificó mediante la adición del “horizonte de excelencia a cuatro años”. El concepto detrás de esto era desafiar a toda agencia estatal con el fin de tener claridad sobre los efectos deseados a largo plazo para Nueva Zelanda dentro de su esfera de influencia, para después concebir cómo tendría que ser esa agencia en todas sus dimensiones, si efectivamente estuviese optimizando su contribución para obtener esos efectos. Luego, siguiendo el principio de que se tienen cuatro años para transformar la agencia según esta visión, se elabora un plan estratégico para los cambios necesarios. Mientras que algunas agencias han tenido dificultades con esto, ha sido un paso muy útil para que las agencias se alineen con los efectos deseados y sigan las estrategias y planes de la administración, con el fin de hacer una contribución más efectiva. Se tiene el beneficio de pedirle a una agencia que sea clara sobre cuál será su contribución para ese efecto, incluso cuando no controlan todas las fuerzas que afecten ese resultado esperado. La rúbrica que se usa para las revisiones del PIF se puede encontrar en el sitio web de la SSC (SSC 2015).

El último desarrollo del PIF ha sido realizar una revisión de desempeño a nivel de todo el sector, comenzando con la educación (SSC 2016). Esto abarcó siete agencias estatales y concluyeron que no había una es-

trategia unificadora transversal, estableciéndose recomendaciones sobre cómo se podría desarrollar una estrategia. El propósito de esta revisión fue exponer las formas en las que las estrategias individuales interactuaron o no en la persecución de metas ulteriores. La legislación clave que rige la educación en Nueva Zelanda contiene principios de estrategia que la orientan, pero es evidente que no se han hecho las disposiciones institucionales para agrupar a todas las organizaciones que entregan servicios en torno al éxito de esa estrategia. Estas revisiones de desempeño por sector solamente son un trabajo en desarrollo en este momento, pero la primera de estas revisiones ha mostrado su valor potencial. Sin embargo, alinear todas estas organizaciones será un gran desafío. Un estudio reciente realizado por la Comisión de Productividad sobre el sector de la educación terciaria (Commission 2017) claramente detalla los problemas de obtener un acuerdo a nivel general del sector sobre las consecuencias deseadas, o sobre cómo se logrará la integración en la estructura y operación de varias instituciones.

En general, parece razonable concluir que las iniciativas BPS y PIF han permitido que el sistema de administración pública haga muchos progresos en su desempeño, tanto transaccional como estratégico. En nuestra opinión, es más probable que la búsqueda de mejores resultados tenga éxito si se logra integrar las motivaciones que inspiran esos resultados deseados dentro del entramado de las agencias estatales en cuestión. La gestión por resultados no se puede segmentar por capas como un nuevo proceso de presupuesto o un nuevo sistema de recursos humanos. Hacer esto bien es muy difícil. Hay informes independientes del progreso de estas iniciativas que apuntan a la falta de progreso y decepciones en algunos lugares, aunque el deseo de mejorar y la voluntad de innovar son evidentes.

6.3. Competencias técnicas en la elaboración de políticas públicas

Durante el período del gobierno actual ha habido varias iniciativas importantes con respecto a las capacidades necesarias para una buena elaboración e implementación de políticas públicas, lo que refleja un mayor nivel de preocupación y una voluntad de hacer algo al respecto.

En 2010, el gobierno comisionó un comité dirigido por este autor

para investigar el costo y el desempeño del proceso de elaboración de políticas en las unidades ministeriales centrales (Scott et al. 2010). El informe del comité entregó evidencia de debilidades significativas en la forma en que se manejaban las capacidades requeridas para esto:

- Variación excesiva de los costos de cada unidad para productos y programas similares.
- Debilidad en la administración de capacidades relacionadas con políticas públicas.
- Presupuesto y administración financiera deficiente de los recursos para políticas públicas.
- Recursos asignados a políticas públicas desperdiciados en tareas administrativas de bajo nivel.
- Debilidad en la forma en que los ministros prescribían los servicios de políticas públicas que requerían.
- Malos procesos para alinear el uso de recursos con las prioridades estratégicas del gobierno, así como las responsabilidades estratégicas a largo plazo de los ministros.
- Atochamiento en el proceso de prestación de asesorías sobre política pública.
- Poco intercambio con las partes interesadas que no forman parte del gobierno.
- Empobrecimiento del estándar de las asesorías sobre técnica legislativa.
- Los altos directivos no prestaban especial atención a la especificación de la necesidad de capacidades y de su integración con las estrategias de recursos humanos.
- En particular, los ministerios se percibían débiles en su capacidad de controlar la calidad de sus asesorías en materias de regulación.

El gobierno aceptó las 36 recomendaciones de la revisión. Específicamente, el Departamento del Tesoro se encargó de refinar sus sistemas de administración financiera de este recurso. Otras recomendaciones incluían: subir los estándares de liderazgo y administración, nombrar jefes que tengan profesiones multidisciplinarias para que lideren el desarrollo profesional de economistas, científicos y otros en los distintos ministerios. Las recomendaciones también incluían mejoras en las prácticas de

administración del conocimiento, procesos de consultas más efectivos y mejores estrategias de largo plazo para la formación de capacidades. Algunas de las recomendaciones volvieron a emerger en la iniciativa BPS.

Por su parte, la Comisión de Productividad se formó en 2010 con el propósito principal de “entregar asesoría al Gobierno para mejorar la productividad, de forma tal que se dirija a apoyar el bienestar general de los neozelandeses, considerando el amplio rango de comunidades de interés y grupos poblacionales de Nueva Zelanda”. Se formó, en parte, como respuesta a una preocupación subyacente sobre la profundidad que tenían las asesorías de política pública disponibles para los ministros con respecto a grandes temas de interés nacional. A diferencia de los ministerios, la Comisión tiene el lujo de un estatuto independiente y el tiempo para enfocarse en sus obligaciones y consultar ampliamente sobre ellas. Sería difícil para un ministro trabajar de esta forma.

En el abanico de tópicos que se le pidió a la Comisión de Productividad que investigara, un tema común en sus conclusiones fue la evidentemente inadecuada capacidad técnica que había en las agencias estatales para cumplir con sus obligaciones. Las recomendaciones más específicas en esta materia se encuentran en el informe de Prácticas e Instituciones Regulatorias, en el que se apunta a algunos problemas bastante serios respecto de la capacidad de análisis de políticas y la implementación de instrumentos reguladores (Productivity Commission 2015b). Para ser justos con estos criticados ministerios, agencias semiautónomas y gobiernos locales, lo cierto es que estos ahora enfrentan desafíos que han escalado en complejidad durante los últimos diez años o más. En particular, la mayoría de los desafíos más complejos que enfrentan las agencias públicas hoy en día requieren que estos se piensen en términos de entregar servicios con un foco centrado en el cliente y por medio de redes, lo que en términos técnicos se traduce en sistemas adaptativos complejos y no son fácilmente manejables por la dirección y control central.

Los grandes problemas que el país enfrenta hoy están en las zonas fronterizas entre agencias estatales y necesitan ser enfrentados a través de redes que cruzan los bordes establecidos. Las fuerzas disruptivas que operan en la economía y en la sociedad no se pueden abordar de forma efectiva y creativa dentro de las estructuras rígidas de la producción de

servicios y regulación que eran apropiadas para el pasado. La serie de informes de la Comisión de Productividad son específicos sobre cómo se desarrolla esto en áreas de políticas públicas en relación con el medio ambiente, planificación urbana, el uso de herramientas regulatorias, mejoras en el sector de servicios, servicios sociales e incluso una relación económica entre Australia y Nueva Zelanda. La Comisión ha presentado evidencia de que las formas tradicionales de formar capacidades para crear políticas públicas y entregar servicios se quedan cortas al escalar los problemas y los cambios disruptivos que enfrenta Nueva Zelanda. La Comisión misma representa una de las respuestas a estos desafíos.

El reporte BPS de 2012 también se unió al antiguo y gran coro de preocupación sobre si las capacidades técnicas relacionadas con el diseño e implementación de políticas en los ministerios serían suficientes para abordar los desafíos que enfrentaba el país.

Siguiendo las recomendaciones del comité convocado en 2010 sobre gastos en asesoría de política pública, la SSC nombró al jefe del Departamento del Primer Ministro y Gabinete (DPMG) como “Jefe de políticas públicas”. El DPMG desarrolló un ambicioso programa para reformar y actualizar las capacidades relativas a la implementación de políticas a través de todos los ministerios. Bajo la dirección del DPMG, los profesionales, técnicos y directivos en los distintos ministerios comenzaron el desarrollo de una estrategia para mejorar las capacidades relacionadas con la implementación de políticas, lo que abarcaba las capacidades, habilidades y calidad (Dept of Prime Minister and Cabinet 2016).

Es importante notar que en la época en que este trabajo empezaba a mostrar sus frutos, el Primer Ministro hizo un discurso en el que declaró más claramente que nunca la obligación que tienen los servidores públicos de prestar asesoría y entregar consejo al sistema político de manera libre, franca, sin miedo y con perspectiva de futuro (Key 2016). Ese discurso también detalló los requerimientos que estipulaban las revisiones hechas en 2013 a la Ley de Sector Estatal, particularmente con respecto a la obligación de ministerios para construir y preservar las capacidades en el planteamiento de políticas públicas. Hay un pasaje que vale la pena citar:

En 2013 dimos un paso importante hacia la integración de este tipo de pensamiento en los departamentos del servicio público por medio de las enmiendas que se le hicieron a la Ley del Sector Estatal, aprobada con el apoyo de la oposición. Un cambio clave que se hizo fue el hacer de la supervisión una responsabilidad formal de los altos directivos. Los altos directivos ahora son responsables frente a su ministro por la gestión y supervisión de su departamento, definida esta como la planificación activa y la administración de los intereses de este a mediano y largo plazo. Eso incluye la habilidad del departamento para ofrecer un consejo libre y franco a los gobiernos subsiguientes. Esto subraya la importancia que le damos a la asesoría en profundidad, robusta y políticamente neutra. Para poder cumplir con esta responsabilidad, los altos directivos tendrán que ser capaces de aconsejar a sus ministros sobre los riesgos a futuro, así como sobre las oportunidades en sus respectivas áreas. Esto les requerirá que inviertan una cantidad adecuada de recursos estratégicos y de investigación en la búsqueda de opciones y soluciones. También será necesario que piensen sobre qué prioridades podría tener un futuro gobierno. Esto significa que deberán tener un conocimiento profundo sobre temas que tal vez no estén en la agenda de sus actuales ministros. Mientras yo exijo a los ministros responsabilizarse por las prioridades de hoy, ellos también tienen la responsabilidad de asegurar que sus departamentos estén pensando sobre los desafíos del mañana.

Es muy pronto para evaluar qué beneficios a largo plazo se están dando a partir de la atención que el presente gobierno le ha prestado a la formación de capacidades en políticas públicas, pero las iniciativas que se han tomado en los últimos años son las más prometedoras que se han intentado a la fecha.

7 /

Inversión social

La última iniciativa en la evolución del sector público de Nueva Zelanda se denomina *inversión social*. Se destaca respecto de la ya referida evolución de reformas en que no es una iniciativa de arriba hacia aba-

jo, sino más bien un conjunto de flujos que convergen y se separan, pero que en su conjunto son capaces lograr innovaciones en la forma de pensar e implementar las políticas sociales. Sus orígenes se remontan varios años atrás y vestigios de esta se observan en variados conceptos y ubicaciones.

La *inversión social* es particularmente prominente hoy en la agenda política de Nueva Zelanda, dado que para el Primer Ministro, Bill English, es una prioridad personal que se encuentra entre los primeros temas de su agenda.

La definición más común de *inversión social* proviene de la Unidad de Inversión Social (*Social Investment Unit*, SIU), concepto que ha sido respaldado por el gabinete (Social Investment Unit 2016):

- La *inversión social* se trata de mejorar las vidas de los neozelandeses por medio del uso en el sistema público de prácticas de inversión rigurosas y basadas en la evidencia. Esto significa usar la información y la tecnología para identificar a aquellas personas que se beneficiarían de una inversión adicional temprana en sus resultados a largo plazo, además de comprender mejor sus necesidades y qué sistemas funcionan para ellas, para luego ajustar los servicios según la nueva información. Lo que se aprende a partir de este proceso a su vez informa la próxima etapa en la toma de decisiones de inversión.
- La *inversión social* considera las necesidades de las personas que dependen de los servicios públicos como centrales para las decisiones sobre planes, programas y recursos, mediante:
 - La fijación de metas claras y medibles para ayudar a esas personas.
 - Uso de información y tecnología para comprender mejor las necesidades de las personas que dependen de los servicios públicos y sobre qué servicios reciben actualmente.
 - Medir sistemáticamente la efectividad de los servicios, de forma de saber qué funciona y para quién, así como integrar este aprendizaje al proceso de toma de decisiones.
 - Comprar resultados más que insumos específicos, y traspasar el financiamiento a los servicios más efectivos, ya sean entregados por organizaciones gubernamentales o no gubernamentales (ONG).

La implementación va a variar y tal vez incluya:

- Un enfoque particular en un grupo vulnerable o grupos de alto riesgo.
- Invertir directamente en personas que están en riesgo de tener malos resultados más adelante en su vida.
- Más información proveniente de fuera del sector público en relación con los análisis, innovación y entrega de servicios.
- Trabajar con las organizaciones locales para adquirir resultados para, con y de parte de las comunidades.
- Nuevos servicios orientados al ciudadano que sean transversales a todos los canales de servicio departamental existentes.

La *inversión social* es inversión, en el sentido de que busca cambiar el balance de la política social, desde la lógica de gastar en personas cuya situación las convierte en elegibles para recibir ayuda, a una donde el gasto se hace de manera preventiva, con lo que se obtienen mejores efectos sociales y más adelante puede significar menos gastos en estos mismos grupos poblacionales. Mientras que los gastos en infraestructura siempre se han evaluado como inversiones que tienen un costo inmediato y entregan beneficios después, las grandes áreas del gasto social no se han evaluado así. Sin embargo, sería un error sugerir que esto es completamente nuevo, dado que hay una larga historia de conceptualización del gasto del Estado en esta manera. Lo novedoso en este caso son las bases de datos y los métodos analíticos que han aparecido por primera vez, lo que permite hacer cálculos para evaluar el impacto a largo plazo de los gastos actuales en los programas de apoyo social.

También una característica de interés de la *inversión social* es la apertura de mente por parte del gobierno para usar formas innovadoras para financiar a los proveedores de servicios, con el objetivo de mezclar prestaciones y así poder cumplir con las necesidades de varios grupos de formas que no están sesgadas hacia instituciones del Estado.

La Comisión de Productividad recientemente escribió un informe en el que se mostraba que las familias más vulnerables tienen necesidades múltiples, complejas e interrelacionadas, junto con una capacidad menor de enfrentar esas necesidades y acceder a recursos de apoyo (Productivity Commission 2015a). Se recomendaba que el enfoque de

la *inversión social* pudiera entregar formas nuevas y efectivas para apoyar a estas personas, las familias y sus comunidades. Un mensaje importante del informe de la Comisión de Productividad fue que no se estaban cubriendo las necesidades de las personas con carencias complejas y bajas capacidades, a pesar del esfuerzo realizado durante muchos años para aumentar la coordinación entre los ministerios en la persecución de los objetivos transversales de los sectores. Estas son las que en estadística social se las llama “largas colas” en las distribuciones.

El panorama de las políticas sociales se puede caracterizar como un sistema adaptativo complejo y, como sucede con este tipo de sistemas, se resiste al control y a la dirigencia vertical. El enfoque de *inversión social* busca facilitar la innovación adaptativa descentralizada, cerca de los beneficiarios de los servicios y tomando en cuenta sus circunstancias particulares y capacidades. Se busca apoyar los llamados *vehículos de impacto colectivo* de diseño y prestación de servicios. Hay numerosos ejemplos prácticos para ilustrar un enfoque. Un ejemplo es el programa que abordó el fenómeno de las personas en situación de calle en la ciudad de Hamilton, donde una ONG y varias agencias del gobierno colaboraron en el trabajo de enfrentar el problema de personas que dormían en varios lugares públicos de la ciudad. La forma en que el gobierno maneja estos *vehículos de impacto colectivo* requiere de reformas a los sistemas de financiamiento y rendición de cuentas, reconociendo que el centro no puede imponer controles detallados para estos modelos sin distorsionar ni restringir las características de las que depende su éxito.

Por tanto, la *inversión social* es un cambio en la estrategia, en las estructuras y en los procesos, con el fin de producir mejores resultados en áreas donde el sistema convencional es más débil. Las características de este enfoque son: la determinación de un objetivo, apoyo a quienes toman las decisiones de intervención y agilidad en relación con el aprendizaje, la innovación y reinversión:

- La determinación del objetivo se hace según análisis y datos, con el fin de reducir asignaciones erróneas de recursos producto de fallas en la identificación de intervenciones exitosas. La identificación incluye tanto a los individuos como a familias y comunidades que reciben servicios, además de la adaptación de estos últimos a las características específicas de sus beneficiarios.

- Más apoyo y atención a la generación de capacidades, infraestructura, incentivos y temas éticos sobre el uso de algoritmos de aprendizaje automático (*machine learning*). Esto también incluye el “comisionar”, que significa desarrollar modelos alternativos de asignación de recursos y prestación de servicios especialmente para necesidades exigentes y complejas. Esto considera los modelos de impacto colectivo, que son aquellos relacionados con asociaciones de proveedores de servicios que directamente apoyan a la población objetivo, como, por ejemplo, servicios integrados a quienes sufren de enfermedades mentales.
- Innovación por medio de un mejor conocimiento que conlleve una toma de decisiones más efectiva, seguido de una “re inversión” fundamentada en las nuevas reflexiones a partir de la experiencia. Esto requiere adaptarse a bajo costo a los cambios que habrá que hacer con respecto a las nuevas oportunidades por identificar.

Si bien la *inversión social* se puede desarrollar en direcciones que cambien fundamentalmente la política, los análisis y la prestación de servicios, se debe tener en cuenta que esta lógica no es del todo nueva ni se requiere sea presentada como un cambio fundamental. Esta iniciativa comienza con la vinculación de la información administrativa de las personas que el gobierno ya maneja, a fin de usarla para informar la gestión de los servicios. En efecto, el análisis que se hizo usando datos administrativos les ha dado un mucho mejor apoyo a algunos ministros para las decisiones sobre los programas de bienestar social. Un ejemplo es un análisis realizado en 2009 respecto de dos mil niños de entre 6 y 9 años de edad que estaban en el sistema de bienestar social y cuyo gasto social estimado en beneficios futuros ascendía a NZD\$ 750 millones. Cuando se demostró la posibilidad de bajar los costos proyectados a través de una mejor focalización y coordinación de prestaciones, el Primer Ministro comentó que la oportunidad era demasiado buena como para dejarla pasar.

7.1. Retorno social y fiscal

El Departamento del Tesoro apoya esta iniciativa, pero tiene un desafío por delante al tener que pensar cómo debe responder desde su rol a estas nuevas posibilidades. En particular, ¿cómo distinguir una inversión con una tasa de retorno fiscal de una proposición que simplemente au-

menta el gasto total? Hasta ahora, la respuesta ha tenido dos caras. En primer lugar, el Departamento del Tesoro ha introducido un flujo de financiamiento apartado en el sistema del presupuesto, lo que es exclusivo para las propuestas de *inversión social* que cumplen con un muy alto estándar de evidencia y análisis. Esta categoría de presupuesto no tiene límite máximo o, para ser más precisos, el financiamiento está limitado por el estándar que se ha fijado para la calidad de las propuestas. Esto se hizo, en parte, para fomentar que los ministerios ingresen iniciativas de *inversión social* con la posibilidad de financiamiento adicional, aparte de sus asignaciones presupuestarias normales. Esto se hizo también para corregir un problema con un experimento anterior, en el que propuestas que involucraron mucho esfuerzo en prepararse quedaron fuera durante el proceso presupuestario, debido a presiones de costos y otras prioridades gubernamentales. En segundo lugar, el Departamento del Tesoro ha promulgado una versión actualizada y refinada de su ya antiguo sistema de análisis costo-beneficio, el cual se ha adaptado a las características de la *inversión social*.

Más allá de esto, se tiene que aceptar que hay formas de gasto social que pueden tener beneficios muy sustanciales para los ciudadanos y la sociedad, pero que no producen retorno fiscal. El suicidio implica un costo social alto, pero las medidas preventivas pueden tener un impacto fiscal bajo. De igual forma, cierto tipo de cuidado para adultos mayores conlleva un bajo retorno fiscal a simple vista. Sin embargo, el enfoque de *inversión social* igualmente puede ser adecuado para afinar mejor los esfuerzos y mejorar los resultados en ambos casos. Con todo, los ciudadanos tienen derecho a los servicios sociales incluso si no hay un retorno fiscal, o, en algunos casos, ni siquiera obtendrán mejores resultados para ellos, por lo que la *inversión social* no debe concebirse como una herramienta universal para guiar todo el gasto social. Hay, por cierto, lugares donde dicha inversión puede producir grandes retornos en términos tanto de resultados sociales como de políticas fiscales.

La *inversión social* debe entenderse como un medio para mejorar la toma de decisiones a la hora de asignar recursos y no solo como una forma de obtener retornos fiscales. La dificultad está en que, para el Departamento del Tesoro, la distinción entre los programas que dan un retorno fiscal y aquellos que no sigue siendo fundamental. Este no pue-

de financiar propuestas de gasto que antes habría rechazado, solamente porque ahora se cataloguen como inversiones. Por tanto, los nuevos métodos deben distinguir y al mismo tiempo balancear los ahorros fiscales con mejoras en los resultados sociales. Este es un tema fundamental con el que las autoridades todavía batallan y que se debe tratar en la evolución de la gobernanza de la *inversión social*. Hubo un movido debate sobre el peso relativo que se le puede asignar a los cálculos fiscales en relación a la *inversión social*, pero en opinión del autor, la dualidad entre los costos fiscales y no fiscales y sus beneficios debe ser considerada caso a caso. Incluso así, todavía hay algo de verdad en el comentario hecho por el ministro de Finanzas después de ver algunas de las primeras iniciativas de *inversión social*: “Lo que funciona para las comunidades, funciona para la contabilidad del gobierno”.

7.2. Integración de información administrativa

Una razón crucial para el momento de tomar la decisión de una iniciativa más amplia de *inversión social* fue el tsunami de información disponible que podía usarse para analizar las políticas sociales; no había tan solo información administrativa del Gobierno, también había información de todo el sector social más allá del Gobierno, e incluso internacionalmente. Además, hemos presenciado un crecimiento rápido de fuentes de información y de redes de personas que se ocupan globalmente de la evidencia del impacto de las intervenciones y su efecto en la política social. Los asesores de política pública hoy tienen amplios recursos intelectuales que antes no estaban disponibles, en los que pueden apoyarse al momento de emitir asesorías.

Durante los últimos años, las reformas a las políticas de bienestar social han introducido métodos actuariales para mejorar el proceso de definición de prioridades. El Gobierno siempre ha tenido información administrativa y en 2004 el servicio de Infancia, Juventud y Familia (*Child, Youth and Family, CYF*) comenzó a agruparla por cliente y de manera longitudinal. Entonces se hizo posible la aplicación de técnicas actuariales y otros modelos predictivos. El servicio de Trabajo e Ingreso (*Work and Income Service*) ha usado estos modelos para focalizar sus esfuerzos en que las personas vuelvan a trabajar.

Con el fin de facilitar la difusión de los métodos de *inversión social* en todo el Estado, se estableció la Unidad de Inversión social (*Social Investment Unit*, SIU) como centro de buenas prácticas y proveedor de asesoría, guía e infraestructura. En paralelo con esto, el Departamento de Estadísticas ha desarrollado una base de datos que integra los registros administrativos del Estado, tanto de los ministerios sociales como de otras entidades, y que se conoce como IDI (*Integrated Data Infrastructure*). Se trata de una base de datos longitudinal que se nutre de todos los registros individuales de los usuarios de los servicios sociales y sus servicios relacionados y que luego es anonimizada. La SIU recientemente ha desarrollado una “capa analítica” que recorre toda la IDI y permitirá a los usuarios realizar investigaciones que ayuden a tomar decisiones informadas sobre la efectividad y asignación de recursos.

Un ejemplo del tipo de análisis que se puede realizar con información administrativa es el siguiente (las oraciones entre paréntesis han sido añadidas) (Crichton et al. 2015):

El análisis principal es uno de cohortes enfocado en aquellos nacidos entre el 1 de julio de 1990 y el 30 de junio de 1991, a quienes se les puede observar hasta los 21 años de edad. También se estiman los efectos a futuro en esta cohorte cuando lleguen a los 36 años. El Proyecto generó un conjunto de resultados de amplio espectro en relación con los efectos en niños que experimentaron, por ejemplo, uno o más tipos de desventajas en la niñez, a los 5, 13 y 18 años de edad. Por ejemplo, si se consideran niños con desventajas múltiples, encontramos que aquellos que habían tenido un padre o cuidador con antecedentes de sentencia emitidos por Correcciones (Servicio Penitenciario), y que habían recibido apoyo durante gran parte de su niñez, estaban considerablemente peor que otros niños. Alrededor de un 1 por ciento de los niños en la cohorte de 1990/91 cumplía con estos criterios. En comparación con todos los niños eran significativamente menos propensos a culminar el NCEA (graduado de educación media), alrededor de cinco veces más propensos a haber tenido un citación a la justicia juvenil por parte del CYF, cinco veces más propensos a haber recibido beneficios durante más de dos años antes de cumplir 21, y siete veces más propensos a haber estado encarcelados antes de los 21.

Se desarrolló una “herramienta de reflexión” interactiva, con visualizaciones de datos que permitan analizar muchas características interesantes y correlaciones entre diferentes segmentos de la población. Por ejemplo, un conjunto de conclusiones es que hay cuatro indicadores clave para los niños que se relacionan con malos resultados más adelante en sus vidas:

- Hallazgos de abuso o negligencia (8 por ciento de los niños).
- Haber subsistido principalmente a partir de beneficios estatales desde el nacimiento (15 por ciento de los niños).
- Tener un padre en prisión o cumpliendo una sentencia comunitaria (17 por ciento de los niños).
- Tener una madre sin escolaridad formal (10 por ciento de los niños).

Si las autoridades chilenas se inclinan a dar un paso hacia el territorio de la *inversión social*, el lugar por el cual se debe comenzar es en la vinculación y análisis de los datos administrativos del Estado y construir a partir de ahí en busca de mejores resultados.

7.3. Implicaciones para la administración pública

El concepto de *inversión social* ya discutido anteriormente se enfoca en el uso de nuevas fuentes de datos y métodos por parte de los ministerios, para mejorar la efectividad de los servicios en la obtención de resultados. Varios están incorporando conceptos de *inversión social* en la forma en que ejecutan sus operaciones. Sin embargo, además de mejorar el desempeño de los ministerios centrales, la *inversión social* implica un cambio de un énfasis: desde uno “de arriba hacia abajo”, centralizado, guiado por reglas, a uno basado en una administración adaptativa y de una forma más descentralizada. El enfoque ya no es la eficiencia dentro de las cadenas jerárquicas de responsabilidad; ahora se trata de la eficiencia en las asignaciones y la eficiencia dinámica, incluyendo la promoción de estrategias de servicios organizados de forma horizontal con énfasis en el aprendizaje y la innovación.

Estos últimos enfoques se nutren de la literatura internacional y de la experiencia local con iniciativas de impacto colectivo que ayudan a los ciudadanos a tener mejores vidas. Estos *vehículos de impacto colectivo*

solamente funcionan si hay un cambio en la gobernanza y las disposiciones de financiamiento entre el Estado y los proveedores no estatales de servicios sociales. También involucrarán la descentralización dentro del Estado con el fin de facilitar la participación de los empleados estatales en la elaboración de disposiciones que tienen impacto colectivo y sobre las cuales no tienen pleno control. Se está avanzando bien en el desarrollo de estos nuevos tipos de gobernanza y disposiciones de financiamiento, pero los diseños están incompletos y hay poca información disponible a partir de la cual se pueda juzgar el proceso. Sin embargo, hay numerosos casos de estudio exitosos, tales como el programa para resolver el problema de las personas en situación de calle en la ciudad de Hamilton, al cual ya se hizo referencia.

7.4. Temas de privacidad

Un tema muy comentado cuando se escribió este documento tiene que ver con la privacidad de la información sobre los ciudadanos que es almacenada en bases de datos estatales. La opinión de algunos parece ser que la información personal es necesaria para poder focalizar servicios hacia los individuos. La opinión contraria dice que los ministerios centrales solamente requieren los datos necesarios para el propósito de administración y debido cumplimiento, junto con la investigación y el análisis, lo que se puede hacer con datos anónimos. Aunque hoy hay un gran beneficio que emerge a partir de la integración de las bases de datos administrativas del Gobierno, en el futuro los ciudadanos tendrán una gran cantidad de datos de naturaleza personal, que no querrían compartir con el gobierno; por ejemplo, su genoma, su ubicación en todo momento, y los datos de monitoreo de sus relojes inteligentes.

Un grupo patrocinado por el gobierno ha desarrollado un marco de políticas para la protección de datos privados (*Data Futures Forum*). Planteaba los principios de la protección de datos, con lo que se hace énfasis en el título de propiedad de los individuos sobre sus propios datos y los principios que otros deben tener en cuenta con el fin de tener derechos sobre esos datos, al igual que el permiso para acceder a ellos. Estos principios son un cimiento prometedor para que se resuelva cualquier controversia actual sobre la privacidad de los datos en relación con

la *inversión social*. Pero será difícil avanzar en esta dirección, dado que la mentalidad de las agencias estatales está hoy en la dirección de presionar fuertemente contra las fronteras de la privacidad.

8 /

Reflexiones sobre 35 años de cambios

A partir de una visión retrospectiva sobre el curso de los sucesos ya descritos, esta sección del artículo ofrece una reflexión sobre treinta y cinco años de cambio, al hacer referencia a los principales temas que surgieron y que siguen presentes. Como ya se adelantó en la introducción, estos temas son: colaboración horizontal entre las agencias estatales, el fijar metas estratégicas y operacionales, capacidades y cultura, estrategias y vías para el cambio y la confianza.

Durante los noventa surgió la crítica de que el enfoque de los convenios de desempeño estaba minando la colaboración entre ministerios al servicio de objetivos transversales del gobierno. En relación con esto, pero en un ámbito distinto, la crítica era que tal colaboración también estaba siendo afectada por el uso de productos como medidas de desempeño, además de la fijación de metas de forma inadecuada. El último punto era parte de la crítica de Logan en 1991. En esta sección se discute sobre la colaboración, mientras que en la próxima sección se exploran los problemas al fijar metas estratégicas y operacionales.

8.1. Colaboración entre ministros y funcionarios públicos

La preocupación de Schick sobre la colaboración tenía muchas aristas y abarcaba valores no necesariamente vinculados al proceso de colaboración, aunque al momento de su revisión no se hizo hincapié en estos valores. Otros contribuyentes a esta narrativa crítica hablaban sobre cómo las reformas habían debilitado la cultura de colaboración. Es difícil encontrar evidencia de esto y queda la pregunta de si esta aseveración es sobre la cultura o los procesos. Es ciertamente verdad que siempre ha habido, y todavía hay, un grado de colaboración efectiva en ciertos temas.

A veces no se puede llegar a un consenso a pesar de la buena voluntad o del esfuerzo de las autoridades por encontrar un piso común. Un

ejemplo de esto es la reforma de la Ley de Sociedades de la década de los noventa, en donde las visiones del Ministerio de Justicia, por una parte, y el Departamento del Tesoro y el ministro de Comercio e Industria, por otra, respecto del rol del Estado en la regulación de compañías públicas, eran simplemente irreconciliables.

Las quejas sobre una colaboración inadecuada pueden ser sutiles. Por ejemplo, cuando los ministros toman decisiones difíciles entre visiones opuestas, los perdedores pueden estar predispuestos a quejarse de una falta de colaboración. Por lo pronto, las críticas al reformado sistema de administración pública en relación con los intereses colectivos del gobierno se debieron, en parte, al hecho de que a algunos críticos simplemente no les gustaban las estrategias perseguidas por los dos gobiernos reformistas durante las décadas de los ochenta y los noventa.

Algunas personas con experiencia al interior del aparato público y que vivieron ambos formatos de administración observaron que el sistema, antes y después de las reformas, podía usarse para promover la colaboración en el objetivo de cumplir las prioridades estratégicas urgentes del gobierno. Respalda esta visión el hecho de que el Partido Laborista durante los ochenta y el Gobierno del Partido Nacional hasta 1993 fueron altamente estratégicos en la persecución de objetivos no del todo populares y que además eran transversales y pertenecían a portafolios entrecruzados. El sistema de administración pública respondió a esas dos agendas de forma bastante enérgica. Por ejemplo, Logan alabó el nuevo sistema y lo consideró como un apoyo para la implementación del presupuesto de 1991, el que tuvo implicaciones de gran alcance, además de controversiales, a través de todos los portafolios.

Los observadores más experimentados dijeron que el sistema había sido y se mantenía tan coordinado como los ministros querían que fuese. Los que tenían información privilegiada sabían bien que los compromisos públicos de colaboración comúnmente fracasaban frente a las directrices privadas de los ministros a sus ministerios con el fin de poner sus propias prioridades primero. Se tiene que ser un administrador muy valiente para sacar recursos del trabajo prioritario de su ministro para cumplir con las prioridades de otros ministerios. Por lo tanto, el tema a cuán colaborativos deberían ser los ministros no debería verse como una preocupación general sobre la cultura solamente, sino también como

algo circunstancial e influenciado por la claridad con la que el gobierno expresa lo que quiere mediante prioridades estratégicas amplias.

Además, es muy poco realista pensar que un cambio estratégico importante sea implementado sin argumentos en contra o alguna resistencia, siendo que en general este será muy disruptivo para las instituciones existentes. Esto no es poco sano en una democracia donde el Estado es dirigido por un conjunto de ministros que no siempre están de acuerdo entre ellos, como tampoco lo están sus ministerios asociados. Un gabinete no es un directorio. Los ministerios tienen perspectivas, cuentan con partes interesadas y con intereses propiamente tales. Habiendo dicho esto, no se pueden ignorar las fuertes declaraciones emitidas por Jenny Shipley cuando siendo ministra de Servicios Estatales (Shipley 1997), declaraba que una minoría de departamentos “habían puesto sus intereses territoriales por delante del interés colectivo”, y añadía detalles sobre el abatimiento que sentían los ministros cuando “lo que se suponía que debía ser un debate inteligente sobre políticas públicas degeneraba en una competencia de gruñidos entre las agencias”. Y concluía que “el sector estatal debe demostrar que puede reflexionar y entregar resultados con la misma disciplina que la responsabilidad colectiva le pide al gabinete”. Probablemente no tenía la intención de que sus declaraciones fuesen ambiguas, pero lo anterior hace recordar la frase que se refería a que los ministerios serían tan coordinados como lo fuese el gabinete. En términos simples, lo percibía como un problema serio. Sin embargo, según la visión de este autor, quien fue anteriormente un asesor sénior durante y después de las reformas, tales comportamientos eran evidentes también antes de las modificaciones. Lo que cambió fue que se dieron cuenta de que la agenda emergente en áreas sociales complejas requería de una mayor colaboración entre las agencias.

Cuando Shipley se convirtió en Primera Ministra organizó su gabinete para que pusiera en práctica sus posturas sobre la responsabilidad colectiva mediante la creación de grupos de ministros en portafolios en que se entrecruzaban sus mandatos, para así diseñar y entregar programas que traspasaran las fronteras entre los portafolios. Adaptó el proceso presupuestario de forma tal que los recursos se traspasaran en el margen entre ministerios relacionados para que así buscaran sus objetivos conjuntos. También recortó el tiempo que los ministros pasaban en reu-

niones del gabinete, de forma de promover la descentralización de la autoridad en estos comités. Según la visión de este autor, eso fue una innovación positiva que funcionó razonablemente bien al promover la colaboración entre ministros, además de que redujo sus incentivos para solamente proteger los intereses de sus ministerios. Bill English, que fue ministro durante el gobierno de Shipley y ahora es Primer Ministro, comentó irónicamente en su momento respecto de la consternación con que las autoridades departamentales miraban cómo sus intereses se negociaban entre sus ministros.

El acuerdo general sobre el tema de los intereses colectivos del gobierno se plasmó también en un documento de la SSC en 1998, que lo planteó de esta forma (SSC 1998):

Una de las preocupaciones respecto de la transferencia de atribuciones de la administración que planteaba la Ley del Sector Estatal era que se ponía en riesgo la continuidad del concepto de un servicio público unificado. Los altos directivos tomaron su nueva independencia con tanto gusto que por un momento parecía que estas preocupaciones estaban bien fundamentadas. Sin embargo, a medida que pasó el tiempo, se restauró un equilibrio. Después de todo, el gobierno sigue siendo una única entidad de negocios y los departamentos y sus altos directivos claramente necesitan trabajar de forma cooperativa en el desarrollo de políticas, asesoría para el gobierno y prestación de servicios. También debían compartir la responsabilidad frente a temas de “interés colectivo”, tales como el desarrollo de la administración sénior, políticas de recursos humanos en general, y el mantenimiento de estándares éticos y profesionales. Todavía sigue existiendo un servicio público unificado, aunque este funciona ahora por delegación de poderes y coordinación estratégica, más que como un sistema centralizado.

8.2. *Cambios en la maquinaria de coordinación*

Antes de las reformas de los ochenta, los ministerios siempre habían colaborado por medio de disposiciones *ad hoc* en la persecución de objetivos estratégicos importantes bajo la dirección de ministros sénior. Hubo también arreglos colaborativos entre departamentos bajo el mecanismo

de comités interdepartamentales. Un punto que suele pasarse por alto en la narrativa es que, a mediados de los ochenta, el gobierno laborista abolió el más poderoso de estos comités: el Comité de Oficiales Económicos. Este era dirigido por el Secretario del Tesoro, que debía firmar cualquier asesoría oficial que estuviese dirigida al subcomité más poderoso del gabinete: el Comité Económico del Gabinete. Durante el gobierno anterior, el Primer Ministro también fue el ministro de Finanzas y se aseguraba que todo lo importante pasara por este comité. Esta poderosa maquinaria de coordinación se abolió y no se reemplazó con ninguna disposición similar. Se veía como darle mucho poder al Departamento del Tesoro.

Así que, al sacar conclusiones sobre si la introducción de un sistema de administración basado en el desempeño quebró la coordinación, se debe considerar que las disposiciones más poderosas para fomentar la coordinación en el pasado se abolieron. Además, se debe evaluar el sistema que lo reemplazó.

El Manual del Gabinete establece reglas detalladas sobre las obligaciones de los directivos que prestan asesoría al gabinete, como la de consultar con otros cuando hay intereses cruzados y también para cuando el Departamento del Tesoro entrega asesorías sobre una propuesta que tiene alcances económicos y financieros. Esto aborda el flujo cotidiano del quehacer de un gobierno, pero no toca la gestión de temas transversales y estratégicos que no emergen en el flujo normal de la toma de decisiones. También hay un lado más oscuro en relación con las regulaciones que tratan de imponer la coordinación, y es que estas se pueden usar para bloquear las asesorías que se entregan a los ministros. El gobierno laborista durante los ochenta insistió en que las diferencias significativas entre los asesores directivos debían resolverse por medio de la intervención de los ministros y no debían esconderse o difuminarse en los círculos de asesores. Pero durante el gobierno laborista posterior las regulaciones sobre coordinación en algunas instancias se usaron para impedir que cierto tipo de asesorías llegara al gabinete. Un ejemplo de esto fue la asesoría del Departamento del Tesoro sobre el desempeño y financiamiento del sector sanitario.^[3]

[3] Alrededor de 2004, el ministro de Salud insistió en que la asesoría del Departamento del Tesoro al gabinete debía acordarse en conjunto con el Ministerio de Salud, para así bloquear que el Departamento del Tesoro accediera directamente al gabinete en relación con algunos temas sanitarios.

Durante el gobierno de Clark (1999-2008), la coordinación tendió a ser más transaccional que estratégica, y se centraba en varios grupos de directores nombrados para tratar temas particulares. Los resultados del enfoque BPS en 2012, junto con el fortalecimiento del rol de las tres agencias centrales de coordinación, y finalmente la extensión de los poderes del Comisionado de Servicios Estatales; todos se pueden ver como un sistema de coordinación en evolución. La extensión del período temporal de los presupuestos y otras características del marco de responsabilidad fiscal y procedimientos relacionados también promovieron una mayor atención a temas estratégicos importantes.

Las series de iniciativas para mejorar la coordinación a lo largo de tres gobiernos y cuatro primeros ministros se han fortalecido entre ellas y han expuesto y tratado de solucionar debilidades. Se ha aprendido mucho sobre qué cambios quedan, como muestran las iniciativas de *inversión social*. Pero se puede concluir con seguridad que las dificultades de coordinación no se pueden atribuir a las reformas de treinta años antes que buscaban mejorar el desempeño.

8.3. *Determinación de metas estratégicas*

El informe Logan en 1991 recomendaba poner más atención a los objetivos estratégicos dentro de los procesos de la administración pública. Su perspectiva reflejaba su vasta experiencia en el ámbito de los sistemas de administración y cultura de IBM, debido a la cual observó que al gobierno no tenía proceso alguno que derivara en el establecimiento de metas estratégicas a las que él estaba acostumbrado. Los ministros de Finanzas de los dos gobiernos reformistas (Roger Douglas, durante 1984-88, y Ruth Richardson, durante 1990-93) habrían encontrado en esto motivo para reírse, dado que eran hábiles operadores en el sistema político y sabían que un gobierno no fija sus metas como una gran corporación. Ambos ministros probaron ser capaces de lograr importantes cambios en las políticas, la gobernanza y administración, incluso en la ausencia de un sistema de planificación estratégica corporativa de alcance gubernamental. Pero con el tiempo surgieron otras influencias que hicieron más compatible la perspectiva de Logan con el sello de un gobierno que estaba cambiando hacia una política más de consenso

después de haber sufrido duras pérdidas en su base de apoyo electoral en 1993.

Cuando los primeros movimientos reformistas murieron después de 1993, los ministros que los habían dirigido fueron reemplazados por otros que no estaban tan motivados por un sentido de urgencia de los problemas que tenían que resolver. También concluyeron que políticamente el mandato para introducir cambios disruptivos había expirado, y si debía haber más cambios, estos debían hacerse de una forma diferente. Al recordar que ambos períodos de la reforma habían sido, en parte importante, dirigidos por los ministros de Finanzas, la coordinación se puede ver como la re-evaluación del control por parte del Primer Ministro. Los sistemas de SRA (*Strategic Result Areas*) y KRA (*Key Result Areas*) de los noventa buscaron fortalecer la coordinación en el centro del gobierno para obtener metas estratégicas de alto nivel. Estos sistemas tenían antecedentes en los principios de los noventa, cuando grupos de asesores de distintos ministerios tuvieron la tarea de desarrollar políticas y estrategias de mejora en un pequeño número de áreas críticas para la actividad gubernamental, como, por ejemplo, la regulación económica. Las SRA eran metas de alto nivel gubernamental, mientras que las KRA especificaban contribuciones de esos ministerios y estaban integradas en los convenios de desempeño de los altos directivos. El informe de Schick documenta el desarrollo de estos conceptos (Schick 1996), a la vez que escribía favorablemente sobre ellos en ese momento. Una revisión de la SSC (1997) también fue positiva, aunque mencionaba la necesidad de tener vínculos más fuertes con el presupuesto y más atención al avance en el logro de las metas gubernamentales. Reflexiones posteriores no fueron tan entusiastas, y en una segunda revisión que hizo Shick (2001), este último concluyó que las SRA y KRA solamente habían sido marginalmente exitosas en imponer una dirección estratégica en las operaciones gubernamentales. Sin embargo, notó la importancia de la Ley de Responsabilidad Fiscal, apoyada por contabilidad en base devengada, al dar un marco estratégico para la política fiscal.

La primera elección bajo la representación proporcional mixta, en 1996, forzó a los ministros a tratar de alcanzar consensos con sus aliados de coalición. Los pactos logrados estaban relacionados con políticas específicas más que con iniciativas estratégicas. Por ejemplo, el acuerdo

de la coalición en 1996 incluía un referendo sobre los ahorros obligatorios. Es más, el primer gobierno en este esquema de representación se resquebrajó debido a una discusión sobre la privatización de un aeropuerto. Este nuevo ambiente político no era favorable para un acuerdo transversal en el gobierno sobre prioridades estratégicas, por lo que los Comités de Gabinete dispuestos por Shipley y descritos anteriormente se vieron como una respuesta a esta realidad. Se enfocaba en la coordinación entre ministros, mientras que durante años mucho del esfuerzo por mejorar la coordinación se había enfocado en los ministerios y departamentos.

La iniciativa de los BPS la dirigieron los ministros dentro de un gabinete que no estaba tan apretadamente controlado desde el centro, como lo había sido en la administración Clark. La iniciativa también recibió el apoyo energético de los funcionarios públicos sénior y fue validado por ex altos directivos. Esta era más profunda que los intentos previos por integrar las metas estratégicas en el sistema de la administración pública y tenía más herramientas. Las metas eran más claras y consideraba más ajustes incrementales a la forma en que se alineaban los recursos humanos y financieros con las metas perseguidas. Ahora, si bien la agenda BPS buscaba usar el sistema de gestión de desempeño para focalizar a los ministerios en estas metas transversales y fue exitoso en tanto motivó nuevos ímpetus, la iniciativa no resolvió algunos desafíos importantes en la coordinación entre algunas actividades del Estado. Un ejemplo era la tensión entre el rol del Director de Información (*Chief Information Officer*) y Director del Servicio de Impuestos en relación con la toma de decisiones y responsabilidades respecto del diseño e implementación de grandes inversiones para actualizar los sistemas de TI que soportaban el sistema tributario.

Aunque la iniciativa de los BPS en 2012 representó un progreso sustancial y muy esperado, al promover la colaboración centrada en las metas estratégicas transversales, también se puede ver como una mejora incremental en relación con los desarrollos anteriores y no como la solución definitiva para desafíos de larga data. Cinco años después, el gobierno todavía está buscando formas de mejorar la colaboración profunda y la descentralización, que es esencial para los métodos de impacto colectivo de *inversión social*.

La conclusión de esta larga historia de búsqueda de mecanismos de colaboración en aras de alcanzar metas estratégicas es que no hay una solución general para el desafío de hacer que un sistema jerárquico de gobernanza y entrega de servicios logre funcionar como una red. Menos si se trata de un sistema que se caracteriza por la descentralización y donde el empoderamiento local se considera importante para lidiar con problemas complejos. Habiendo dicho esto, Nueva Zelanda ha aprendido mucho sobre la afinación de los sistemas de control con el fin de permitir respuestas flexibles en los niveles intermedio y micro del Estado, dentro del marco de las metas estratégicas de alto nivel.

Con todo, las soluciones han sido más circunstanciales que generales. Es importante notar que lo que se ha probado hasta la fecha parece inadecuado, si la meta es obtener todos los beneficios de los métodos de *inversión social*. Se necesitan nuevos enfoques para entregar servicios mixtos centrados en la ciudadanía, para personas con necesidades complejas y dispares. Estos requisitos van más allá de los alcances de este artículo, pero se discuten en su totalidad en un informe reciente para el gobierno de un comité dirigido por este autor (Scott et al. 2016).

Una crítica temprana y persistente sobre las reformas es que estas afectaron negativamente la colaboración entre los directivos y ministros en la persecución de objetivos de política más transversales. Sin embargo, según autoridades que experimentaron ambos sistemas y también en la opinión de este autor, nunca hubo una época dorada de colaboración sobre temas nacionales importantes, salvo en lo referido a desafíos externos, lo que de todos modos siguió siendo así después de las reformas de la década de los ochenta. Siempre hubo diferencias, y todavía las hay, entre los asesores con respecto a las políticas, lo que no es evidencia de falta de colaboración. Asumiendo que los asesores son competentes, estas diferencias solo reflejan la operatoria del sistema de asesoría y toma de decisiones del gabinete.

Por su parte, el servicio público siempre ha reaccionado a la implementación de políticas que este ha desaconsejado al Parlamento y siempre lo hará. Así es el sello de un servicio público políticamente neutral. Sin embargo, no es realista pensar que frente a un gobierno que establezca una meta colectiva que amenace de forma significativa los intere-

ses de un ministerio este no hará ningún intento por defender aquellos intereses. Se requiere tener una reflexión detallada sobre cuándo se debe abandonar esta defensa, en pos del interés común.

8.4. Gestión por resultados

La evolución de la fijación de metas estratégicas está estrechamente relacionada con el lugar de los resultados en el sistema de administración pública. Esto, dado que las SRA y su posterior evolución se concibieron no solamente como una forma de implementar prioridades de alto nivel, sino que también para impulsar a todo el sistema a conseguir mejores resultados. Estos desarrollos se describen en un artículo publicado por la SSC (1998), y sus puntos principales se recuerdan y evalúan en el presente documento.

La Ley de Finanzas Públicas de 1989 incorporó el requisito de que los productos fueran especificados con referencias a los resultados a los que debían contribuir. Como un reflejo de las estructuras constitucionales de Nueva Zelanda, los productos eran la responsabilidad primaria de los administradores no políticos, mientras que los ministros eran responsables por especificar qué productos querían y plasmarlo en esos términos en los “contratos de compra”, como se los llamó. Quedaba implícito que cuando tomaban esas decisiones expresaban sus puntos de vista sobre los resultados que deseaban, ya fuera mediante el ejercicio de su discreción ministerial o como un requisito dentro de la legislación del área de políticas en cuestión.

Este cimiento constitucional abstracto fue necesario para apoyar la transferencia de responsabilidades en la toma de decisiones sobre insumos que debían tomar los directivos con el fin de obtener las ganancias de eficiencia que se buscaban. También fue un mensaje importante del ministro de Finanzas a sus colegas de gabinete que debían asumir la responsabilidad por lo que producían sus ministerios, en lugar de ser solo un portavoz de las agendas e intereses de sus ministerios. Sin embargo, para que esta abstracción pudiera ser una realidad funcional, a finales de los ochenta a los ministros se les asignaron recursos para contratar asesorías que los apoyaran en la especificación de los productos que querían. Esto fue puesto en práctica nuevamente en 2009.

Desde el principio, los “contratos de compra”, respaldados por el sistema de la contabilidad en base devengada y los estimados de costos de los productos, permitieron que los ministerios y el Departamento del Tesoro se equiparan mejor para cuestionar las solicitudes presupuestarias de los distintos departamentos, toda vez que ahora contaban con mejor información de lo que costaban las cosas y para qué eran. La intención subyacente fue enviar a todo el sistema la preocupación de una mejor “intervención lógica” para controlar la toma de decisiones a nivel fiscal. Esto, sin embargo, se trata de evaluación y análisis de políticas públicas. Por lo tanto, este nexo entre temas de administración estratégica y resultados se vincula también estrechamente al tema de la asesoría de política pública que entregaban los departamentos a los ministros, la que era frecuentemente inadecuada debido a la falta de capacidades. Esto se discute en otra parte de este documento.

En muchas áreas las inversiones necesarias de esta intervención lógica no se hicieron o se hicieron de forma inadecuada. La toma de decisiones en materia presupuestaria siguió siendo cortoplacista en muchos portafolios, dada la falta de una visión estratégica y de una planificación interanual –un punto que Schick ya había hecho. Los artículos de la SSC apuntan a un alineamiento débil entre los presupuestos y los planes estratégicos, además de ser cortoplacistas en muchas áreas. Esto, en contraste con los nuevos marcos legislativos y de operación contenidos en la Ley del Banco Central de 1989 y la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994, las que consideraban horizontes de largo plazo.

Desde muy temprano en los años posteriores a la reforma, la evidencia es clara que, para obtener todo el potencial de los conceptos y las estructuras en la Ley de Finanzas Públicas y la Ley del Sector Estatal, se requiere un nexo adecuado entre administración estratégica, análisis de políticas, contratos de compra, análisis fiscal, elaboración de presupuestos y gestión del desempeño. En ausencia de este nexo, el enfoque de presupuesto por productos se queda corto, en tanto al sistema le faltaría coherencia estratégica y la justificación de productos en base a resultados asociados sería débil. El informe de Logan (1991), aunque notaba que la reforma había dado éxitos considerables en algunos aspectos, avisó tempranamente y en términos generales la necesidad de enfrentar estas debilidades.

Así que, en retrospectiva, no es sorprendente que el éxito en el uso del sistema fuese algo irregular. La misión que tuvieron los administradores públicos en Nueva Zelanda de implementar la gestión por resultados se ha caracterizado desde el principio por algunos pocos éxitos innovadores, pero también por la dificultad de instalar un enfoque integral a través de las agencias. Por ejemplo, en los noventa, el Departamento de Correcciones orientó su sistema de administración al resultado de reducir la reincidencia de la población penal.

A partir de mediados de los noventa hasta principios del 2000, se llevó cabo una iniciativa conocida como el programa Pathfinder, en el que se ejemplificaban casos exitosos de gestión por resultados. El programa produjo una guía dirigida a un amplio rango de funciones gubernamentales. Esta guía fue elaborada por ocho departamentos distintos (Conservación, Infancia, Juventud & Familia, Correcciones, Aduanas, Salud, Trabajo y Producción Interna & la Autoridad de Seguridad del Transporte Terrestre), patrocinada y activamente apoyada por el Departamento del Tesoro y la SSC. El material comprendía las declaraciones de intenciones, lógicas de intervención para relacionar productos y servicios con resultados, además de mecanismos de medición del desempeño. Las guías se aplicaban a las entidades de la corona, así como a ministerios y departamentos. Se elaboró un documento de formación exhaustiva (SSC-Treasury 2008), según el ciclo de desempeño estándar y el discernimiento de vínculos entre:

- Insumos y productos (eficiencia y economía).
- Productos y resultados intermedios, además de productos y resultados (efectividad y distribución).
- Insumos y resultados (*valor por el dinero*).

Implementar la gestión por resultados de forma integral en todo el sector estatal es difícil en cualquier parte. Este aspecto de la historia de Nueva Zelanda es importante desde la perspectiva de la literatura internacional, por la experiencia que se obtuvo en relación con las reformas del sector público. Ningún gobierno ha tenido éxito de forma completa en usar resultados como primer mecanismo de responsabilidad dentro de su sistema de administración pública. Lo anterior, dado que, en la mayoría de las circunstancias, los resultados no pueden atribuirse fácilmente a acciones de los proveedores de servicios identificados.

Algunos intentos internacionales por articular un sistema estatal basado en resultados han probado ser bastante cosméticos. Los documentos estratégicos en estos casos tienen enunciados respecto de los resultados buscados, pero generalmente estos son tan aspiracionales y vagos que impiden discriminar entre un desempeño excelente y uno malo. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, el gobierno del Clark fijó tres grandes objetivos: Transformación Económica, Familias Jóvenes y Viejas, e Identidad Nacional. Estos eran tan vagos como inútiles para la gestión del desempeño y presupuestaria. En Australia, en cambio, fueron bastante menos grandilocuentes en cuanto a los enunciados de los resultados perseguidos en los documentos presupuestarios federales de la época. Por ejemplo, respecto del gasto en defensa, “los intereses nacionales australianos se protegen y avanzan mediante la provisión de capacidades militares y la promoción de seguridad y estabilidad”. Si bien Australia era vista como un líder mundial en la administración pública en ese momento, de todos modos es difícil imaginar cómo este enunciado sobre resultados podía entregar directrices sobre el presupuesto o la evaluación del desempeño.

Durante la primera década de este siglo, el debate internacional sobre gestión del desempeño solía estar dominado por la discusión presupuesto por resultados. Hay un conjunto de opiniones internacionales que postulan que este enfoque no ha cumplido con las expectativas que tenían sus pioneros. La opinión de este autor se encuentra resumida en varios discursos y artículos (Scott 2008). La evidencia mostró que gran parte de esto era un elemento cosmético, y que, si bien era necesario contar con un sistema presupuestario guiado por los resultados y el desempeño, esto no era una condición suficiente para tener un sistema de administración pública orientada a resultados. El presupuesto puede ser una contribución para el desempeño del sistema de administración, pero se requieren otras características para tener el enfoque integral de gestión del desempeño. Esta conclusión cuadra perfectamente con la experiencia de Nueva Zelanda en materia de gestión por resultados.

El sentido común asocia el concepto de resultado a algo que se valora, pero esto no se sustenta al examinar de cerca las preguntas que plantea. ¿Bajo qué autoridad se especifica un resultado? ¿Acaso quien hace esta especificación sabe qué debe hacerse para obtener mejores resultados?

¿Qué hacer cuando las acciones necesarias para obtener un resultado son vagas o no se conocen? ¿Qué hacer cuando quien especifica un resultado no controla a todos los actores cuya acción se requiere para obtenerlo? Las respuestas a estas preguntas requieren que el nexo descrito anteriormente esté funcionando correctamente. Este nexo pasa por todo el sistema de administración, y para que funcione bien hay que superar importantes desafíos en el diseño de las estructuras y los procesos, además de que también se requiere de una cierta cultura en la organización que no se da de forma natural en la jerarquía burocrática tradicional. En este sentido, vale la pena hacer la reflexión de que el flujo de las iniciativas que se dieron desde Logan hacia los BPS, el PIF y la *inversión social* alimentaron el nexo necesario para que el sistema integrara mejor las preocupaciones sobre coherencia estratégica, eficiencia y efectividad para lograr resultados durante largos períodos. Los BPS han afinado la definición y respuesta a las prioridades estratégicas que requieren de procesos colaborativos elaborados. El PIF se adentra en los conceptos de insumos, productos y resultados, así como definiciones de alto nivel de desempeño, mediante la integración de todos estos conceptos en un mejor enfoque estratégico, análisis de intervención, innovación y una mejor administración en las agencias estatales.

8.5. La capacidad y cultura de los funcionarios públicos

A lo largo de todo el período, las autoridades tanto políticas como del servicio público estuvieron inquietas sobre las capacidades de liderazgo en los ministerios y en el sector estatal en su concepto más amplio (agencias y otras entidades colaboradoras). Un sistema descentralizado de administración requiere capacidades de gestión avanzadas, dado que los niveles subordinados en la jerarquía no pueden cumplir con sus requisitos de desempeño simplemente siguiendo un libro de reglas. En estos 30 años que han transcurrido desde que se aprobó la Ley del Sector Estatal, ha habido preocupación continua por la escasez de talentos disponibles para los puestos directivos. La intención del legislador en cuanto a generar un grupo de altos directivos más diverso y talentoso no se logró en la medida que esperaban, considerando el pago de salarios a nivel de mercado y la eliminación de restricciones a los postulantes que venían de afuera del sistema.

La *Revisión del Centro* (2001) fue una de las muchas evaluaciones que dedicó su atención al desarrollo inadecuado de líderes y personal en general. Aunque reconocía la importancia de la diversidad en la administración de los recursos humanos a través de un amplio abanico de organizaciones estatales, en la revisión se observó una necesidad de tener un marco de trabajo para los recursos humanos que fuese transversal. Un marco con principios que guiaran la formación, el desarrollo, la carga laboral, la igualdad de oportunidades laborales, cultura, valores y *ethos*, el conocimiento constitucional, el Tratado Waitangi, la respuesta y acogida a los maoríes, liderazgo, organización de la mano de obra e intercambio interagencias y comisiones de servicio. También recomendó una “alianza para la igualdad” en relación con los sindicatos del sector estatal.

Es de recordar que, cuando se aprobó la Ley del Sector Estatal, el ministro de Servicios Estatales estaba preocupado por la falta de diversidad entre las personas en el servicio público. Hoy, después de múltiples iniciativas e informes, la diversidad del equipo de administración sénior sigue siendo menor a la esperada. Habiendo dicho esto, las habilidades administrativas del servicio público han mejorado de forma ostensible. Los directivos más jóvenes comenzaron a ser elegibles para puestos directivos y ahora también hay más mujeres en cargos de ese rango. A partir de la experiencia de este autor en el trabajo internacional, la calidad de la administración en el servicio público de Nueva Zelanda se compara favorablemente con la de otros países OCDE. Se espera ver resultados a futuro de la ampliación de los poderes del Comisionado de Servicios Estatales después de las recomendaciones de los BPS, pero todavía es muy pronto para ello.

Sobre el tema de la cultura, Nueva Zelanda lanzó su programa de reformas públicas con un servicio público que había estado arraigado legalmente en la independencia desde 1912. También se había observado el principio del mérito para los ascensos, aunque esto se había distorsionado debido a protecciones para aquellos que ya estaban dentro del sistema y por una suerte de alineación con visiones y valores de la cultura machista europea dominante. Abrir el servicio civil a otros, mantenerlo fuera de la interferencia política, implementar lentamente cambios en los recursos humanos con el fin de tener más diversidad son todas acciones en beneficio de la cultura y valores del servicio público.

Con pocas excepciones, la cultura del servicio público siempre ha sido honesta, meritocrática, motivada por un sentido de servicio al público y se arraigaba en la noción que el gobierno lo dirigen los políticos electos, no los burócratas sénior. Habiendo dicho eso, en todas las partes las burocracias tienden a ser ocasionalmente indolentes, territoriales y resistentes al cambio. No les gustan los cambios que erosionan su poder, reducen sus presupuestos o les asignan sus funciones a ciertas ONG o al sector privado. En perspectiva, es notable el entusiasmo con el que los funcionarios del servicio público se adaptaron a los cambios radicales contenidos en la Ley del Sector Estatal y la Ley de Finanzas Públicas a finales de los ochenta. Este autor era uno de estos funcionarios y recuerda el entusiasmo con el que salió la primera camada de altos directivos a asumir el trabajo de administrar sus agencias y hacer frente a los considerables desafíos de tomar responsabilidad por primera vez para administrar sus finanzas, su personal, sus sistemas de TI, las comunicaciones, etc. Por supuesto, algunos cometieron errores, pero fueron sorprendentemente pocos, y hoy en día es justo decir que el calibre de la administración pública en Nueva Zelanda es bueno, en comparación con otros países desarrollados.

En opinión de este autor, el miedo de los críticos a que este nuevo enfoque administrativo erosionaría los valores del servicio público no se ha concretado. El énfasis en la codificación de estándares que se realizó al principio del gobierno de Clark reflejaba preocupación por parte de los ministros recién llegados. Tales preocupaciones se relacionaban con temas de segundo orden, tales como la contratación de consultores. Los funcionarios públicos sénior demostraron su diligencia y efectividad a través de los varios cambios del gobierno y ministros durante 30 años.

Las quejas recurrentes respecto de que los funcionarios públicos de alto nivel carecen de impulso para innovar tienen algo de asidero. Entrevistas con varios ministros en años recientes revelan frustración por la falta de respuesta y creatividad sobre los temas emergentes. Esto tal vez se basa en las típicas normas burocráticas culturales, aunque, a juicio de este autor, ellas parecen estar mucho más arraigadas en otros países. Por lo demás, la *inversión social* ha engendrado un conjunto de respuestas provenientes de innovadores entusiastas, las que se contraponen a los comportamientos obstructivos de otros.

Aunque el progreso ha sido lento y a veces cauteloso, es justo concluir que la larga tradición de independencia política en el servicio público ha tenido una influencia positiva en la búsqueda de un mejor desempeño. Desde la narrativa de Nueva Zelanda, es claro que la mejora en el desempeño requiere de inversiones a largo plazo en sistemas, capacidades y programas de cambio que transcurren durante muchos años y múltiples gobiernos. Sin dejar de lado los temas persistentes aquí planteados, sería casi imposible construir el argumento de que Nueva Zelanda habría estado mejor con un sistema de nombramientos políticos en el servicio público.

8.6. *Competencias técnicas*

Una preocupación recurrente ha sido respecto de la capacidad de los ministerios para entregar asesorías con profundidad y perspectivas de largo plazo frente a los grandes problemas que enfrenta Nueva Zelanda. Es de notar que en el discurso que hizo Jenny Shipley hace veinte años (Shipley 1997) dijo:

Al movernos desde una lógica de insumos a una de compra de productos, y todo lo que ello involucra, el desafío ahora es enfocarse en los efectos que la comunidad y el gobierno de turno busquen entregar...

La primera plataforma clave para lograr los resultados que el Gobierno y el público esperan es que el Sector Estatal mejore sustantivamente su asesoría de política pública; esto es, de manera relevante y significativa.

Por decirlo en términos toscos, debe haber una mejora sustancial en la calidad de las asesorías de política pública que están disponibles para el gobierno.

Nueva Zelanda todavía tiene algunos problemas serios y deprimentes en cohesión social, por ejemplo.

Muchos, de hecho la mayoría de los neozelandeses, quieren que tengamos oportunidades económicas y programas de servicio social que entreguen prosperidad, inclusión y cohesión social.

Esta es el área más difícil de las políticas públicas, pero ello no puede ser excusa para aceptar o defender el *statu quo*.

Su punto es tan importante hoy como cuando lo expresó. El Primer Ministro actual ha sido públicamente crítico de la insuficiencia de la asesoría de política pública que reciben los ministros. La capacidad de aconsejar en muchas áreas relevantes para la sociedad es hoy insuficiente. Las políticas sociales y sus componentes más importantes han presentado desafíos continuos y de larga data. Hoy en día muchos indicadores sociales son motivo de preocupación en la búsqueda de políticas para mejorarlos y son parte central del debate político actual.

Como cualquier país pequeño, Nueva Zelanda no puede darse el lujo de tener un “gobierno en el exilio”, por lo que los asesores dentro de los ministerios generalmente son los únicos que tienen los recursos necesarios para abordar desafíos programáticos significativos. El informe hecho al gobierno por este autor en 2010 (Scott et al. 2010) ofrecía algunas explicaciones sobre por qué esta capacidad generalmente se queda corta frente a lo que se le exige. Una parte importante de la explicación tiene que ver con que los ministros tienen horizontes de tiempos cortos y rara vez piden asesoría en profundidad sobre políticas públicas. Por esto, la capacidad en los ministerios debe protegerse y se debe invertir en ella, con el fin de que entreguen asesoría no solamente a los ministros de turno, sino que también a otros ministros en el futuro. Una característica útil de las reformas implementadas en el marco de la iniciativa BPS es que se exige a los altos directivos que inviertan en capacidades a futuro y sean responsables por ello. Mientras que la Ley del Sector Estatal de 1988 establecía esto, hubo muchas organizaciones que enfrentaron aprietos presupuestarios durante largos períodos y ello se tradujo en la asignación de recursos para la entrega de servicios inmediatos, a expensas de la formación de capacidades a futuro.

En la opinión de este autor, y así como también se evidencia por la iniciativa “Alcanzar la grandeza” que ya se mencionó y también en relación con el enfoque de *inversión social*, la mejora en el desempeño por parte del Estado también incluye la conformación de capacidades técnicas superiores que permitan generar orientaciones de largo plazo y no solo tener apoyo para decisiones de asignación presupuestaria y de mejoras de eficiencia en el corto plazo. El sistema presupuestario, que es capaz de mover recursos de forma flexible y dinámica, en la realidad no hará esto si el trabajo estratégico orientado hacia el futuro no es lo su-

ficientemente convincente como para sobreponerse a la inercia natural en las instituciones del Estado. Si todo se queda en copiar y pegar declaraciones de resultados e indicadores de desempeño en los documentos presupuestarios, se logrará muy poco en lo que respecta a la asignación seria de recursos para prioridades a futuro.

Es muy pronto para saber qué progresos y novedades traerá la iniciativa que en este ámbito está desarrollando el DPMG. Nueva Zelanda se enfrenta a serios desafíos en su economía, sociedad y medio ambiente. Pasarán algunos años antes de que los futuros observadores puedan juzgar si esta iniciativa de mejorar las capacidades técnicas ha contribuido seriamente a la resolución de estos problemas. Pero en sus propios términos, el proyecto ha concentrado la atención y el pensamiento conceptual con el fin de formar capacidades para la implementación de políticas públicas de una forma que nunca antes se había visto.

8.7. Administración del cambio

30 años de experiencia en las reformas del sector público son el fundamento para algunas reflexiones sobre el proceso. Las reformas de los ochenta y principios de los noventa, las reformas de BPS (sección 6.1) y el Marco de Mejora del Desempeño (sección 6.2) tienen varias características en común. Cada una de estas tres reformas respondía a una necesidad reconocida de mejora, con fines específicos en mente. Tenían un apoyo fuerte de al menos algunos ministros sénior y el liderazgo de la burocracia estaba comprometido e involucrado. En cada caso era claro qué tipos de cambios se buscaban y las inversiones necesarias que había que hacer para poder tener establecidos los cimientos de arquitectura y principios, lo que también es una base esencial para la comunicación clara con aquellos que debían implementar las reformas.

Las primeras reformas fueron un quiebre grande en la forma en que se dirigía el Estado, mientras que las reformas posteriores fueron más progresivas. Las reformas de los BPS se construyeron sobre la base de más de 15 años de iniciativas, tanto grandes como pequeñas, con el fin de mejorar la coordinación entre ministerios en la persecución de las metas transversales del gobierno. Estas disposiciones codificaron e integraron las acciones necesarias para la colaboración y además añá-

dieron una nueva dimensión a la forma de responder a los avances en tecnologías de la información. Mientras que hay diferencias importantes entre estas iniciativas de reformas, lo que tienen en común son los liderazgos fuertes, las metas bien articuladas y la arquitectura institucional. En cada caso había una necesidad de cambios que los líderes aceptaban y compartían.

Hay amplia literatura internacional sobre la “economía política” en la reforma del sector público. Esta literatura tiende a estar dominada por las organizaciones internacionales y los grandes donantes que están buscando principalmente apoyar a los gobiernos de los países en vías de desarrollo con el fin de mejorar la integridad y efectividad de los sistemas de administración pública. Es más, históricamente, la reforma del sector público frecuentemente se utilizó como condición de préstamos por parte de los donantes. El registro del cumplimiento de esto era muy irregular y muchas de las reformas asociadas eran cosméticas o estaban implementadas en su mínima expresión. Se aprobaban las leyes, pero los cambios de comportamiento necesarios que debían acompañarlas no se implementaron como se tenía en mente.

Los analistas debatieron cómo se podría hacer mejor, lo que produjo literatura sobre cómo mejorar el ajuste de los programas de reforma a las circunstancias particulares de los países, incluyendo cómo secuenciar las reformas del sector público. Se han debatido varios esquemas con las etiquetas de *Hacer lo Básico Primero*, *Plataformas*, *Siete Etapas* y otras. Este también es un tema demasiado amplio como para tratarlo aquí, pero basta decir que los expertos de las organizaciones internacionales e instituciones donantes le han dado mucha atención a la economía política de la reforma durante los últimos diez a quince años. Los modelos secuenciales han perdido preeminencia debido a la sobria constatación de que los sistemas públicos de administración no han avanzado en países en desarrollo durante los últimos diez años, principalmente porque son muy resistentes al cambio y porque los factores de economía política local junto con el ambiente institucional restringen qué es factible y qué no en un programa de reformas (Allen et al. 2013).

Esto advierte en contra de estrategias basadas en la instalación de “buenas prácticas”, sin antes evaluar qué tan bien las recibiría el entorno político e institucional. Habiendo dicho esto, hay muchas herramientas

y procesos que se pueden aplicar a través de un abanico de situaciones. Por ejemplo, los principios subyacentes de contabilidad en base devengada y finanzas son casi universales. En cambio, las prácticas en recursos humanos junto con estilos y métodos de administración están más influenciadas por la cultura local y, por tanto, son más difíciles de incorporar, en particular si las circunstancias en donde se quieren implementar son muy distintas a las existentes donde surgieron. Un programa de reformas debe considerar cómo lograr los cambios de comportamiento necesarios.

Es importante enfatizar que las iniciativas de reformas en Nueva Zelanda siempre estuvieron motivadas por el deseo de enfrentar problemas reales. Ningún país comienza una reforma del sector público solo porque sí. Aunque resolver una secuencia de problemas puede llevar a una evolución desordenada a lo largo del tiempo, esto se mitiga cuando el proceso de cambio está apoyado por liderazgos políticos y administrativos que buscan atacar problemas que les conciernen. Los asesores y analistas pueden asegurar que el próximo paso para una mejor administración pública no es un banco de dos patas, sino más bien una adición funcional e incremental al sistema. Las buenas prácticas son conceptos dinámicos y no son suficientes por sí mismas para darle sustento a un programa de reformas.

La *inversión social* es una excepción a las iniciativas de reforma en varias dimensiones. Aunque detrás ha estado la fuerza de un poderoso ministro de Finanzas y ahora Primer Ministro, en este esfuerzo no hay una única gran reforma a las agendas, instituciones y procesos. En su lugar hay más bien un “movimiento” multifacético. Tiene elementos verticales en algunos conceptos, procesos y estructuras, pero también ha evolucionado parcialmente de abajo hacia arriba y no tiene un plan o un manual de buenas prácticas. Y mientras que los aspectos técnicos del cambio están saliendo razonablemente bien, el desafío va a ser introducir los cambios en relación con el comportamiento que se tiene con los ciudadanos. Esto hace de la *inversión social* una reforma muy desafiante, que encontrará resistencia a medida que cambie la naturaleza de la relación entre el Estado y los ciudadanos al momento de prestar los servicios en cuestión. Durante los ochenta y los noventa, las reformas irrumpieron en la fuerza laboral del sector público de una forma sin

precedentes, lo que inevitablemente trajo resistencia. Sin embargo, en su momento el gobierno fue astuto y generoso al entregar compensaciones financieras para los funcionarios no indispensables. Si el gobierno quiere revelar todo el potencial de la *inversión social*, entonces tendrá que ser igualmente creativo en algunos aspectos para lograr cambios de comportamiento y en las relaciones, especialmente en aquellos casos donde se busca entregar servicios de provisión mixta a grupos específicos en el marco de *vehículos de impacto colectivo*.

Una lección de Nueva Zelanda es lograr hacer los cambios legislativos necesarios para una reforma de la administración, equilibrando adecuadamente la balanza entre tener muchos y muy pocos detalles. Se puede ver que el tema subyacente en la administración pública va desde operar con un esquema descentralizado a tener un cierto grado de re-centralización, para luego volver atrás. Sin embargo, estos cambios tuvieron poco impacto en el fundamento legislativo subyacente para el sector estatal que se había puesto en marcha en los ochenta. Los cambios consistían más bien en giros ideológicos y de estilo de administración. Es de particular interés para esta narrativa el énfasis y la experimentación en el uso de metas estratégicas transversales para impulsar las agendas de gobierno, junto con mantener la atención puesta en la capacidad y, posteriormente, la preocupación por la evolución de la *inversión social*, que se alimenta de rápidos avances en la integración y análisis de datos.

8.8. *Confianza*

Los neozelandeses tienen altas expectativas de su gobierno y sus agencias estatales. Las encuestas internacionales muestran niveles de corrupción muy bajos y el grado de cinismo de la ciudadanía respecto de su gobierno parece bajo en comparación con otros países.

Nueva Zelanda siempre ha tenido, y además mantiene, un alto estándar ético. Los temores expresados por algunos analistas respecto de que las reformas minarían estos estándares nunca se materializaron. El que los nombramientos del servicio público estuviesen aislados de la interferencia política es una característica de larga data en el sistema. Si un ministro no está contento con un director ejecutivo puede pedir a la SSC que evalúe su desempeño o que investigue ciertos temas en particular,

pero no puede despedirlo directamente. Cuando los ministros tienen dudas con respecto a la asesoría sobre políticas que están recibiendo y no es un problema de desempeño demostrable, hay otras vías para obtener asesoría, incluyendo nombramientos de asesores políticos en las oficinas de los ministros.

Las empresas de propiedad del Estado y las entidades de la corona se mantienen limpias debido a la tradición neozelandesa que establece que el nombramiento de sus directorios no debe, de forma manifiesta y evidente, reflejar ningún favoritismo político. Este principio lo estableció el gobierno Laborista en los ochenta, con lo que se evitó que nombramientos por favores políticos pusieran en riesgo el objetivo integral de su ambicioso programa de corporativización. Elegían a los directores casi exclusivamente debido a su éxito en el mundo de los negocios. Si bien nombramientos de carácter clientelista eran más comunes en las entidades de la corona, se ha desarrollado una tradición fuerte en la cual estas designaciones se deben hacer a partir de listas cortas elaboradas con la asesoría del servicio público. Además, el Departamento del Tesoro se esfuerza mucho en la inducción para los nuevos miembros de las juntas, tanto de corporaciones estatales como entidades de la corona, y organiza actividades de desarrollo profesional para los directores nombrados. En la opinión de este autor, tales disposiciones, aunque inusuales en muchos países, son cruciales para el desempeño de las entidades estatales.

Desde el principio, las reformas de Nueva Zelanda se han basado en delegar autoridad con respecto a las finanzas, recursos humanos y la administración de activos y pasivos. En muchos países simplemente no es práctico considerar estos niveles de delegación. Nueva Zelanda está muy bien evaluada en los índices de corrupción global y el gobierno está comprometido con principios de transparencia, aunque a la vez toma distancia en implementar algunos de ellos. Los neozelandeses dan la situación actual por sentada.

Sin embargo, hay muchos métodos para progresar, incluso en la ausencia de los altos niveles de confianza necesarios para la implementación total y completa de un sistema como el de Nueva Zelanda. Por ejemplo, las libertades del modelo de Nueva Zelanda pueden reducirse al limitar los ámbitos específicos en que se delegará autoridad al ad-

ministrador. El cambio en la naturaleza de la auditoría, al pasar de ser externa a interna, también puede condicionarse de forma similar. Varios otros tópicos pueden seguir requiriendo aprobación previa, en lugar de los informes *ex post* que se utilizan en Nueva Zelanda. Una primera innovación australiana fue agrupar todos los “costos de la operación” que podían ser tratados de forma distinta a los otros tipos de gastos, en relación con la delegación de atribuciones al administrador.

Por supuesto, al final hay un precio a pagar por cambiar el balance entre control centralizado y administración delegada. Por cierto, si el control central fuese la forma más eficiente de dirigir un Estado, entonces no habría necesidad de este tipo de reformas. Pero tampoco es requisito que la transferencia de atribuciones se haga uniformemente en todos los sectores del Estado. Se puede evaluar y decidir en qué áreas la delegación surtirá beneficios netos y en cuáles no. Además, se pueden utilizar como incentivo, como hizo Nueva Zelanda al implementar la Ley de Finanzas Públicas. La transferencia de atribuciones no era factible sino hasta que el ministro de Finanzas, siguiendo el consejo del Departamento del Tesoro, estaba satisfecho con los sistemas implementados para apoyar la descentralización de la administración ministerio por ministerio.

Para concluir, los neozelandeses tienen altas expectativas de su gobierno y, según estándares globales, muestran niveles de confianza muy elevados en él. Esto ha facilitado las reformas basadas en delegar generosamente la gobernanza y la autoridad administrativa.

9 /

Conclusión

Este artículo fue encargado con la intención de que sirva de apoyo para una discusión en Chile sobre cómo mejorar la efectividad de la administración del sector público y concluye con algunos comentarios que podrían ser útiles a las autoridades y a los que aporten a esta discusión.

¿Dónde “siente” Chile la necesidad de mejorar el desempeño del aparato estatal? ¿Hay objetivos importantes a nivel macro o microeconómico que no se están cumpliendo o temas importantes que no se

están resolviendo? En la mente de las autoridades, ¿se ve claramente la evidencia de que se necesita un cambio? ¿Están dispuestos a buscar e implementar mejoras? ¿Cuáles son los límites de esto? En otras palabras, ¿cuál es el medio ambiente político en el que se desarrolla la discusión de la reforma?

Desde la perspectiva de los estándares internacionales de buenas prácticas en administración pública, ¿dónde el sistema se queda corto y por tanto contribuye a los problemas que se perciben? Los sistemas de administración pública tienen muchas dimensiones y es raro que cualquier país trate de reformarlos todos a la vez.

El autor está al tanto del interés por modificar el sistema presupuestario. Entonces, si hay debilidades en este plano, ¿cuáles son y qué las originan? Un buen lugar para comenzar es la Evaluación del Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA), que es una herramienta usada a nivel mundial para medir las fortalezas y debilidades de los sistemas presupuestarios y de administración financiera.

¿Hay problemas más allá del sistema presupuestario, con los sistemas y la cultura del servicio público? ¿Temas de recursos humanos que tienen que ver con el nombramiento, la remuneración, los ascensos y la permanencia, etc.? ¿Cómo emergen y se consideran los objetivos estratégicos del gobierno? ¿El gobierno tiene una forma de alinear los recursos del sector estatal con metas transversales gubernamentales u otras áreas de preocupación? De ser así, ¿cómo los integra en los requisitos de desempeño de los ministros, directivos de alto rango y ministerios? ¿Cómo el gobierno asigna recursos y otros apoyos necesarios para que las agencias gubernamentales puedan hacer la mejor contribución posible para alcanzar las metas transversales del mismo?

¿Cómo deberían pensar las autoridades la reforma presupuestaria para mejorar el desempeño? Un elemento relevante en el camino neozelandés fue que el sistema de gestión se concibió de manera holística desde el principio. Esto puede parecer un punto obvio, pero muchos países se han enfocado de manera demasiado particular en mejorar solo el sistema de administración financiera. Mientras que esto es un elemento esencial en un plan de mejora del desempeño, este factor debe ser abordado de manera complementaria con otros cambios dentro del

entorno del sistema de administración. Muchas iniciativas de reformas se han enfocado exclusivamente en añadir información de desempeño al sistema presupuestario, sin que haya mucha forma de propiciar cambios en otras áreas. Esto no dará buen resultado si lo único que sucede es que los documentos presupuestarios se decoran con objetivos de desempeño a alcanzar, pero sin que los directivos tengan los medios o la motivación para llegar a ellos.

Nueva Zelanda fue pionera en el uso del concepto de productos en la administración pública, concepto que se sigue usando hoy. Con todo, una administración pública orientada a resultados no necesita un concepto específico de medidas presupuestarias o de desempeño. Sin embargo, con seguridad sí necesita:

- Un concepto o conceptos de desempeño que sean lo suficientemente precisos para permitir evaluar si se está avanzando o no en relación con los resultados esperados.
- Información oportuna sobre lo que se está logrando y qué recursos se han usado en la persecución de esos objetivos.
- Análisis de riesgo y análisis de políticas, además de fuentes de datos para evaluar si las operaciones están mostrando éxitos incipientes o si están fallando.
- Un proceso interno ágil para corregir el rumbo en respuesta a la información.
- Evaluación externa del desempeño.
- Sistemas mediante los cuales se puedan reasignar recursos en capas sucesivas a través de la jerarquía y sin fricciones indebidas, de manera tal de seguir ajustando los sistemas de prestación de servicios y, así, estos sean más eficientes y efectivos.
- Instituciones y una cultura cívica que puedan sobreponerse a los sesgos de confirmación y a la defensa de intereses particulares, en términos de qué se hace, cómo se hace y quién lo hace.

Hay muchos caminos posibles hacia un mejor presupuesto y una mejor administración pública en Chile. La expectativa de este autor es que las reflexiones a partir de la experiencia de Nueva Zelanda que aquí se describe y evalúa puedan contribuir a elegir la senda más apropiada.

Referencias /

Advisory Group Report on the Review of the Centre (2001). Obtenido en <https://goo.gl/rwHAKZ>.

Allen, R., R. Hemming & B. Potter (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*: Palgrave Macmillan.

Better Public Services Advisory Group (2011). Obtenido en <https://goo.gl/gp5h5W>.

Chan, J. & Q. Zhang (2013). *Government Accounting Standards and Policies, chapter 34. En The International Handbook of Public Financial Management*: Palgrave McMillan.

Coleman, J. (2013). *Taking a Results Approach to Delivering Better Public Services*. Obtenido en <https://goo.gl/XsW5A5>.

Commission, P. (2017). *New Models of Tertiary Education*. Obtenido en <https://goo.gl/ohETCU>.

Crichton, S., R. Templeton & S. Tumen (2015). *Using Integrated Administrative Data to Understand Children at Risk of Poor Outcomes as Young Adults*. Obtenido en <https://goo.gl/dcA76e>.

Data Futures Forum. Obtenido en <https://goo.gl/a6ZyZB>.

Dept of Prime Minister and Cabinet (2016). The Policy Project. Obtenido en <https://goo.gl/k5ShFw>.

Duncan, I. & A. Bollard (1992). *Corporatisation and Privatisation, Lessons from New Zealand*: Oxford University Press.

Govt NZ (1986). *State Owned Enterprises Act 1986*. Obtenido en <https://goo.gl/JDnkZW>.

Key, J. (2016). Launch of Policy Project Frameworks. Obtenido en <https://goo.gl/fvRj8a>.

Logan, B. (1991). "Steering Group". Review of State Sector Reforms.

Pathfinder. Obtenido en <https://goo.gl/Bn2aUZ>.

Productivity Commission (2015a). *More Effective Social Services*. Obtenido en <https://goo.gl/4GgwNj>.

___ (2015b). *Regulatory Institutions and Practices*. Obtenido en <https://goo.gl/EK4xgX>.

Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform, Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Obtenido en <https://goo.gl/Bzkt8c>.

___ (2001). *Reflections on the New Zealand Model*. Obtenido en <https://goo.gl/bHxpEY>.

Scott, G. (1995). "New Zealand's Fiscal Responsibility Act Agenda". A Journal of Policy Analysis and Reform, Vol. 2 (No. 1), 3-16.

___ (2001). *Public Sector Management in New Zealand; Lessons and Challenges*. New Zealand Business Round Table.

___ (2008). *Some Observations on the Concepts and the State of the Art in Performance Budgeting*. Obtenido en <https://goo.gl/w6ngWF>.

Scott, G. et al. (2016). *Governance and Accountability in Social Investment*. Obtenido en <https://goo.gl/RCRDxW>.

Scott, G., P. Faulkner & P. Duignan (2010). *Improving the Quality and Value of Policy Advice*. Obtenido en Wellington: <https://goo.gl/FjZnDa>.

Shiple, J. (1997). Future Public Management Issues: conference address. Obtenido en <https://goo.gl/QjKxKQ>.

Social Investment Unit (2016). *What is Social Investment*. Obtenido en <https://goo.gl/m12E3j>.

SSC-Treasury (2008). *Performance Measurement*. Obtenido en <https://goo.gl/rZCeFK>.

SSC (1997). *Strategic Management in the Public Service: A Review of the Implementation of Key Result Areas 1994-1997 - Stakeholder Perspectives*.

___ (1998). "New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change", chapter 3. En *Management of the State – The State Sector Act*. Obtenido en <https://goo.gl/A18x5L>.

___ (2012). *BPS Results for New Zealanders*. Obtenido en <https://goo.gl/t5YVHx>.

___ (2013). *State Sector Act 1988: Explanation of Amendments in 2013*. Obtenido en <https://goo.gl/W9SyBf>.

___ (2014). *Getting to Great: Your map to navigating the straits of internal leadership*. Obtenido en <https://goo.gl/Qc1TFb>.

___ (2015). *Performance Improvement Framework and Lead Questions*. Obtenido en <https://goo.gl/AZ8zzu>.

___ (2016). *Education System Performance Improvement Framework Initiative*. Obtenido en <https://goo.gl/LzW7Fd>.

___ (2017). *Better Public Services Snapshot at 13 March 2017*. Obtenido en <https://goo.gl/5ksThL>.

Treasury. *Insights*. Obtenido en <https://goo.gl/mh5Wy3>.

___ (2015). *Cross-Agency Funding Framework*. Obtenido en <https://goo.gl/df9eEx>.

Wilson, M. (2000). *Critiquing the New State Sector*. Legal Research Foundation.

La experiencia australiana en las reformas del sector público

Janine O’Flynn
Universidad de Melbourne

Resumen /

El propósito de este artículo es entregar un resumen de las principales etapas de las reformas al sector público en Australia y rescatar lecciones de tal experiencia. El texto explora cuatro fases en mayor detalle: gerencialismo, mercantilización, gobernanza colaborativa y gobierno de alto rendimiento. Al movernos por estas cuatro fases se narra una historia de fracasos y éxitos relativos en el corto plazo. Sin embargo, al reflexionar sobre el largo plazo vemos que Australia ha sido una reformadora constante, siempre buscando modos de mejorar y mostrando una voluntad de experimentar con ideas nuevas o reciclar ideas viejas si es necesario. Las reformas en la experiencia australiana rara vez han sido repentinas o transformativas; más bien han sido graduales y pragmáticas. En general, han sido más exitosas aquellas que han contado con apoyo bipartidista, mientras que las de un solo partido han tendido a fallar. Agendas bipartidistas graduales y enfocadas en mejoras continuas, han permitido que Australia desarrolle su administración pública y que la modernice a través del tiempo.

1 /

Introducción

El propósito de este artículo es entregar un resumen de las principales etapas de las reformas al sector público en Australia y rescatar lecciones de tal experiencia. El objetivo es entregar aportes al proyecto del Centro de Estudios Públicos de dar información con miras a las reformas al sector público en Chile. Para esto, el artículo considera las cuatro etapas principales de la experiencia australiana. En cada una se identifican motores de cambio fundamentales, se incluye un resumen de reportes y acciones claves y se realiza una evaluación sobre el éxito relativo de las reformas. Este análisis permite identificar varios factores que han motivado transformaciones y demuestra que, en buena parte, la reforma australiana al sector público ha sido una historia continua, gradual y en gran medida bipartidista.

En el artículo, me enfoco principalmente en la experiencia del gobierno nacional en Australia, pero es importante reconocer que se han llevado a cabo reformas y experimentos profundos a nivel subnacional (estados, territorios y gobiernos locales). Se toman algunos ejemplos del estado de Victoria, que ha sido visto desde hace mucho como innovador en la historia de las reformas en Australia.

Luego de unos breves comentarios sobre los períodos de las reformas, este artículo explora cuatro fases en mayor detalle: gerencialismo, mercantilización, gobernanza colaborativa y gobierno de alto rendimiento. Después de ello se presentan las principales lecciones de la experiencia australiana.

Fases de las reformas: la experiencia australiana

Las reformas sustanciales a la administración pública en las décadas recientes han estado dirigidas a cuatro objetivos principales: (i) reformar las estructuras, los roles y la eficiencia administrativa de las organizaciones públicas; (ii) mejorar las capacidades y habilidades de las organizaciones del sector público y del servicio público; (iii) promover la competencia y reducir la regulación comercial para aumentar la productividad, y (iv) forjar nuevas relaciones con los sectores comerciales y de la comunidad para entregar servicios con financiamiento público (Head y O'Flynn 2015). Desde la década de los ochenta, el programa australiano de reformas ha sido influenciado por otras naciones, especialmente Nueva Zelanda (NZ) y el Reino Unido (UK), con las que comparte factores comunes en lo político, económico y social. A su vez, las reformas australianas también han inspirado a otras naciones.

Australia ha seguido un método relativamente pragmático y gradual con respecto a las reformas, enfocándose en mejoras continuas. Este pragmatismo ha alentado a experimentar, a adaptarse a través del tiempo y a imitar y tomar prestados nuevos métodos y modelos desde el extranjero. En numerosos ámbitos, desde la reestructuración de la administración financiera a la privatización, la reforma ha sido en gran parte un proyecto bipartidista a nivel nacional, con apoyo de los gobiernos del Partido Laborista Australiano (*Australian Labor Party*, ALP) y el partido de Coalición Liberal-Nacional (*Liberal-National Party*, LNP). Aunque los partidos políticos más importantes pueden haber discrepado en sus motivaciones y deseos con respecto a reformas específicas, los instrumentos implementados han sido comunes (Aulich y O'Flynn 2007 A, 2007 B). El programa de venta de activos públicos de Australia, por ejemplo, fue propuesto por el ALP, el que planteó que el proceso aliviaría las presiones presupuestarias y complementaría el programa del Gobierno de reforma microeconómica y cumpliría con su principal principio de aumentar la competencia en la economía (ver Recuadro más adelante). Y si bien la privatización se aceleró bajo el LNP, el catalizador para esta en el caso australiano vino de la izquierda política, no de la derecha (Aulich y O'Flynn 2007 A).

Se ha escrito mucho acerca de la experiencia australiana y varios autores han identificado diferentes fases o etapas en las reformas al sector público. Por ejemplo, Considine (2001) identificó dos estrategias principales de reformas en las décadas de los ochenta y de los noventa: administración corporativa y mercados; y una estrategia emergente para la década del 2000: redes y sociedades. Alford (1998) argumentó que una fase de administración corporativa vino antes de una fase de mercado, sentando las bases para un enfoque más gerencial en el sector público. Y Yeatman (1997), en su crítica al programa gerencialista en Australia, se refirió a estas dos fases como posburocrática (década de los ochenta) y racionalista económica (década de los noventa).

En este artículo, describo cuatro fases principales de reforma que cuentan la historia de la experiencia australiana, cada una respaldada por bases distintivas y diferentes.^[1] Estas etapas normalmente han reflejado intentos de abordar falencias o consecuencias no deseadas de la fase anterior, así como de mirar al futuro, y ello ha dado como resultado un enfoque gradual y pragmático con respecto al cambio. Aunque usar tal enfoque reúne varias visiones y permite una discusión más secuencial de la experiencia australiana, es importante reconocer que en la práctica existe superposición. Las cuatro fases a ser discutidas son:

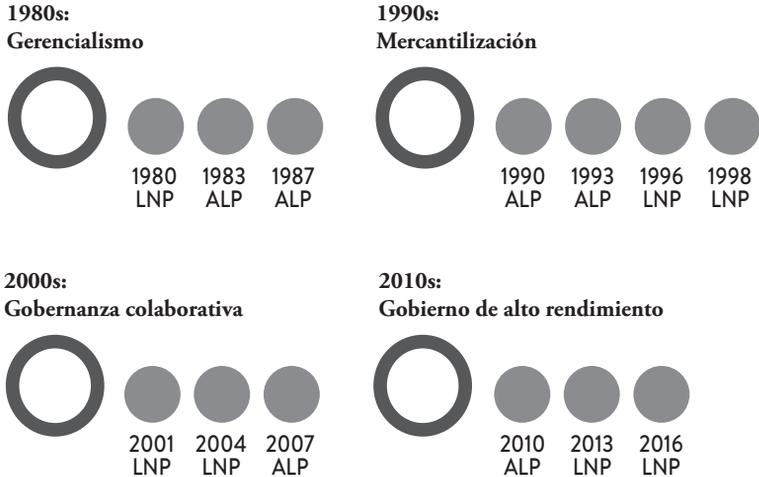
- Década de los ochenta: gerencialismo.
- Década de los noventa: mercantilización.
- Década del 2000: gobernanza colaborativa.
- Década del 2010: gobierno de alto rendimiento.

Las primeras dos fases comprenden de forma colectiva la experiencia australiana en materia de la denominada Nueva Gestión Pública (*New Public Management*, NPM). Este fue más un enfoque gradual y acumulativo que una transformación repentina. La primera fase, gerencialismo, se concentró bastante en cambios internos dentro del sector público y en mejorar las capacidades de administración (Considine y Painter 1997). Se prestó gran atención a mejorar prácticas de administración y una adopción generalizada de prácticas como planificación corporativa, me-

[1] Para una excelente cronología de las reformas al Servicio Público australiano, ver: <https://goo.gl/NMtvvc7>.

didadas de producción, monitoreo del desempeño y modelos renovados de rendición de cuentas (Alford 1998). La segunda fase, mercantilización, estuvo orientada a relacionarse hacia el exterior e involucró el uso de aproximaciones más orientadas al mercado, separación de compradores y proveedores, desregulación y competencia (Kaboolian 1998); mucho de esto se inspiró en reformas llevadas a cabo en UK y NZ, pero con un enfoque australiano único.

Línea de tiempo de fases de las reformas y elecciones nacionales en Australia^[2]



Durante la década del 2000, el Gobierno se movió hacia una gobernanza colaborativa, con un énfasis en acercamientos conjuntos para abordar problemas perversos en política pública (APSC 2007). Reportes con mirada global a la reforma como “Conectando el Gobierno” (“Connecting Government”) (MAC 2004) y “Enfrentando problemas perversos” (“Tackling Wicked Problems”) (APSC 2007) enfatizaron la necesidad de una mayor colaboración entre partes del Gobierno y también otros actores. Este enfoque en métodos conjuntos reflejó las tendencias internacionales, incluyendo el énfasis en redes y la sensación de que se

[2] Para una discusión completa de resultados electorales, ver: <https://goo.gl/XNqhw8>.

RECUADRO N° 1 / Pragmatismo australiano: el caso de la privatización

La privatización de los activos estatales comenzó en la década de los ochenta bajo la gestión del ALP, elegido en 1983. El ALP se había opuesto históricamente a la privatización debido a sus lazos con los sindicatos, y había hecho campaña por una plataforma antiprivatización. Sin embargo, al final de la década comenzó a ver la privatización como una herramienta correctiva para abordar un entorno económico que empeoraba rápidamente. El colapso de las relaciones comerciales, un aumento enorme en los préstamos en el extranjero, un déficit de cuenta corriente en expansión y la depreciación del dólar australiano impulsaron al partido que históricamente estaba en contra de la privatización a adoptar una nueva posición.

El gobierno del ALP sumó la privatización a su programa de reforma microeconómica, planteando que muchas empresas estatales requerían una enorme inyección de capital que el Gobierno no podía costear, y que las empresas estatales necesitaban afrontar los mismos desafíos de competitividad que el resto de la economía. La privatización se volvió parte de la narrativa política general sobre modernizar la economía, una parte clave del programa político de Hawke-Keating. Comenzando con ventas a pequeña escala de entidades relativamente poco conocidas como Commonwealth Accommodation y Catering Services, el Gobierno se movió hacia la privatización de activos icónicos como Qantas y el Commonwealth Bank. Sin embargo, se resistió a vender Telecom y Australia Post. Se ha estimado que las ganancias de las ventas durante la era Hawke-Keating (1983-1996) fueron de A\$6,700 millones.

El propósito de este artículo es entregar un resumen de las principales etapas de las reformas al sector público en Australia y rescatar lecciones de tal experiencia. El texto explora cuatro fases en mayor detalle: gerencialismo, mercantilización, gobernanza colaborativa y gobierno de alto rendimiento. Al movernos por estas cuatro fases se narra una historia de fracasos y éxitos relativos en el corto plazo. Sin embargo, al reflexionar sobre el largo plazo vemos que Australia ha sido una reformadora constante, siempre buscando modos de mejorar y mostrando una voluntad de experimentar con ideas nuevas o reciclar ideas viejas si es necesario. Las reformas en la experiencia australiana rara vez han sido repentinas o transformativas; más bien han sido más graduales y pragmáticas. En general, han sido más exitosas aquellas que han contado con apoyo bipartidista, mientras que las de un solo partido han tendido a fallar. Agendas bipartidistas graduales y enfocadas en mejoras continuas han permitido que Australia desarrolle su modelo de Gobierno y que lo modernice a través del tiempo.

Fuente: Aulich y O'Flynn (2007 A).

requerían correcciones para las consecuencias no deseadas de las reformas de tipo NPM de las dos décadas anteriores (O’Flynn 2014 A).^[3] Por ejemplo, se ha propuesto que las reformas gerenciales y basadas en el mercado exacerbaban problemas de coordinación existentes dentro del Gobierno, especialmente que los departamentos y agencias se volvían más enfocados en sí mismos, menos cooperativos y más apegados a sus objetivos específicos, en vez de ocuparse de objetivos gubernamentales amplios. Algunos han postulado que estas reformas exacerbaron la mentalidad aislada en el APS, la que se intentó abordar con enfoques más unificados (Buick 2012).

En la década del 2010, el Gobierno ha recalcado la importancia de crear un servicio público de alto rendimiento que pueda cumplir las necesidades de sus ciudadanos. Un importante análisis, “Tomando la iniciativa: Plan para la Reforma de la Administración Gubernamental australiana” (“Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration”) (AGRAGA, 2010), sentó las bases de un renovado enfoque en innovación, alto rendimiento y el desarrollo de un servicio público para abordar mejor los desafíos del siglo XXI. Se llevó a cabo una Comisión de Auditoría Nacional (*National Commission of Audit*) en 2013-2014, la que entregó más estímulo para la reforma.^[4] Es interesante observar que esta tocó varios temas presentes en la Comisión Coombs (*Coombs Commission*) de la década del setenta, demostrando que, aunque se han llevado a cabo reformas considerables en el contexto australiano, sigue existiendo una serie de desafíos persistentes para los gobiernos en el diseño y operación de una administración efectiva. La siguiente idea de ese reporte fundamental reitera esto (*Royal Commission on Australian Government Administration* 1976, 407):

Un tema persistente de este reporte, que subyace a muchas recomendaciones, es la necesidad de quienes están en la administración de *ser adaptables* para estar conscientes del cambio social y poder *responder* a él. Hemos dejado en claro que una respuesta efectiva debe ser

[3] Ver Frederickson (1999) para una discusión sobre fragmentación y desarticulación del Estado.

[4] Para encontrar toda la información sobre la Comisión de Auditoría Nacional (National Commission of Audit) de 1966, su alcance y reportes, ver: <http://www.ncoa.gov.au/>.

precedida por un análisis de la naturaleza de los cambios que están ocurriendo, el análisis de las respuestas alternativas en virtud de los objetivos del Gobierno y un análisis en profundidad de los medios disponibles para llevar a cabo la respuesta. También hemos enfatizado que la adaptabilidad implica una disposición para correr *riesgos*, para *experimentar* con el objetivo de encontrar los medios correctos para lograr una mayor *eficiencia*. Si el espíritu de estas recomendaciones influencia las actitudes de los oficiales, es más probable que la adaptación se convierta en un proceso continuo y autogenerado. Sin embargo, no sería prudente confiar totalmente en tales fuentes internas de autocrítica y adaptabilidad. Cada cierto tiempo es necesario el estímulo externo, así como el “pensamiento lateral” de personas con una experiencia amplia pero diferente.

Un tema clave de este artículo es que la reforma en el sector público australiano ha sido gradual y, en buena medida, bipartidista, con los dos partidos más grandes patrocinando proyectos de reforma a gran escala en varios momentos. La experiencia australiana ha mostrado que las reformas toman tiempo y dependen, al menos en parte, de la capacidad de desarrollar una narrativa fuerte que refleje los tiempos de cambio y que apele a diferentes audiencias.

3 /

Gerencialismo: década de los ochenta

Durante la década de los ochenta, la reforma al sector público en Australia, así como en muchas otras naciones, se enfocó en la transición desde administración a gerencia. Esto involucró desarrollar la capacidad y habilidad gerencial de los funcionarios públicos, reestructuración organizacional y la adopción de varias prácticas que eran más normales en organizaciones del sector privado. Las reformas estaban principalmente enfocadas en lo interno, y entre las nuevas prácticas se incluían presupuestos integrales para programas, programas de mejora de gerencia, empleo por contrato de los gerentes, monitoreo del desempeño de los individuos y planificación corporativa (Considine y Painter 1997). Se debe tomar en cuenta que, más avanzada la década, la privatización de

los activos estatales comenzó bajo el ALP. Sin embargo, la mayor parte del esfuerzo de la reforma durante este tiempo estuvo orientada a incorporar principios gerenciales en el Gobierno.

Esta fase es normalmente llamada gerencialismo y marca el comienzo de una adopción de reformas al estilo del NPM en dos fases. La primera oleada de reformas se concentró en el movimiento desde administración a gerencia, enfocándose en resultados y responsabilidad gerencial: una organización más flexible, manejo de recursos humanos y modelos de empleo y objetivos explícitos, así como manejo y medición del desempeño (Hughes 1998). Tales ideas ya habían comenzado a ganar fuerza en otras regiones del mundo, incluyendo UK y NZ, pero la versión australiana fue única en su enfoque bipartidista y gradual, producto de su particular historia y contexto (APSC 2003, 46):

Este “programa gerencialista” puede entenderse como originado tanto por presiones económicas internacionales en los presupuestos nacionales y controles gubernamentales restrictivos, como por el descontento respecto al rendimiento del servicio público, y por los descubrimientos de la posterior Comisión Coombs.

Como se mencionó en la cita anterior, un importante impulsor de las reformas gerencialistas fue la publicación del reporte de la Comisión Coombs en 1976 (*Royal Commission on Australian Government Administration*).^[5] La Comisión Coombs comenzó en 1974 bajo un gobierno del ALP y continuó después de un cambio de Gobierno en 1975. La comisión estuvo presidida por el Dr. HC Coombs y tenía la tarea de reportar varios aspectos de la administración gubernamental de Australia, pero en particular: (i) el propósito, función, organización y manejo de departamentos, corporaciones estatutarias y otras entidades; y (ii) la estructura y manejo del servicio público australiano (*Australian Public Service, APS*).^[6]

[5] En el contexto australiano, una Comisión Real (*Royal Commission*) es la forma más alta de investigación pública realizada. La Ley Real de Comisiones de 1902 (*Royal Commissions Act 1902, Cth*) entrega las bases legales para comisiones y describe los poderes específicos que pueden llevarse a cabo como parte de una investigación (Prasser 2012).

[6] Australian Policy Online ofrece un resumen básico de la Comisión Real: <http://apo.org.au/node/34221>

En el reporte, el director y los comisionados precisaron varias “líneas principales de críticas” al sector público australiano. Estas no fueron hallazgos del reporte sino las principales críticas al APS y el sector público más amplio que fueron presentadas a la comisión. Al llevar a cabo su trabajo, la comisión exploró cada una de estas críticas:

- Los empleados del sector público se esfuerzan menos que los del sector privado y tienen una peor actitud hacia el trabajo.
- El alcance y tamaño del Gobierno es demasiado grande.
- En el sector público, hay un uso ineficiente de recursos, especialmente mano de obra y una organización estructural ineficiente y obsoleta, basada en jerarquía y centralización.
- Los burócratas en altos puestos tienen un sentido exagerado de su rol como políticos y se ven a sí mismos como los guardianes del interés público.
- La comunidad no tiene suficiente voz en las decisiones ni la capacidad de influir en resultados determinados por oficiales.
- Se usa un modelo de empleo obsoleto y engorroso, con reglas muy rígidas y demasiado poder centralizado en el Directorio de Servicio Público (*Public Service Board*).

Los resultados principales de la Comisión Coombs fueron que la administración era demasiado rígida, centralizada y jerárquica, y que la devolución de poderes podría generar mejores decisiones (APSC 2003).^[7] Estos temas han sido mencionados en varios reportes y revisiones desde entonces. La escala y el alcance del informe eran sustanciales, con recomendaciones que abarcaban varias áreas importantes (ver Recuadro N° 2 a continuación). Tres áreas son específicamente interesantes para este artículo (APSC 2003):

- Nivel de respuesta al gobierno electo.
- Mejora en la eficiencia y efectividad, con un énfasis en administración basada en resultados y menor prescripción.
- Participación comunitaria.

[7] Para una reflexión interesante de la Coombs Commission cuarenta años después, consulte a Nethercote (2016): <https://goo.gl/LcBqY4>.

RECUADRO N° 2 / La Comisión Coombs: recomendaciones clave

Al exponer sus recomendaciones, la comisión hizo notar que había “analizado completamente el funcionamiento de la administración del Commonwealth y había publicado un grupo de recomendaciones con amplio alcance para su reforma y desarrollo”.

Los comisionados propusieron que, si las “recomendaciones son aceptadas por el Gobierno y aplicadas a la práctica de la administración, los efectos serán generalizados, afectando profundamente los patrones de trabajo de la mayoría de los funcionarios en todos los niveles. Por lo tanto, es de esperar que los cambios resultantes vayan a ser logrados solo de forma progresiva, como resultado de una planificación cuidadosa y del esfuerzo dedicado. Incluso si tal cuidado y dedicación son aplicados, habrá que superar grandes dificultades” (409).

Por lo tanto, aun cuando se recomendaban algunos grandes cambios para ciertas instituciones, la mayor parte de las recomendaciones fueron de una naturaleza más progresiva y gradual. Tales nociones han sido centrales para la reforma del gobierno nacional en Australia y aún hoy continúan contribuyendo a la práctica de las reformas. Las recomendaciones clave se relacionaban con todas las áreas de actividad de la administración gubernamental; cada sección tenía varias recomendaciones específicas adjuntas:

- El uso eficiente de los recursos.
- Ministros y la administración.
- La administración y el Parlamento.
- La administración y la comunidad.
- Administración lejos del centro.
- Proceso de empleados de la administración - eficiencia y equidad.
- Proceso de empleados de la administración - estructura y manejo.
- Problemas especiales de la administración.
- Coordinación y control.

Fuente: <https://goo.gl/7ZMUE6>.

Si bien se ha argumentado que el reporte tuvo una recepción tibia en el momento de su publicación, no hay duda de que tuvo y continúa teniendo una gran influencia en las reformas gubernamentales y la práctica en el sector público en Australia. Sigue siendo común para los líderes en el sector hacer referencia a la Comisión cuando se exponen

las necesidades del APS y al delimitar reformas. Una serie de reformas llevadas a cabo desde la década de los ochenta han tenido sus raíces en la Comisión Coombs, incluyendo:

- Una expresión legal del principio del mérito.
- Mejora de la implementación de equidad en la oportunidad de empleos y en la ejecución de la legislación antidiscriminación.
- Acuerdos laborales especiales para personal ministerial.
- Una categoría de alto directivo sénior definida por separado.
- Expresión legal de derechos y obligaciones para empleados del APS.
- Una Ley de Servicio Público redefinida.

Muchos años después de la publicación del reporte de la Comisión Coombs, el LNP pidió una Revisión de la Administración del Commonwealth (*Review of Commonwealth Administration*, RCA) (1982-83) (APSC, 2003). La RCA tenía la tarea de realizar recomendaciones sobre los requisitos para un servicio público eficiente en Australia y expandió algunas de las ideas de la Comisión Coombs. Entre los temas clave cubiertos se encuentran: responsabilidad ministerial y rendición de cuentas; actividades de análisis administrativo; el rol de las agencias del gobierno central; gerencia financiera; estructuras, prácticas y sistemas de gerencia; empleo de personal de los puestos de gerencia sénior del servicio público; y medidas para lograr una mejor administración del Commonwealth. Después de que el ALP ascendió al Gobierno en 1983, desarrolló su propia documentación técnica sobre las reformas. Si bien esto significó que las propuestas de la RCA no fueron seguidas directamente, aún tenían una influencia sustancial en las reformas que tendrían lugar a lo largo de la década de los ochenta. Por ejemplo, el Plan de Mejora de la Administración Financiera (*Financial Management Improvement Plan*) fue recomendado como parte del RCA.

Las reformas impulsadas por el gobierno laborista continuaron en la línea de la Revisión de la Administración del Commonwealth (*Review of Commonwealth Administration*) y la Comisión Coombs, y culminaron en la Ley de Reforma al Servicio Público (Public Service Reform Act) de 1984, que enfatizaba la necesidad de un servicio público más abierto y eficiente. Esto se implementaría mediante la adopción de estrategias de devolución de poderes, desregulación y el principio de llevar el em-

pleo del servicio público en la misma lógica del marco de relaciones del empleo nacional.^[8] Además, se conformó el Servicio de Ejecutivos Sénior (*Senior Executive Service*, SES) como una forma de desarrollar un grupo sénior cohesivo de administración en todo el servicio público e incrementar la flexibilidad y la respuesta. La intención era que el SES compartiera valores y desarrollara habilidades de liderazgo que pudieran ser desplegadas en todo el APS.

Un nuevo enfoque presupuestario fue adoptado en 1983-1984 a través del Programa de Mejora de Manejo Financiero (*Financial Management Improvement Program*, FMIP), cuyo objetivo era concentrarse

.....
[8] Durante la década de los ochenta, el gobierno laborista comenzó con reformas en varios ámbitos de la infraestructura económica y social en Australia. Un pilar fundamental de estas reformas fue El Acuerdo (*The Accord*), un enfoque trilateral a las reformas que contó con un pacto entre el Gobierno, los sindicatos y las empresas (ver <https://goo.gl/JLGuqY>). Un factor importante para El Acuerdo fue cambiar los incrementos en sueldos reales por un aumento de sueldo social (por ejemplo, beneficios entregados de forma colectiva por el Gobierno, como salud universal), lo que dependía, en primera instancia, de modelos de negociación a nivel de industria. Sin embargo, con el tiempo existió presión para mover el nivel de negociación hacia términos de condiciones de empleo al nivel de la empresa y luego al nivel del empleado individual para mantener un nivel de coherencia con el conjunto de las demás reformas que estaban concentradas en productividad, competencia, remoción de protecciones al comercio e internacionalización de la economía.

Se ha argumentado que la primera etapa de El Acuerdo significó una recentralización de relaciones industriales –principalmente para controlar la inflación de los sueldos– y un movimiento más lento hacia la descentralización y desregulación (Wooden y Sloan 1998). No fue sino hasta la Ley de Relaciones Industriales (*Industrial Relations Act*) de 1988, y la Ley de Relaciones Internacionales de 1993 que se estableció seriamente la negociación a nivel empresarial en toda la nación.

Los objetivos clave de la Ley de Reformas al Servicio Público de 1984 contemplaban aumentar la competencia en el APS, incluyendo permitir la igualdad de oportunidades para que todos los australianos compitieran por cargos, aumento de la participación política en el nombramiento de personal sénior, y mejor integración del sistema de APS con el sistema de relaciones industriales nacional. Esta noción de integración y la remoción de “protecciones especiales” ha sido un tema que se ha mantenido a través del tiempo en Australia, así como el enfoque en la devolución de poderes y descentralización.

Con la elección del LNP en 1996, ocurrió una descentralización y desregulación más radical del mercado del trabajo, pero las bases para eso fueron establecidas bajo el ALP. Estas reformas fueron establecidas en la Ley de Relaciones en el Lugar de Trabajo (*Workplace Relations Act*) de 1996, cuyas ideas clave influyeron en la Ley de Servicio Público (*Public Service Act*) de 1999, y que incluyó la adopción de contratos de empleo individuales, un cambio controversial y radical en el sector público. Ver APSC (2003, capítulo 2) para una discusión más detallada.

menos en los insumos y más en los resultados (Hawke 2007). El FMIP, que nació de la RCA, estableció presupuestos basados en programas y formó la base para una reforma continua del manejo financiero, elementos que estuvieron frecuentemente unidos a programas de reformas más amplios. El objetivo del FMIP era aumentar la responsabilidad y el manejo del servicio público y concentrar la atención de los gerentes del servicio público en resultados más que en insumos y procesos (APSC 2003). El FMIP marcó el inicio de la devolución de poder administrativo, la planificación corporativa y una mejora en la rendición de cuentas, así como un foco en el rendimiento. El FMIP es considerado el primer paso en el desarrollo del principio del “manejo para obtener resultados” en el APS (APSC 2003).

En las últimas etapas de la década de los ochenta, se establecieron reformas más descentralizadoras cuando se abolió el Directorio de Servicio Público (*Public Service Board*). El directorio fue creado en 1920 para diluir el poder de un único comisionado de Servicio Público que tenía una influencia considerable sobre nombramientos, posicionamiento de personal y términos y condiciones de empleo. Cuando fue abolido en 1987, el control que tenía sobre los pagos, condiciones y otros aspectos principales de las relaciones de empleo del servicio público quedaron bajo la esfera del Departamento de Relaciones Industriales (*Department of Industrial Relations*).^[9] Este fue un paso importante hacia una des-

[9] El Directorio de Servicio Público fue disuelto en julio de 1987 y sus responsabilidades principales fueron reubicadas de varias formas. Cuando cambió la ley de 1980, el directorio había recibido el poder (sección 82D) para realizar determinaciones relacionadas con términos y condiciones de empleo importantes (exceptuando permiso por antigüedad en el empleo, jubilación y permiso de maternidad), con el objetivo de permitir cambios de mayor respuesta que lo que era posible bajo la Ley de Regulaciones de Servicio Público (Act of Public Service Regulations). Esto permitió que las determinaciones del directorio reemplazaran cambios regulatorios o legislativos más formales (APSC 2004).

Con su abolición, estos poderes de la s.82D fueron transferidos al Departamento de Relaciones Industriales (*Department of Industrial Relations*) junto con otros asuntos como responsabilidades de arbitraje del servicio público (es decir, resolución de disputas). El Departamento de Relaciones Industriales (1987-1997) fue el departamento que se enfocó en las relaciones comerciales e industriales, incluyendo el arbitraje y resolución de disputas, la promoción de políticas públicas en el área, buenas prácticas y (luego de la disolución de la junta) condiciones y pagos del servicio público.

Debido a la gran escala de los cambios económicos y sociales que el ALP estaba promulgando en toda la nación, incluyendo los marcos para relaciones de empleados, tenía

centralización mucho mayor en la década de los noventa, cuando cambiaron sustancialmente las miradas sobre el empleo y sus condiciones, en línea con la transición económica por la que pasaba Australia. Al abolirse el directorio, la oficina del comisionado de servicio público fue reinstalada (y sigue activa hoy), pero sin los poderes que tuvo anteriormente. También se estableció un Directorio de Asesoría Gerencial para asistir al Gobierno con respecto al APS, y además para entregar asesoría más amplia relacionada con manejo gerencial (APSC 2003).

El ALP, elegido en 1983, había supervisado muchas reformas internas basadas en mejorar la gerencia durante su mandato. Sin embargo, en la parte final de los ochenta, el Gobierno comenzó a enfocar su atención en la privatización de activos estatales. Esta fue una decisión inusual para un partido de la izquierda política, especialmente debido a sus asociaciones con sindicatos y al hecho de que el Primer Ministro había sido presidente del Consejo de Sindicatos Australianos (*Australian Council of Trade Unions*), el organismo sindical más importante. Sin embargo, la difícil situación económica en Australia, la disposición para usar la privatización para intentar resolver presiones presupuestarias y el liderazgo político del ALP en el contexto de una reforma microeconómica más amplia, le dieron el valor para alejarse de su posición en contra de la privatización siguiendo la elección de 1987. Aunque algunas ventas menores ocurrieron ya en los ochenta, las ventas importantes no comenzaron sino hasta principios de la década siguiente, preparando el terreno para las reformas venideras, más basadas en el mercado.

La década de los ochenta fue una era de reforma caracterizada por el deseo de aumentar la eficiencia y efectividad a través de la transición hacia un modelo de Gobierno más orientado hacia el gerencialismo. Informes y revisiones consecutivas formaron la base para estas reformas y hasta hoy han ejercido una considerable influencia en la práctica del sector público. El periodo también muestra que el enfoque australiano con respecto a las reformas en el sector público, al menos a nivel nacional, ha sido apoyado por un cambio gradual más que por programas radicales.

.....
sentido ubicar estas responsabilidades donde esas políticas públicas estaban siendo determinadas. Ver APSC (2004, capítulo 6) para una discusión más detallada. Para ver detalles sobre los departamentos del Commonwealth y sus responsabilidades en 1987: <https://goo.gl/K1ySro>.

Un resultado clave de esta fase fue un servicio público más gerencial, que, sin embargo, seguía estando protegido en gran parte de la competencia externa. Los reformadores tenían una buena disposición para someter al Estado a una mayor competencia y a la disciplina de enfoques basados en el mercado, y habían acumulado un conjunto de informes y recomendaciones a modo de guía. El pivote hacia enfoques más basados en el mercado ocurrió durante la fase de mercantilización de los noventa, y estuvo fuertemente influenciada por reformas al estilo del NPM que estaban ocurriendo en otras partes del mundo, pero también por condiciones económicas, presiones fiscales y la presión acumulada de un sistema que se veía anticuado para los tiempos.

4 /

Mercantilización: década de los noventa

Las reformas gerencialistas de los ochenta representaron la primera fase de reformas australianas de estilo NPM y entregaron la base para una era de reformas más basadas en el mercado. Si las reformas de los ochenta estuvieron en gran parte enfocadas a lo interno y orientadas a una mayor eficiencia y efectividad del sector público, las de los noventa se trataron de incorporar más competencia al sector y con el aumento de la participación de otros actores para alcanzar los objetivos gubernamentales. Esto se tradujo en una enorme privatización de activos estatales a nivel nacional, una reforma continua del APS y una contratación externa a gran escala. También ocurrieron reformas sustanciales en el sector público a nivel subnacional, siendo la más importante la del estado de Victoria, que enfrentó una crisis fiscal y pasó por cambios radicales a las operaciones gubernamentales locales y estatales.

La experiencia australianas, ya está dicho, se alimentó de tendencias y experimentos en otras naciones, especialmente del UK y NZ, pero también del movimiento “Reinventando el gobierno” (“Reinventing government”) en Estados Unidos. Tres principios eran comunes en estas naciones (Kaboolian 1998): (i) la noción de que los mercados económicos estaban siendo vistos como un modelo para las relaciones en el sector público, incluyendo ciudadanos; (ii) la elaboración de políticas,

implementación y entrega de servicios puede construirse como una serie de transacciones unidas por contratos; y (iii) el empleo de nuevas tecnologías administrativas: una ética de servicio al consumidor, contratación basada en desempeño, incentivos de mercado, contratación externa, competencia y desregulación. Políticamente, los dos partidos más importantes estaban mirando al mercado para encontrar soluciones. Y si bien pueden haber variado sobre cuánto deseaban incorporar de tales ideas, había consenso en que los principios del mercado eran centrales para las reformas del sector público.

El apoyo bipartidista a la mercantilización estuvo marcado por el discurso racionalista económico que había influenciado al Gobierno (de forma política y burocrática) durante el periodo (Pusey 1991). En su análisis, Yeatman (1997) se refirió a este modelo explícitamente como el modelo racionalista económico del NPM, resaltando su fuerte foco en la maximización de la utilidad y eficiencia distributiva. Esta fase de reforma fue inspirada por ciertas ideas claves que estaban impulsando reformas neoliberales en otros países, como la teoría de selección pública y la teoría agente- principal (O’Flynn 2004). En el mundo, algunas reformas comunes incluyeron: la separación de compradores y proveedores y la prueba de mercado de funciones gubernamentales; un movimiento desde la burocracia neutral hacia un manejo alineado al Gobierno del momento; y una reducción en el tamaño del Gobierno a través de privatización, prueba de mercado y contratación (Hughes 1998). La gama completa de estas prácticas fue implementada en la experiencia australiana de los noventa.

Junto con el incremento en el uso de instrumentos basados en el mercado se dio una modernización del APS, extendiendo las reformas gerencialistas del decenio precedente. Una serie de revisiones y una Comisión de Auditoría Nacional fueron importantes influencias, junto con la ya señalada inspiración de las reformas en otras naciones.^[10] En 1996, bajo el nuevo gobierno del LNP, se anunció que el Gobierno desarro-

[10] Para una lista de revisiones de presupuesto y comisiones de auditoría en toda Australia, ver lo siguiente de la Biblioteca Parlamentaria Australiana (*Australian Parliamentary Library*): <https://goo.gl/dqDkMV>. El reporte entrega un excelente análisis sobre temas clave. También muestra que los estados y territorios han sido muy activos en llevar a cabo la Comisión de Auditoría comparado con el gobierno del Commonwealth.

llaría un paquete de reformas para el APS con la siguiente intención (APSC 2003, 48):

... para asegurar que el servicio público entrega un ambiente profesional y gratificante en el que trabajar y es capaz de entregar servicios de calidad al Gobierno y el pueblo australiano [y] asegurarse de que los sistemas, la cultura y las estructuras del lugar de trabajo en el APS enfatizan la innovación y reconozcan la creatividad y compromiso.

En tanto, en 1996 se publicó un documento de discusión titulado “Hacia un servicio público australiano de mejores prácticas” (*Towards a Best Practice Australian Public Service*), escrito por el ministro de Relaciones Industriales. El documento indicaba problemas conocidos y recordaba aquellos que habían sido identificados por la Comisión Coombs en los setenta, como regulaciones rígidas y obsoletas, inflexibilidad y una cultura que no promovía la innovación (APSC 2003). Por lo tanto, aunque las reformas habían comenzado en la década de los ochenta bajo el ALP, el nuevo gobierno consideró que no habían avanzado suficiente en la modernización del APS. Siguiendo su programa de relaciones internacionales, que procuraba avanzar significativamente con la descentralización y la desregulación del mercado laboral comenzada bajo el ALP. El documento también argumentaba que el APS operaba con términos y condiciones que ya no eran consideradas “apropiadas o realistas en un mercado laboral a mayor escala” (APSC 2003, 49). Se argumentó que esto significaba que Australia estaba quedándose atrás respecto a las mejores prácticas establecidas en el extranjero (una idea que volvería a surgir en el bosquejo de reforma de 2010 “Tomando la Iniciativa”). Se destacaron muchas áreas, incluyendo cómo mejorar la calidad del liderazgo, cómo descentralizar el control del empleo y traspassarlo a directores de agencias, y cómo mantener importantes tradiciones de servicio público. Muchas de estas ideas fueron usadas en la Ley de Servicio Público (Public Service Act) de 1999.

Por la misma época, el gobierno del LNP recientemente elegido contactó a un grupo de importantes empresarios para llevar a cabo una Comisión de Auditoría Nacional (*National Commission of Audit*, NCOA). La NCOA reportó su investigación de la operación del gobierno del Commonwealth: qué hace, cómo lo hace, cómo se registran dichas acti-

vidades, y las implicaciones de esto para su posición financiera (NCOA 1996). Abordó preguntas sobre qué actividades son realizadas mejor por el Gobierno y a qué nivel, si los servicios eran provistos de la mejor forma, si el Gobierno estaba invirtiendo lo suficiente en infraestructura, si había mejores formas de registrar actividades gubernamentales, cuál era la posición financiera del Gobierno, y si existían maneras óptimas de mejorar el establecimiento y reporte de las políticas fiscales (NCOA 1996). El reporte de la NCOA indicó:

Basado en una investigación de ejemplos de “mejores prácticas” en el extranjero, entre los estados, el sector privado y las operaciones [de Empresas de Negocios Gubernamentales], un uso sensato de nuevas técnicas y tecnología podría mejorar la calidad del servicio y reducir su costo. Esto requerirá un cambio sustancial tanto cultural como estructural, incluyendo un manejo de personal más efectivo, manejo del riesgo más balanceado, más desafiabilidad (competencia) en la entrega de servicios y más atención en los resultados que en los insumos y procesos.

La NCOA realizó varias recomendaciones que usaron la idea de “mejores prácticas” y se enfocaron en cómo producir un Gobierno “enfocado en resultados y eficiente en los insumos”, considerando análisis referenciales, licitaciones competitivas, mayor elección para los consumidores, actualizaciones tecnológicas, privatización de empresas comerciales gubernamentales y servicios intragubernamentales,^[11] y nuevas maneras de abordar las finanzas intergubernamentales. Algunas recomendaciones críticas del reporte de la NCOA impulsaron también nuevas orientaciones: cambios a la estructura de empleo que era vista como compleja, obsoleta y alejada de la comunidad; el establecimiento de rangos remuneracionales en el servicio público a nivel de departamento/agencia; la adopción de contabilidad en base devengada en el Gobierno; desempeño enfocado en resultados y una estructura de rendición de cuentas. La NCOA señaló que adoptar las recomendaciones para un “cambio fundamental a nivel estructural y cultural” impulsaría “mejoras de eficien-

[11] Los servicios intragubernamentales son aquellos servicios en que partes del Gobierno se proveen unas a otras, como el servicio de Vivienda para Defensa.

cia considerables”, y sugirió que algunas organizaciones podrían tener objetivos de ahorro de al menos 20 por ciento de los costos de operación por el periodo de tres años, a contar de 1996-1997. Otras, con un menor énfasis en ahorros, se esperaba que entregaran un 10 por ciento de ahorros para el mismo periodo (NCOA 1996). Se argumentó que estos ahorros serían parcialmente generados a partir de la introducción de pruebas de mercado y un amalgamado de departamentos y agencias. La base para este supuesto ahorro amplio no está clara en el reporte; sin embargo, muchas de estas reformas fueron llevadas a cabo.

Como se mencionó anteriormente, si bien la venta de activos por parte del Estado comenzó en la década de los ochenta, la privatización a gran escala partió en la década siguiente. La preparación para ello arrancó después de la elección de 1987, cuando el ALP se alejó de su postura contra la privatización al enfrentar graves condiciones económicas, que además iban empeorando. No solo el gobierno del Commonwealth buscó la privatización de activos estatales; había también una considerable actividad a nivel del estado/territorio. De hecho, es reconocido ampliamente que Australia fue uno de los privatizadores más activos de los noventa, con una venta de activos que en total sumó A\$85,000 millones^[12] (UNPAC 2000).^[13] La mayor parte estuvo concentrada en ventas por parte del gobierno nacional y el estado de Victoria (ver Recuadro N° 3 más adelante).

El ALP comenzó su programa de venta de activos vendiendo entidades relativamente poco controversiales antes de moverse hacia entidades icónicas como la aerolínea nacional Qantas y el Commonwealth Bank. La elección del LNP en 1996 trajo consigo un considerable deseo de expandir la escala y el foco de las ventas. De hecho, la actividad de privatización inmediatamente posterior a 1996 fue tan profunda que Australia estuvo posicionada segunda, después de Brasil, en ventas (JP Morgan 1998), mientras que en la década que sucedió a la elección tuvo lugar una venta de activos de \$A61.600 millones en el Commonwealth (Aulich and O’Flynn 2007 B).

[12] Esto combina actividades en diferentes niveles del Gobierno.

[13] Más detalles en: <https://goo.gl/PnZ2ek>.

RECUADRO N° 3 / Privatización en la década de los noventa

Durante la década de los noventa, Australia era vista como uno de los mercados de privatización más activos. En el periodo inmediatamente posterior a la elección de 1996, se dijo que el principal impulsor del mercado de fusiones y adquisiciones fue la venta de activos de empresas públicas (JP Morgan 1998). Alrededor de A\$85.000 millones fueron recolectados a través de ventas, la mayoría de los fondos generados por ventas de electricidad y combustibles, telecomunicaciones (Telstra), con otras ventas importantes en bancos (Commonwealth y estados), aeropuertos (Commonwealth), y otras instalaciones de transporte (principalmente en los estados) (UNPAC 2000). La mitad de los fondos se recolectaron a partir de la venta de activos del Commonwealth.

- Commonwealth Bank A\$9.000 millones (dos tramos en la década de los noventa).
- Qantas A\$2.000 millones (dos tramos en los noventa).
- Aeropuertos \$A4.000 millones (incluyendo Melbourne y Brisbane).
- Telstra \$A45.000 millones (tres tramos: dos en los noventa, y el final en la década del 2000).
- National Shipping Line \$A20,7 millones.
- Australian Defence Industries A\$346,8 millones.

El estado de Victoria fue un privatizador muy activo en los noventa, recolectando \$A30.000 millones bajo el gobierno del LNP (1992-1999). El total combinado de otros estados/territorios fue solo igual a la mitad de los ingresos de Victoria por 40 ventas de activos incluyendo (UNPAC 2000):

- Electricidad y combustible \$A28.000 millones.
- Juegos TAB (apuestas) \$A675 millones.

Fuente: Para una lista completa de las ventas del Commonwealth, ver a Aulich y O'Flynn (2007 B; apéndice)

RECUADRO N° 4 / Reforma a nivel subnacional: el estado de Victoria

La reforma en el estado de Victoria durante la década de los noventa ha sido el programa más radical que se ha llevado a cabo en Australia. Descrito por grupos industriales como un “laboratorio económico y social” de reforma, se introdujeron enormes reformas bajo el gobierno Liberal-Nacional durante el mencionado decenio. Un reporte de la Comisión de Auditoría a principios de 1993 diagnosticó varios problemas y puso énfasis en la separación de los compradores y proveedores, con la mirada puesta en los resultados y en la competencia. La Iniciativa de Mejor Gestión (*Management Improvement Initiative*) fue lanzada durante ese mismo año, estableciendo principios de reformas y planes. Los principios que guiaban el programa de reforma eran: asignación clara de responsabilidad en la rendición de cuentas; empoderamiento de los consumidores, con un traspaso de fondos a estos para ejercer su elección; minimizar la burocracia del Gobierno a través de la separación entre política pública y prestación del servicio y un foco en los resultados; una preferencia por los mecanismos del mercado - privatización, contratación externa y exposición a la competencia; y manejo de las agencias públicas más profesional y empresarial, además del uso de incentivos para impulsar un mejor rendimiento.

Uniendo reformas a nivel de estructura, organización, operación y mercado laboral como parte del bosquejo “Victoria: un programa para el cambio” (*Victoria: An Agenda for Change*), el Gobierno se inspiró en reformas en NZ, UK (por ejemplo, Next Steps, licitaciones competitivas obligatorias) y en EE. UU. (*Reinventing Government*). Sin embargo, se ha argumentado que Victoria fue mucho más allá que esos países. Juntando las líneas del gerencialismo y la mercantilización, la reforma buscó transformar el estado de Victoria, que parecía no desarrollarse debido a la alta deuda y un gobierno ineficiente. Algunos pilares fundamentales de política pública incluyeron una gran privatización (por ejemplo, cárceles, transporte público y concesionarias de energía eléctrica), reforma de las relaciones industriales, reformas al servicio público, una reducción del gobierno, licitaciones competitivas y servicios de contratación externa. Las reformas tuvieron un amplio alcance porque el LNP tenía la mayoría en ambas cámaras del Parlamento y, por lo tanto, enfrentaba poca oposición política.

Se llevó a cabo una transformación importante a través del gobierno municipal. De hecho, el ministro se refirió a esto como “la reorganización del sistema público más amplia realizada en Australia”. Lo anterior fue motivado por un deseo de aumentar la eficiencia y reducir costos: se estimó que

RECUADRO N° 4 / Continuación

el gasto per cápita en el gobierno municipal estaba 20 por ciento sobre el promedio nacional. Reformas simultáneas incluyeron: eliminar funcionarios electos y reemplazarlos por comisionados designados por el Gobierno; amalgamas forzadas de autoridades gubernamentales locales (reduciendo de 210 a 78); cortes de tasas de propiedad y límites a los aumentos; la introducción de contabilidad en base devengada; y la introducción de licitación competitiva obligatoria. Con el tiempo, el régimen de licitaciones requirió que las municipalidades entregaran 50 por ciento de los gastos a licitaciones competitivas. Se reconoció que esto se inspiraba fuertemente en los modelos de NZ y UK.

Tanto en el nivel de gobierno municipal como en el estatal, la reforma fue transformadora, con amplia base y radical. Fueron reformas de estilo NPM clásicas y abarcaron aspectos del gerencialismo y el mercantilismo. Como el Tesorero hizo notar en ese entonces: “Creo que es importante que reconozcamos que no somos conservadores en ningún sentido... somos radicales. Hemos llevado a cabo reformas muy fundamentales dentro de Victoria... que están comenzando un cambio fundamental en la forma en que los ciudadanos ven la política”. Las reformas radicales fueron establecidas entre 1992 y 1999, cuando el LNP perdió las elecciones al Gobierno. La primera legislación revocada fue reemplazada por un régimen de Mejor Valor (*Best Value*), un trasplante directo desde el UK.

Fuente: O’Flynn (2004) para una discusión completa del experimento de Victoria.

Junto a las ventas de activos relevantes también hubo importantes programas de privatización que involucraban tercerización: los dos más notables fueron los servicios de tecnología de la información del Commonwealth (TI) y la tercerización de los servicios de desempleados buscando trabajo (ver Recuadro N° 5 más adelante). Estos casos reflejan diferentes ejemplos de tercerización, siendo el primero de servicios *para* el Gobierno, y el segundo de servicios *en representación* de este.

La iniciativa de gobierno integrado (*whole of government*) para la tercerización de TI fue ambiciosa y controversial. La planificación había comenzado en 1991 bajo el ALP; sin embargo, no fue sino hasta 1997, bajo un gobierno del LNP, que avanzó. La iniciativa de tercerización de

TI buscó aumentar la interoperabilidad entre organizaciones gubernamentales y reducir la duplicación. El proyecto era especialmente atractivo debido a la escala de cobertura y ahorro: 60 agencias con un gasto combinado de A\$4.000 millones y un ahorro proyectado de A\$1.000 millones en siete años (Holland 2001). Un beneficio adicional fue el desarrollo de la industria local de TI (Aulich y O'Flynn 2007 B). La iniciativa fue dirigida centralmente desde el Departamento de Finanzas y Administración (*Department of Finance and Administration*) y requirió que las agencias financiadas con presupuesto tercerizaran servicios de servidores centrales, sistemas de rango medio, operaciones distribuidas y de escritorio y redes de datos. Las únicas excepciones fueron las agencias relacionadas con actividades de seguridad nacional y aquellas con costos de operación de menos de A\$10 millones (Holland 2001).

Los reportes oficiales fueron críticos acerca de la implementación de la iniciativa de tercerizar TI, incluyendo un importante reporte de la Oficina Nacional de Auditorías de Australia (ANAO 2000).^[14] La ANAO (2000) redujo los ahorros esperados desde A\$1.000 millones a solo \$A70 millones e indicó varios problemas, entre ellos: el costo y la oportunidad del programa, la metodología usada para calcular ahorros, la coordinación y el alcance de las reducciones de presupuesto en espera de ahorros, la administración de problemas de privacidad y seguridad, y la interrupción en la entrega del servicio (Holland 2001). El ministro encargó una revisión adicional (la revisión Humphry) que entregó varias recomendaciones para mejorar la iniciativa, como la devolución a las agencias de la toma de decisiones y el poder de implementación. El ministro culpó parcialmente a la falta de compromiso de los altos directivos en el servicio público por la incapacidad de lograr los objetivos propuestos. El efecto a largo plazo ha sido la falta de apetito por la tercerización de servicios a escala de gobierno.^[15] Hasta hace relativamente

[14] La ANAO entrega soporte al Auditor General, un oficial independiente del Parlamento australiano que tiene el deber de llevar a cabo auditorías de declaraciones financieras y auditorías de rendimiento para entidades gubernamentales del país. Para más información, ver: <https://www.anao.gov.au/>.

[15] Una opinión alternativa es que los programas de reforma a gran escala diseñados e implementados por agencias centrales casi nunca logran sus objetivos: es un problema que ha atraído cierta atención en los últimos tiempos. Ver detalle en: <https://goo.gl/nZeDct>.

poco, las organizaciones del sector público han tendido a tener acuerdos a medida para servicios de soporte.^[16] Mientras esto puede haber servido para organizaciones individuales, dichos acuerdos han presentado una barrera para los enfoques más colectivos y colaborativos que emergieron en la década del 2000. Un área clave fue la falta de interoperabilidad de sistemas de TI entre agencias; algo que la iniciativa de TI de la década de los noventa ha intentado abordar.

La privatización de los servicios entregados a los desempleados que buscaban trabajo fue el paso del gobierno del Commonwealth hacia la tercerización de servicios sociales a gran escala (ver Recuadro N° 5). Y si bien el Commonwealth es uno de los financistas de servicios más importantes, muchos de estos son operados por los estados (por ejemplo, la mayor parte de la educación, salud, infraestructura, servicios legales y de orden público, y servicios comunitarios). El Gobierno del LNP buscó quitar el monopolio que tenía el Estado sobre la entrega de una variedad de servicios a los desempleados por medio de la creación de un cuasimercado para estos servicios en 1998.

Ello significó también una reforma audaz, la que, a pesar de ser controversial, ha sido reconocida en todo el mundo como una innovación muy importante. El cambio de un solo proveedor (con pequeñas cantidades de servicios contratados) a cientos de proveedores de entre toda la comunidad y los sectores privados, estableció la base para un nuevo medio de servicios de entrega. Numerosas evaluaciones se han llevado a cabo y el modelo de los servicios de empleo tercerizados ha sido objeto de abundante investigación académica y atención internacional. Toda-

[16] En 2013 se desarrolló un nuevo esquema para las tareas administrativas de “oficina interna” y un Centro de Servicios Compartidos (*Shared Services Centre*) comenzó a operar en 2014. Esto se ajustó bien al compromiso de contestabilidad (prueba de mercado de una variedad de servicios entregados dentro de organizaciones del Gobierno) de los gobiernos del LNP, requiriéndose que, al llevar a cabo revisiones de contestabilidad, se considerara al Centro de Servicios Compartidos. A principios de 2015 ya se había hecho cargo de las tareas de oficina interna (RRHH, TI, procesos financieros, manejo de instalaciones, etc.) de 11 departamentos y agencias. Para más discusión, ver: <https://goo.gl/LSfvfn>. Sin embargo, el modelo no duró mucho y se cerró en 2017 después de varios problemas, incluyendo reclamos en cuanto a que se estaban cobrando precios mucho más altos por servicios que habían sido efectuados anteriormente. Ver la cobertura mediática: <https://goo.gl/J1Jy7j> y el reporte de ANAO: <https://goo.gl/vBDSia>.

RECUADRO N° 5 / Tercerización de servicios sociales en Australia: la creación de la Red de Trabajo

La Red de Trabajo (*Job Network*, JN) fue creada en 1998 cuando el gobierno del LNP tercerizó los servicios para desempleados a una red de cientos de proveedores trabajando bajo contratos. Los proveedores en el nuevo modelo recibirían pagos en base a los resultados para quienes buscaban trabajos (principalmente, conseguirles empleo). La Red de Trabajo tenía algunos de los postulados clave de la fase de mercantilización: separación entre compradores y proveedores, elección de usuarios, competencia, contratos, rendimiento, monitoreo e incentivos designados para entregar resultados específicos. Como el ministro responsable argumentó en ese momento: “Los acuerdos actuales para la asistencia al mercado laboral enfatizan más el propósito que el proceso. Muy frecuentemente, quienes buscan trabajo son derivados una y otra vez a través de programas complejos y poco efectivos en ambientes de entrega de servicios ineficientes y engorrosos. Bajo [el programa del gobierno anterior] no existían los individuos, solo objetivos”.

Con un presupuesto cercano a los A\$1.700 millones en 19 meses, se recibieron más de 5.300 ofertas de 1.000 organizaciones en la primera ronda de licitaciones. Los ofertantes ganadores fueron una mezcla de proveedores privados y sin fines de lucro, con un pequeño número de contratos siendo asignados al proveedor gubernamental que se mantuvo solo por la primera ronda de competencia. Después de más de 50 años de que el proveedor del Gobierno tuviera un monopolio virtual sobre los servicios para los desempleados, en 1998 más de 300 proveedores entraron al nuevo mercado, operando en 1.400 sitios: más del doble de lo que existía anteriormente.

En el programa de tercerización se generaron grandes ahorros: los costos por unidad en el servicio de capacitación de búsqueda de trabajo bajaron de A\$625 (entregado por el Gobierno) a \$418 (JN); los costos por resultado de empleo no subsidiado (sin subsidio de sueldo entregado a los empleadores) se redujeron a menos de la mitad, desde \$A2500 (entregado por el Gobierno) a A\$1.130 (JN). Los reportes iniciales del Gobierno también mostraron que, además de ser más barata, la JN estaba produciendo mejores resultados. En las siguientes rondas de licitación, el número de proveedores se ha reducido sustancialmente; para 2017 había menos de cincuenta proveedores entregando servicios de empleo en Jobactive (el nuevo nombre de la Red de Trabajo). Los grupos proveedores más grandes han demostrado que, a través del tiempo, las intenciones originales basadas

RECUADRO N° 5 / Continuación

en el mercado de JN se han perdido. Reclaman que los usuarios tienen unas elecciones muy reducidas, que los incentivos están mal alineados, que hay demasiada regulación y muy poca innovación y que los servicios se han vuelto homogéneos. Más aún, queda todavía un gran grupo de desempleados de largo plazo que no reciben un buen servicio del modelo actual. Los costos de gestión de contratos y los de cumplimiento para los proveedores son sustanciales, pero rara vez se incluyen en las evaluaciones del éxito relativo de este enfoque. Dentro de todo, lo anterior muestra que los resultados de tales experimentos han sido mezclados.

Fuente: O'Flynn (2007).

vía sigue el debate acerca de los efectos a largo plazo de tercerizar los servicios de empleo. Hay pruebas claras de que los costos por persona se han reducido, pero también hay evidencia convincente de que existe una tasa de rotación^[17] considerable en el sistema y, además, que continúa existiendo una cantidad de personas desempleadas por largo plazo que pueden no estar recibiendo un buen servicio.

Junto con las reformas en servicios sociales, el gobierno estableció Centrelink como la interfaz entre los ciudadanos y varias agencias/departamentos gubernamentales.^[18] Instaurado en 1997, Centrelink fue visto como un osado experimento dentro de la idea de repensar la entrega de servicios, separando estructuralmente los roles de compradores y proveedores y creando un único punto al que acudían los “clientes” que necesitaban comunicarse con el Commonwealth para asistencia y servicios sociales. Representaba ideas clave del NPM de muchas formas: se concentraba en el servicio al cliente, tenía un acuerdo casi contractual con los compradores (departamentos de política pública), estaba enfo-

[17] La tasa de rotación en el sistema se refiere a individuos que se mueven repetidamente del empleo al desempleo, normalmente en trabajos a corto plazo y luego de vuelta a registrarse con proveedores.

[18] Para un análisis excelente y detallado de la creación y operación de Centrelink, ver Halligan y Wills (2008).

cado en desempeño y contaba con un modelo empresarial. Sin embargo, solo duró ocho años en su estructura de agencia independiente, volviendo a ser parte de un departamento en 2005. Centrelink es un estudio fascinante sobre la presión por implantar reformas y el deseo limitado de transformación audaz que ha afectado a Australia. Aunque todavía existe, y entrega la interfaz entre los ciudadanos y el Gobierno procesando miles de millones de dólares en transacciones y contando con millones de personas como sus “clientes”, el experimento de Centrelink fue relativamente corto, ya que el gobierno del LNP quiso aumentar el control y la supervisión ministerial.

También se decretaron grandes cambios en el área de manejo financiero, ampliando reformas de la década de los ochenta, y varios reportes importantes recomendaron la modernización del área. La NCOA (1996) había hecho sugerencias relacionadas con administración financiera: que la administración, las habilidades y finanzas del gobierno deberían operar de una forma más empresarial; que se debía mejorar la transparencia de las finanzas; y que la cultura y operación del APS debía ser también más empresarial (Hawke 2007). Un conjunto de cambios que fueron decretados reflejaron estos principios y buscaron transformar aún más las prácticas de administración financiera para enfatizar los resultados. Hubo un movimiento hacia una estructura basada en principios, con claras líneas de responsabilidad, lo que fue apoyado por instrumentos legislativos: la Ley de Responsabilidad y Administración Financiera (Financial Management and Accountability Act) de 1997, la Ley de Compañías y Autoridades del Commonwealth (Commonwealth Authorities and Companies Act) de 1997, y la Ley de Auditor General (Auditor-General Act) de 1997. En 1999-2000, el Commonwealth adoptó la contabilidad en base devengada y estableció una estructura de desempeño y manejo de recursos basada en productos y resultados (Hawke 2007). Esto extendió la idea presentada en las reformas financieras de la década de los ochenta, en el sentido de que el foco debía estar más en los resultados que en las reglas e insumos. El objetivo principal fue incorporar una “estructura de administración financiera que enfatice rendimiento, idoneidad y rendición de cuentas” más moderna (APSC 2003). La reforma de la administración financiera continuó a través de la década del 2000.

Las reformas financieras coincidieron con la responsabilidad y flexibilidad que los altos directivos asumieron en función de importantes cambios a la Ley de Servicio Público (Public Service Act) de 1999, la que también se enfocó en reducir reglas y rigideces.^[19] Los directores de las agencias recibieron mucho más control sobre operaciones internas y más criterio sobre cómo se desarrollarían procesos y procedimientos, y se volvieron los empleadores designados de los funcionarios públicos como parte de un gran grupo de reformas sobre las relaciones de los empleados que se promulgaron en la década de los noventa. Esto amplió algunos de los cambios de los ochenta que impulsaron el programa de devolución de poderes, expandiendo dichas ideas de forma sustancial. Las reformas clave que tenían relación con manejo de personas fueron introducidas por el LNP e incluyeron la remoción de reglas detalladas y su reemplazo por el Código de Conducta y Valores de APS.^[20] El cambio al otorgarle un estatus de empleador a los directores de agencias dio inicio a un enfoque mucho más desregulado de los términos y condiciones de empleo, con negociaciones a nivel de empresa gobernando las relaciones de empleo y contratos individuales volviéndose mucho más comunes. Esto hizo eco de los cambios más generales del empleo en la Ley de Relaciones en el Lugar de Trabajo (Workplace Relations Act) de 1996, que ha sido clave para las reformas de relaciones industriales del LNP y que tenía como objetivo “integrar” las relaciones de empleo del APS.^[21]

La Ley de Servicio Público de 1999 fue el comienzo de una nueva era de manejo de gestión de personas en el APS. Muchos de los detalles fueron eliminados de la Ley en sí, y se confirieron poderes a actores clave para tomar decisiones y publicar directivas. Los cambios, de este punto en adelante, serían más acerca de administración en el APS y no cambios legislativos. Por ejemplo, se le dio autorización al Primer Ministro para emitir “instrucciones” sobre liderazgo y administración; el ministro del Servicio Público estaba encargado de emitir “reglas de clasificación” para

[19] Para una discusión en profundidad de la evolución de la Ley de Servicio Público, ver: <https://goo.gl/XnsS7X>.

[20] Para más información sobre la Ley de Servicio Público de 1999, ver: <https://goo.gl/5HPd1c>.

[21] Ver detalle en <https://goo.gl/5HPd1c>.

todo el APS que permitirían movilidad entre agencias y facilitarían la aplicación del principio del mérito, y la Comisión de Servicio Público tenía el deber de emitir “instrucciones” relacionadas con los valores del APS, el Servicio Ejecutivo Sénior y procedimientos para las violaciones al Código de Conducta.^[22]

Promulgar este programa fue un desafío para el Gobierno y su enfoque fue visto como controversial. El clima más amplio sobre las reformas de las relaciones industriales en Australia había generado un considerable conflicto, inclusive protestas públicas y huelgas; un gran ejemplo de ello fue la disputa costera de 1998.^[23] También hubo un gran debate público acerca de si las reformas al APS llevarían a una politización de este.^[24] El Gobierno no pudo aprobar la ley original cuando la presentó en 1996, mientras que el Senado exigió cambios que no eran aceptables para el Gobierno. Con el fin de permitir la puesta en marcha de su programa, el Gobierno siguió una línea más administrativa que legislativa, hasta que la ley fue aprobada en 1999.^[25]

Los cambios a la gestión de personas representaron otro punto del APS más empresarial, enfocado en resultados y orientado al mercado, que estaba emergiendo después de dos décadas de reformas del estilo de NPM. Sin embargo, la evolución de esta reforma que generó un sistema más empresarial y descentralizado creó desafíos en la década del 2000, como la aparición de diferencias sustanciales en términos y condiciones de empleo entre organizaciones gubernamentales y el hecho de que la fuerza de trabajo del APS se volviera más móvil.^[26] Además, la necesi-

[22] Para una excelente discusión de los aspectos de las relaciones industriales y legales, ver Weeks y Pittard (2007).

[23] Para más información sobre la disputa costera, ver: <https://goo.gl/5V6n6G>.

[24] Para una excelente discusión sobre el debate de politización, ver Mulgan (1998).

[25] Consulte Pittard and Weeks (2007) para una discusión en profundidad sobre el caso australiano del empleo en el sector público desde una perspectiva de las relaciones legales e industriales.

[26] Por ejemplo, en la década de 2010 se ha puesto atención en crear “un APS”, un servicio más unificado y con menos diferenciación en términos y condiciones, especialmente en remuneración. Las reformas iniciales han generado una brecha de sueldos mayor entre personas en el mismo nivel, pero en diferentes agencias. Se ha mostrado que esto había llegado hasta A\$47.000 en algunos casos. Para más detalle, ver: <http://bit.ly/2mPGLKO>.

dad de negociar agencia a agencia en vez de usar un enfoque centralizado produjo disputas largas y continuas en la década de 2010.^[27]

A través de los noventa, las reformas al sector público adoptaron soluciones orientadas al mercado y desarrollaron aún más el enfoque gerencialista que había comenzado diez años antes. El APS que emergió al final del siglo XX era más diferenciado y estaba más enfocado en el desempeño, pero también tenía una orientación más limitada a los objetivos de las organizaciones, en desmedro de las metas del Gobierno. Se dependía mucho de la contratación de agentes externos para varias actividades de gobierno y para la entrega de servicios. Hacia finales de los noventa, grandes cambios sobre cómo operaba el APS marcaron un momento decisivo, acercándolo mucho más al sistema general de relaciones de empleo y ubicando al APS en un camino mucho más basado en el desempeño. Sin embargo, a través del tiempo estos cambios fueron vistos como creadores de varios problemas en términos de unidad y diferenciación de pago y condiciones.

El enfoque más disgregado y fragmentado de gobierno originó nuevos desafíos de coordinación a través del Estado. Los incentivos que se habían establecido para impulsar mejoras en el rendimiento dentro de las agencias solían reforzar maneras aisladas de operar, y los cambios a la Ley de Servicio Público incentivaron movilidad, haciendo los esfuerzos colaborativos más difíciles tanto estructural como culturalmente. Junto a esto estaban las preocupaciones de que un enfoque más basado en el mercado cambiara la forma en que serían tratadas las personas que accedieran a los servicios, al punto de aparecer como consumidores y no como ciudadanos. A principios de la década del 2000, la atención se volcó hacia cómo instar a las organizaciones del sector público a trabajar juntas de forma más colaborativa en el diseño e implementación de políticas públicas, buscando alianzas con entidades externas y una mayor participación y deliberación ciudadana, de manera de instalar la nueva fase de reforma: gobernanza colaborativa.

[27] Las negociaciones para acuerdos a nivel de empresa suceden uno a uno, a diferencia del enfoque centralizado anterior que establecía términos y condiciones comunes a través del APS. En los últimos años ha habido disputas continuas y prolongadas. Un importante reporte sobre el fallo de las negociaciones para llegar a una solución fue llevado a cabo por el Senado australiano en 2016 (<http://bit.ly/2ET3gGe>).

Gobernanza colaborativa: década del 2000

El movimiento hacia la gobernanza colaborativa comenzó realmente en la década del 2000. Esto fue impulsado por múltiples factores estructurales y políticos y dio resultados en dos áreas claves: (i) colaboración interorganizacional en todo el APS, y (ii) creación de políticas estratégicas en todos los niveles del gobierno, a través del Consejo de Gobiernos Australianos (Council of Australian Governments, COAG). El gerencialismo y la mercantilización habían entregado varios beneficios, pero también existía la preocupación de que los gobiernos enfrentaban desafíos cada vez más perversos, y que coordinarse a través de un sistema más fragmentado requería de una nueva aproximación. Acontecimientos en otras partes del mundo, especialmente en UK^[28] y en NZ,^[29] sugerían que enfoques más colaborativos estaban dando resultados para objetivos comunes a todo el Gobierno.

La visión para un APS más colaborativo que funcionara de forma más unida fue completamente articulada en un importante reporte preparado por el Comité de Asesoría Gerencial:^[30] “Conectando el Gobierno: respuestas de gobierno integrado a los desafíos prioritarios de Australia” (*Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia’s Priority Challenges*) (MAC 2004). Estas ideas fueron ampliadas en un reporte de la Comisión de Servicio Público Australiano:^[31] “Enfrentando problemas perversos: una perspectiva de políticas públicas” (*Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*) (APSC 2007A), el que

[28] Para más información sobre las iniciativas en UK, ver Ling (2002).

[29] Para más información sobre el enfoque de NZ en cuanto a la administración hacia objetivos comunes, ver: <http://bit.ly/2EVv1y1>.

[30] El Comité de Asesoría Gerencial fue establecido en 1999 bajo las reformas de la Ley de Servicio Público. Se reunió por primera vez en 2000 y estuvo formado por los secretarios y directores de agencias designados bajo la Ley. Su rol era asesorar al gobierno de Australia sobre el manejo del Servicio Público Australiano, incluyendo cómo mejorar el APS a través de la adopción y diseminación de mejores prácticas.

[31] La Comisión de Servicio Público Australiano está gobernada bajo la Ley de Servicio Público de 1999 y, entre otras cosas, se enfoca en mejorar el manejo de la gente a través del APS y en fomentar la mejora del liderazgo.

enfaticaba la importancia de los enfoques colaborativos. Este reporte destacaba algunos de los desafíos de los modelos basados en el mercado que habían dominado la década de los noventa. Junto con mayores esfuerzos por incorporar miradas más colaborativas dentro del Gobierno, existía un énfasis en aumentar la vinculación con los ciudadanos. Esto pretendía abordar la crítica que ha surgido sobre la era del consumidor y también constituía un reconocimiento de que la vinculación con la comunidad podría mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas.

En “Conectando el Gobierno” (MAC 2004), se propuso un enfoque colaborativo como el nuevo modelo sobre cómo debía operar el Gobierno. Cuando se lanzó el reporte, el secretario del Departamento del Primer Ministro y el Gabinete argumentó que “el gobierno integrado es la administración pública del futuro... [los medios] para enfrentar los desafíos de gobernabilidad del siglo XXI” (Shergold 2004).^[32] Y se propuso que “cada desafío importante de la administración pública (...) necesariamente requiere la participación activa de varias agencias centrales y órganos de línea” (MAC 2004).

El reporte “Conectando el Gobierno” ahondó en la necesidad de impulsar un cambio fundamental en estructuras, sistemas, habilidades y culturas para construir una capacidad de trabajar de forma más colaborativa: “El reporte no cree que las soluciones efectivas sean mover sillas de un lugar a otro dentro de ambientes burocráticos. Más bien refuerza la necesidad de continuar construyendo [una] cultura que apoye, modele, entienda y aspire a soluciones de gobierno integrado” (MAC 2004). El compromiso político-burocrático de gobernanza colaborativa era fuerte, y se realizaron cambios específicos para intentar catalizar esto en la práctica. Por ejemplo, los procesos del gabinete^[33] fueron enmendados para fomentar un enfo-

[32] El reporte usó el término “gobierno integrado” (*whole of government*) en vez de gobierno unido (*joined-up government*), quizás para diferenciarse del lenguaje de UK. Al definir el término, el reporte se enfoca en trabajar cruzando los límites de las carteras, pero en el detalle hay referencias a varias fronteras, de sectores y gubernamentales. Ello ha llevado a algunos a argumentar que “gobierno integrado” es solo el término australiano para un enfoque de gobierno unido, una forma de gobierno colaborativo (O’Flynn 2014 A).

[33] Para más información sobre los procesos del gabinete en el gobierno del Commonwealth, ver: <http://bit.ly/2mOyEhJ>.

que más cercano al gobierno integrado, se desarrollaron nuevas estructuras interdepartamentales, se establecieron nuevas unidades de coordinación en el Departamento del Primer Ministro y el Gabinete, y se desplegaron nuevos intentos para realizar un servicio integrado a fin de reunir actores de forma más colaborativa (O’Flynn et al. 2011).^[34]

Una serie de casos se presentan en “Conectando el Gobierno”, los cuales entregan una discusión detallada sobre los éxitos y desafíos de una gobernanza colaborativa, como la Estrategia Nacional Contra las Drogas Ilegales, la respuesta al bombardeo de Bali, el Equipo de Administración de Recursos Naturales del Gobierno de Australia (*Australian Government Natural Resource Management Team*), y los Ensayos Indígenas de gobierno integrado del COAG (MAC 2004). Los casos dan información sobre aspectos importantes de los enfoques colaborativos, a saber, estructuras y procesos; cultura y capacidad; infraestructura y manejo de la información; estructura de rendición de cuentas y presupuesto; y la opción de hacer conexiones fuera del APS. Un análisis más profundo de estos casos muestra que la gobernanza colaborativa es desafiante en la práctica y requiere una atención considerable a la “arquitectura de apoyo” para esquemas más integrados (O’Flynn et al. 2011 A).

En 2007, el programa de reforma de gobernanza colaborativa recibió un empuje con la publicación de un reporte de la Comisión de Servicio Público Australiano (*Australian Public Service Commission*, APSC). “Enfrentando problemas perversos” (APSC 2007A) siguió desarrollando el programa de reforma colaborativa que había comenzado en “Conectando el Gobierno” (MAC 2004). Sin embargo, el segundo reporte hacía énfasis específicamente en aquellos problemas de política pública que Rittel y Webber (1973) han calificado como “perversos”. El reporte apuntó a la importancia de trabajar más colaborativamente de modo de cruzar límites, incluyendo aquellos que existían dentro del APS y aquellos entre niveles del Gobierno. Se argumentaba que las estrategias colaborativas eran “las mejores” estrategias para lidiar con los problemas perversos. Otra área que comenzó a recibir atención fueron los enfoques conductuales. “Enfrentando problemas perversos” volvió a los asuntos que habían sido centrales a los programas de reforma desde la década del setenta, proponien-

[34] Ver Head y O’Flynn (2015) para una discusión más extensa sobre este tema.

do más devolución de la autoridad, mejor vinculación con la comunidad y otras partes interesadas, además de una mejora de las habilidades que los funcionarios públicos necesitarían en contextos de desafíos; todas habían sido recomendaciones de la Comisión. En el reporte se enfatizaba que la manera actual de operar (una mezcla de estructuras burocráticas y reformas de la era NPM) estaba desincentivando la colaboración y no podía lidiar con la complejidad de los desafíos que el Gobierno debía enfrentar. Los temas de política pública de gran envergadura, como el cambio climático y la desventaja de los indígenas, fueron marcados entre los problemas perversos en la introducción del reporte.

Cabe mencionar otros dos reportes, ya que reflejan las principales orientaciones de esta fase y apoyan la agenda colaborativa en general. El primero, “Cambiando el comportamiento: una perspectiva de política pública” (*Changing Behaviour: A Public Policy Perspective*) (APSC 2007 B), estuvo enfocado en cómo el Gobierno podía influenciar el comportamiento de los ciudadanos para hacer más efectiva la implementación de políticas públicas. Estas ideas habían sido sondeadas en “Enfrentando problemas perversos” y reflejaban que el enfoque de intuiciones conductuales estaba recibiendo mucha atención a nivel internacional. En esta área, como con muchas otras, Australia miraba a otras naciones como inspiración, la que encontró especialmente en UK, que estaba comenzando a experimentar con su equipo de intuiciones conductuales. Una parte significativa del reporte estaba enfocada en cómo desarrollar la capacidad dentro del Gobierno de promulgar esos enfoques, y cómo trabajar de forma más colaborativa y a través de fronteras con una variedad de actores fuera del Gobierno.

El segundo reporte, “Participar: progresando hacia un Gobierno 2.0” (*Engage: Getting on with Government 2.0*) (Government 2.0 Taskforce 2009) fue un manifiesto sobre innovación tecnológica y se concentró en cómo la tecnología podía usarse como una herramienta de colaboración entre organizaciones gubernamentales y, a la vez, como una herramienta para conectar con las comunidades. Se indicó que la revolución tecnológica en el Gobierno requería la liberación de información, sistemas que pudieran conectarse entre ellos y un importante cambio cultural. Muchos de estos desafíos se mantienen hoy y han sido mencionados en documentos de grandes reformas desde la década de los ochenta. De he-

RECUADRO N° 6 / Una institución única de Australia: el Consejo de Gobiernos Australianos

El Consejo de Gobiernos Australianos (COAG) fue creado en 1992 como una institución de reforma intergubernamental. Fue el resultado de un enfoque más cooperativo hacia el federalismo que emergió a causa del plan de reforma microeconómica de los ochenta y los noventa, bajo el Primer Ministro Hawke (ALP). El desarrollo de una estructura de competencia nacional y su subsiguiente aprobación de parte de todas las jurisdicciones en el periodo 1993-1994, fueron vistos como una emblemática y temprana reforma promulgada a través del COAG.

El COAG tiene la tarea de abordar grandes temas de importancia nacional; aquellos que abarcan jurisdicciones formales y que requieren considerable cooperación entre gobiernos nacionales y subnacionales en Australia. El Primer Ministro es el director del COAG y todos los líderes territoriales y estatales (premiers o altos ministros) son miembros. La necesidad de instituciones cooperativas es especialmente fuerte en el caso australiano por el problema del considerable desequilibrio fiscal vertical, combinado con responsabilidades compartidas en el resultado de varias áreas de políticas críticas. Esto hace que los estados y territorios sean dependientes del Commonwealth para obtener fondos. Los acuerdos del COAG presentan acciones específicas, cambios legislativos (cuando sean necesarios) e indicadores de rendimiento, y frecuentemente involucran grandes transferencias de fondos desde el Commonwealth a los estados y territorios.

Este enfoque más cooperativo hacia el federalismo ocurrió junto con las reformas más orientadas al mercado de la década de los noventa, y la atención cambió rápidamente desde temas económicos a los problemas sociales perversos que sobrepasan fronteras jurisdiccionales. Se ha argumentado que el deseo de reformas amplias de los ochenta y principios de los noventa impulsó la creación del COAG, una respuesta pragmática a la necesidad de innovación institucional para lidiar con las amplias reformas transformativas económicas y sociales de la era. El COAG experimentó una gran revitalización en la década del 2000 como parte de la fase de reforma de la gobernanza colaborativa.

Fuente: Head y O'Flynn (2015) para una discusión más extensa sobre este tema. Para más información sobre del Consejo de Gobiernos Australianos, ver: <https://www.coag.gov.au/>

cho, una característica del presupuesto del Commonwealth 2017-2018 fue la inversión en formas para superar estos problemas como parte de un programa más amplio de modernización, indicando que algunos de los mecanismos clave para lograr una gobernanza colaborativa aún no están integrados en la práctica.^[35]

La fase de gobernanza colaborativa puso más enfoques integrados en el centro del programa de reforma. Esto fue reflejo del interés político depositado en la necesidad de abordar desafíos de política pública complejos, pero también del reconocimiento de que las reformas de los ochenta y los noventa habían exacerbado algunas barreras para la colaboración y, quizás, producido algunas nuevas. Una mayor devolución de poderes y descentralización a través de los ochenta y los noventa ha creado problemas para la unidad y la coherencia a través del APS, por ejemplo. Y al final de la década del 2000, el secretario del Departamento del Primer Ministro y el Gabinete (en la práctica, el director del APS), expresó su deseo de crear (o volver a) “*un APS (...)* El APS no es un grupo de instituciones separadas. Es un todo cohesionado y mutuamente reforzado” (Moran 2009). El Primer Ministro expresó su preocupación de que las reformas anteriores habían creado varios efectos disfuncionales: “hay una clara necesidad de tener una identidad colectiva más fuerte dentro del APS (...) [debemos] fomentar un mayor sentido de cohesión y espíritu de equipo en todo el APS” (Rudd 2009).

En Australia se han seguido varias aproximaciones para intentar superar estos desafíos. Un esfuerzo relevante ha sido la creación del Consejo de Gobiernos Australianos (COAG) que reúne a los líderes de todos los gobiernos de Australia (estados, territorios, Commonwealth), con el afán de desarrollar acuerdos para abordar temas de importancia nacional (ver Recuadro N° 6). El COAG fue creado a principios de los noventa, y con el tiempo ha trabajado en todos los niveles de gobiernos para lidiar con varios temas complejos e interjurisdiccionales. Mientras se desarrollaba el plan de gobernanza colaborativa, el COAG fue “renovado” a fin de ayudar a facilitar la nueva lógica (Head y O’Flynn 2015).

[35] Ver más detalle en: <http://bit.ly/2FTyRZA>.

Un ejemplo interesante que reunió a varias partes en esta fase fue el desarrollo, a cargo del COAG, del Acuerdo de Reforma Indígena Nacional (*National Indigenous Reform Agreement*, NIRA), un elemento clave del programa “Cerrando la brecha” (“Closing the Gap”).^[36] Siguiendo la elección del gobierno del ALP en 2007, se comprometió a *cerrar la brecha* a través de varios indicadores socioeconómicos entre australianos indígenas y no indígenas. Tanto “Conectando el Gobierno” como “Enfrentando problemas perversos” pusieron este desafío en la primera fila de su programa. Al lanzar el reporte “Conectando el Gobierno”, el secretario del Departamento del Primer Ministro y el Gabinete dijo (Shergold 2004):

Ahora viene la prueba más grande de si la retórica de la conectividad puede dirigirse hacia la acción efectiva. El gobierno australiano está a punto de embarcarse en un audaz experimento al implementar un enfoque de gobierno integrado al desarrollo e implementación de políticas públicas (...) y la adopción de esquemas bastante diferentes para la administración de programas y servicios específicos y para los indígenas.

Sentimientos similares se expresaron en “Enfrentando problemas perversos” (APSC 2007 B):

La desventaja indígena es un problema continuo y aparentemente irresoluble (...) La necesidad de coordinación y una estrategia general entre los servicios y programas apoyados por muchos niveles de Gobierno (...) también es un ingrediente clave.

El NIRA estableció la nueva arquitectura que sería usada para habilitar un enfoque colaborativo, incluyendo objetivos, resultados, productos, indicadores de desempeño y parámetros contra los cuales registrar el progreso. Se anunciaron varias sociedades nuevas de financiamiento. El Primer Ministro sería responsable de preparar un reporte anual sobre el progreso hacia lo que eran y siguen siendo metas de resultados muy audaces. Por ejemplo, el COAG se comprometió a cerrar la brecha de expectativa de vida en una sola generación (para el año 2031) y, para

[36] Para información detallada sobre “Cerrando la brecha”, ver: <http://bit.ly/2ETbONk>.

2018, reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil en los niños indígenas menores de cinco años, además de reducir a la mitad la brecha en los resultados de empleo entre los australianos indígenas y los otros australianos. Un enfoque colaborativo era visto como crítico para el éxito de este plan (COAG 2008):

Se necesita un nivel de cooperación y coordinación sin precedentes entre los gobiernos territoriales, estatales y del Commonwealth para cumplir con este compromiso de cerrar la brecha. Los gobiernos territoriales, estatales y del Commonwealth están comprometidos a través del COAG con el programa Cerrando la brecha y esta unión de fuerzas, apoyada por una interacción efectiva con los australianos indígenas, establece un enfoque genuinamente nacional.

Antes de este anuncio, un rediseño masivo de arquitectura política y burocrática había estado ocurriendo por algunos años, cuyos resultados le dieron el valor al COAG para suscribir los nuevos compromisos. En 1996, el gobierno del LNP había indicado que quería remodelar de forma radical el desarrollo e implementación de la política indígena, pero tomó varios años para llegar a un acuerdo bipartidista que lo permitiera. En 2004 se establecieron los Acuerdos de Asuntos Indígenas (*Indigenous Affairs Arrangements*) y, después, una secuencia de reformas comenzó un enorme cambio. En 2005 se disolvió la Comisión de Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (*Aboriginal and Torres Strait Islander Commission*),^[37] y la entrega de servicios relacionada con australianos indígenas fue “integrada” a los departamentos y programas; un grupo de trabajo sobre asuntos indígenas fue creado para tomar decisiones unificadas, colaborativas y estratégicas, junto con un Grupo de Secretarios que tuvo el deber de implementarlas e impulsar la reforma en todo el APS. Se creó un Grupo de Trabajo de Coordinación de Comunidades Indígenas junto con la Oficina de Coordinación de Políticas Indígenas,

[37] ATSIC fue el mayor cuerpo representativo para australianos indígenas y había sido creado en 1990 para asegurar que los indígenas estuvieran involucrados en actividades de Gobierno que impactaran sus vidas. ATSIC, una autoridad legal, tenía una serie de consejos regionales y una junta nacional, y había desarrollado una responsabilidad considerable en la entrega de servicios a las comunidades indígenas.

siendo responsable la primera de liderar la coordinación en todos los departamentos y jurisdicciones, y la segunda de coordinar la actividad, desarrollar estrategias de participación comunitaria y supervisar las relaciones intergubernamentales y monitorear el desempeño. Toda esta actividad fue reunida y estuvo basada en Centros de Coordinación Indígena que serían el portal hacia el Gobierno para las comunidades indígenas y el símbolo de la gobernanza colaborativa en esta área de políticas complejas (O'Flynn et al. 2011 A).

Como mostraron O'Flynn et al. (2011 A) en su Estudio de Centros de Coordinación Indígena, a pesar de todo el esfuerzo los resultados del experimento han sido mixtos. A nivel organizacional de la reforma, ha resultado difícil incorporar el cambio, con abundante evidencia de mentalidad de silo y de volver a la manera antigua de hacer las cosas. Muchas de estas barreras son las que han sido persistentemente identificadas y han constituido el objetivo repetido de las reformas estratégicas. Otras son, quizás, características de la forma de organización burocrática que aún domina el entorno del sector público en varias partes del mundo. La gobernanza colaborativa mostró ser difícil de catalizar.

En términos de la reforma en relación con la gestión de personas en el APS, si bien hubo reconocimiento de que las reformas de los ochenta y los noventa habían creado un APS menos unificado, más móvil y un tanto fragmentado, no se hicieron grandes cambios a la Ley de Servicio Público de 1999. En parte, por supuesto, esto se debió a que el diseño de la Ley era mover el enfoque desde un esquema a nivel de sistema a uno a nivel de agencia. También refleja que la Ley de Servicio Público, en sus iteraciones más importantes (1902, 1922, 1999), ha sido muy perdurable. El diseño de 1999 ayuda a explicarlo: habiendo desmantelado buena parte del detalle de la legislación anterior, mucho de cómo se han manejado los aspectos del APS relacionados con personas ha sido a través de cambios administrativos y de políticas, no cambios legislativos.

Durante toda la década del 2000 existió un gran énfasis en la integración de todo el Gobierno, lo que respondía tanto a los problemas perversos que enfrentaba este como al entorno gubernamental más complejo que se percibía. Australia, como ya se hizo notar, también estaba mirando las reformas que sucedían en el exterior. Sin embargo, la

mayoría de los cambios no reconfiguraron la arquitectura necesaria para dar solución a los problemas señalados (por ejemplo, cambiar las metodologías de presupuesto o los incentivos de desempeño), y hay quienes argumentan que esto limitaba la capacidad del Gobierno para elaborar un método más colaborativo (O’Flynn et al. 2011). Los experimentos con tales métodos se enfrentaron además a una realidad de demandas por mayor rendición de cuentas, que tienden a limitar las sociedades y la colaboración profunda, como también lo hace el compromiso continuo con las organizaciones burocráticas (McTaggart y O’Flynn 2015). Al final de este periodo, la atención se volcó a cómo podía desarrollarse un servicio público de alto rendimiento.

6 /

Gobierno de alto rendimiento: década del 2010

La idea de un gobierno de alto rendimiento se había comenzado a desarrollar durante de la década del 2000 y se volvió parte de la narrativa de reforma en la década posterior. Las ideas, desarrolladas en la academia y en las grandes firmas consultoras, nacieron en el sector privado, especialmente en los Estados Unidos. La administración Obama prestó atención a tales conceptos en su presupuesto 2009-2010. Varias publicaciones importantes esbozan las ideas básicas de este método; por ejemplo, Popovich (1998) publicó *Creando organizaciones para un gobierno de alto rendimiento*; Cole y Parston (2006) publicaron *Desbloqueando el valor público: un nuevo modelo para alcanzar un alto rendimiento en organizaciones del servicio público*; y Klitgaard y Light (2005) publicaron *Gobierno de alto rendimiento: estructura, liderazgo, incentivos*. En la década del 2010, los gobiernos en todo el mundo buscaban desarrollar organizaciones de alto rendimiento con ideas como “austeridad”; por poner otro ejemplo, Price y sus colegas exploraron dicho término en su libro *Construyendo un gobierno de alto rendimiento a través de Lean Six Sigma* (Price et al. 2011).

Sin embargo, el significado de un gobierno de alto rendimiento no estaba muy claro y la mayoría de los autores se habían enfocado solo en adaptar principios de organización de alto rendimiento (Blackman et

al. 2012).^[38] Algunas definiciones son bastante prescriptivas, estableciendo elementos específicos que deben existir, mientras que otras son más fluidas y varían de acuerdo con la naturaleza de la organización. Jupp y Younger (2004) argumentan que entender lo que significa alto rendimiento y cómo crear organizaciones de esa especie es un ejercicio difícil y desafiante tanto en el sector privado como en el público: “no ha surgido ningún estándar de valor que sirva como guía confiable para los gobiernos en su búsqueda de alto rendimiento”. Pickering (2008) define alto rendimiento como “la entrega simultánea de (...) calidad en productos y servicios, valor excepcional para el cliente y sólido rendimiento financiero”. Y McBride (2008) se enfocó en que el alto rendimiento y las organizaciones de alto rendimiento se concentraban en mejorar la capacidad productiva de las organizaciones del sector público para cumplir con los resultados gubernamentales deseados. En su presupuesto 2009-2010, la administración Obama presentó seis temas de gobierno de alto rendimiento: (i) poner el rendimiento en primer lugar, (ii) asegurar el gasto responsable de los fondos de la Ley de Recuperación (Recovery Act), (iii) transformar la fuerza de trabajo federal, (iv) administración a través de sectores, (v) reformar los esquemas de contratación y licitación pública, y (vi) transparencia, tecnología y democracia participativa.

El enfoque australiano de gobierno de alto rendimiento se aceleró cuando el entonces Primer Ministro Kevin Rudd anunció sus visiones para hacer del APS el mejor servicio público del mundo, poniendo en marcha un ambicioso proceso de reforma. La motivación vino de varios lados. Un factor fue Australia 2020, una importante cumbre que examinó el futuro australiano.^[39] Otro factor fue que el Primer Ministro tenía un programa de políticas públicas muy audaz y el director de su departamento era también un conocido reformador (Halligan 2010). En su primer discurso a los funcionarios públicos, el Primer Ministro

[38] Para una excepción, consulte Blackman et al. (2012), quienes desarrollan la idea de un modelo de múltiples niveles para un gobierno de alto rendimiento, juntando gobernabilidad de alto rendimiento, organizaciones de alto rendimiento e individuos de alto rendimiento. Luego añadieron equipos a los modelos (Blackman et al. 2013).

[39] Australia 2020 se realizó en 2008 y reunió a 1.000 australianos de varias áreas para discutir el futuro nacional. Hay un reporte de la cumbre disponible en: <http://apo.org.au/node/15061>.

expresó la opinión de que el APS había perdido bastante potencia, diagnóstico con el que coincidió el director de su departamento. Para lograr aquel fin de crear el mejor servicio público del mundo, el Primer Ministro seleccionó un grupo de personas de alto perfil, provenientes de todas partes del sector público y del privado, junto con algunos académicos expertos para crear el Grupo de Asesoría sobre Reforma de la Administración del Gobierno Australiano (*Advisory Group on Reform of Australian Government Administration*, AGRAGA). Muchos tenían experiencia trabajando en el Gobierno o eran considerados como cercanos a este (Lindquist 2010). Además de tal reporte, el departamento del Primer Ministro había contactado a la consultora KPMG para preparar un informe que comparó al APS con otros servicios públicos alrededor del mundo (discutido más adelante).

AGRAGA publicó un artículo de discusión inicial en octubre de 2009, donde estableció varios temas, proposiciones y preguntas para la consulta pública, que claramente señalaban el objetivo de tener un mayor impacto en la próxima fase de reforma (AGRAGA 2009, v):

Nuestro propósito principal es desarrollar un plan para la reforma de la administración del gobierno australiano. La motivación que nos impulsa es nuestra firme convicción de que Australia puede tener la mejor administración pública del mundo. Nuestra preocupación es que lo que queda del siglo XXI pondrá al gobierno de turno frente grandes desafíos prácticos y de política pública. Nuestra tarea es asegurar que nuestra administración pública esté a la altura para apoyar al Gobierno a enfrentar esos desafíos.

En ese reporte inicial, el grupo indicó que la próxima fase ampliaría las reformas que habían cambiado gradualmente el APS desde la década del setenta (AGRAGA 2009, v-vi):

Afortunadamente, cualquier reforma que podamos sugerir se construirá sobre una base sólida. Las reformas pasadas, especialmente el Reporte de la Comisión Real Coombs en 1976, han transformado el APS desde una entidad muy centralizada, prescriptiva y jerárquica a una organización que es más descentralizada y consultiva, con más rendición de cuentas y un foco mucho más fuerte en el rendimiento y la entrega de resultados.

AGRAGA (2009) indicó que mientras la terminología de un servicio público de alto rendimiento es diferente en distintas partes del mundo, había aspectos clave que resultaban comunes, como adoptar enfoques de red o el ser flexibles, innovadores e integrados. En su documento de discusión, la comisión estableció lo que veía como las características comunes del alto rendimiento: innovación (especialmente la necesidad de soluciones para políticas públicas innovadoras), una filosofía centrada en los ciudadanos (permitiendo el acceso de los ciudadanos al Gobierno y poniendo el foco en la entrega de servicios centrados en ellos), una ética de gobierno integrado (el reconocimiento de las crecientes necesidades de trabajar cruzando los límites para entregar resultados y la necesidad de incorporar una ética uniforme a través de todo el servicio público), transparencia y rendición de cuentas (incluyendo la disponibilidad de más datos e información gubernamentales y un compromiso para una mayor apertura) y responsabilidad fiscal (reconocer que en entornos fiscales estrechos el Gobierno debe asegurar que el dinero genere valor y resultados).

El grupo también esbozó en su reporte inicial las cinco características del alto rendimiento que habían decidido para enmarcar sus discusiones de reforma y futuras recomendaciones (AGRAGA 2009):

1. Tener una cultura impulsada por valores que mantenga la confianza pública.
2. Entregar asesoría sobre política pública de alta calidad, progresista y creativa.
3. Entregar programas de alta calidad y servicios que ponen a los ciudadanos primero.
4. Entregar respuestas flexibles y ágiles para realidades cambiantes y prioridades del Gobierno.
5. Ser efectivo y eficiente en todas las operaciones.

Junto con el proceso de AGRAGA, la consultora KPMG llevaba a cabo un ejercicio de comparación internacional que culminaría en el reporte publicado en noviembre de 2009 (KPMG 2009). El propósito del ejercicio era clasificar el APS en oposición a otros servicios públicos en el mundo. Canadá, Dinamarca, Singapur, Francia, Países Bajos, NZ, UK y Estados Unidos fueron seleccionados por varias razones: su alta clasificación en encuestas internacionales de servicios públicos; similitud en términos de condiciones sociales y económicas; eran todas

naciones industriales modernas; eran miembros de la OCDE (con la excepción de Singapur); y todos habían llevado a cabo reformas en la década del 2000, buscando lograr la excelencia en el servicio público (KPMG 2009). El intento de clasificar países de esta forma fue visto como novedoso, pero carente de rigurosidad.^[40] Por ejemplo, Lindquist (2010) argumentó:

Fue un intento interesante de identificar una estructura y luego completar los requisitos e indicadores con evidencia. Sin embargo, incluso en las instancias en que los datos y la práctica parecían creíbles, no hubo un intento por evaluar la efectividad y el impacto relativo, ni se hizo ningún esfuerzo por diferenciar, comparar ni evaluar mejores prácticas. Este estudio no inspiró confianza para el trabajo de la Comisión.

El resultado final del ejercicio comparativo fue que le proporcionó a AGRAGA una manera de hablar acerca de la necesidad de mejora, pero también permitió atenuar la idea original de convertir al APS en el “mejor” servicio público a nivel mundial. Cuando el plan de AGRAGA para la reforma fue publicado en 2010, el grupo se había conformado con “tomar la iniciativa” y crear un APS de “alto rendimiento”.

Más de 200 propuestas formales fueron realizadas después de la publicación del documento de discusión, y el equipo de revisión se basó además en otras fuentes, como grupos de discusión en línea, foros del APS, un grupo de referencia interna y expertos sénior e internacionales (Lindquist 2010). Reuniendo lo anterior se publicó “Tomando la iniciativa: Plan para la Reforma de la Administración Gubernamental australiana” (AGRAGA 2010), reforma que es descrita en el propio texto de la siguiente forma:

Un programa de reforma ambicioso e interrelacionado que busca mejorar servicios, programas y políticas públicas para los ciudadanos australianos (...) reconoce que, para ser fuerte, el APS debe aprovechar al máximo los talentos, energía e integridad de su gente.

[40] En 2017, el Instituto de Gobierno del UK ha publicado el primer reporte de su Índice Internacional de Efectividad del Servicio Civil, un método mucho más completo para clasificar y comparar. Ver detalle en: <http://bit.ly/2sO6Sb8>.

Fue central en el reporte la idea de crear un APS de alto rendimiento, que fuera capaz de abordar los desafíos del siglo XXI. El grupo identificó cuatro componentes de un servicio público de alto rendimiento:

- i) Cumple con las necesidades de los ciudadanos entregando servicios públicos personalizados y de alta calidad e involucrando a los ciudadanos en el diseño y desarrollo de los servicios y las políticas públicas.
- ii) Entrega un liderazgo fuerte y dirección estratégica.
- iii) Se distingue por su fuerza de trabajo altamente capaz.
- iv) Opera eficientemente y con un estándar alto constante.

Para desarrollar tales componentes, se establecieron nueve objetivos de las reformas, cada uno unido a un grupo de estrategias para el cambio:

- i) Entregar mejores servicios para los ciudadanos.
- ii) Crear un gobierno más abierto.
- iii) Mejorar la capacidad para la elaboración de políticas públicas.
- iv) Revitalizar el liderazgo estratégico.
- v) Iniciar una nueva Comisión de Servicio Público Australiano para impulsar el cambio y entregar planificación estratégica.
- vi) Aclarar y nivelar las condiciones de empleo.
- vii) Fortalecer la planificación y desarrollo de la fuerza de trabajo.
- viii) Asegurar agilidad, capacidad y efectividad de la agencia.
- ix) Mejorar la eficiencia (organizacional) de la agencia.

Juntar todas estas ideas, muchas de las cuales ya se habían intentado, fue novedoso y poderoso (Lindquist 2010). Sin embargo, la mayor parte de las barreras que habían evitado el cambio en los intentos anteriores permanecían ahí (Blackman et al. 2012). Al evaluar la implementación de “Tomando la iniciativa” es justo decir que ha sido variada, con algunos objetivos de reformas que se han logrado mejor que otros. La APSC, por ejemplo, se ha visto fortalecida y el comisionado ahora tiene más poder. En contraste, el debate público sobre competencias y capacidad (o sobre la falta de estas) continúa sin tregua. Algunas recomendaciones nunca se intentaron; por ejemplo, realizar una encuesta ciudadana para medir la satisfacción con el gobierno (recomendación 2.2). Otras se llevaron a cabo y cumplieron con sus objetivos, como revisar e incorporar los valores del APS (recomendación 4.1), mejorar la administración del

talento en todo el APS (recomendación 4.5), fortalecer la estructura de rendimiento (recomendación 7.4). Y, por último, algunas fueron muy vagas o muy difíciles: animar a los ciudadanos a colaborar con el gobierno en el diseño de políticas públicas y servicios (recomendación 2.1), asegurar que las disposiciones de negociación colectiva apoyen *un* APS (recomendación 6.1), coordinar la planificación de la fuerza de trabajo (recomendación 7.1), y animar a los empleados a expandir su experiencia de carrera (recomendación 7.5). En general, “Tomando la iniciativa” refleja una tendencia a producir reportes que piden una reforma en todo el sistema, y que están algo desconectados de la aproximación al cambio más gradual que tiende a caracterizar la experiencia real de reforma en el APS (McTaggart y O’Flynn 2015).^[41]

Notablemente, tomando en cuenta el alcance del reporte, no hubo necesidad de cambios profundos a la Ley de Servicio Público de 1999. En vez de eso se dio más atención a los medios administrativos de lidiar con cambios en la gestión de personas. Por ejemplo, se hicieron algunos cambios para mejorar los valores de APS (recomendación 4.1), pero las disposiciones de empleo (recomendación 6.1) continúan apoyando aproximaciones a nivel de agencias, no una visión de un solo APS, y los principios de administración de rendimiento (recomendación 7.4) se desarrollaron principalmente fuera del ámbito legislativo.

Cerca del momento de la revisión AGRAGA, el Gobierno también se estaba focalizando en la innovación y, en el mismo año en que se publicó el informe “Tomando la iniciativa”, otro importante reporte, titulado “Empoderando el cambio: fomentando la innovación en el servicio público australiano (*Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*) (MAC 2010), estableció un programa de innovación radical. El reporte expandió ideas claves de “Tomando la iniciativa” y también se conectó con la idea de crear un APS de alto rendimiento. En la introducción del reporte, se argumenta que eran necesarios grandes cambios al APS en términos de “cómo piensa y cómo opera”, y que la “burocracia y mentalidad aislacionista” del pasado “no tendría lugar en el APS de alto rendimiento que nuestros ciudadanos esperan y merecen” (MAC 2010). Las recomendaciones del reporte se

[41] Ver también: <http://bit.ly/2FgvoU3>.

concentraron en temas familiares: estrategia y cultura, flujos de información, tecnología, liderazgo, barreras estructurales, fondos, tecnología y colaboración (Head y O’Flynn 2015). Sin embargo, crear un APS más innovador sigue siendo en la práctica un desafío, en parte por la reticencia a cambiar los modelos básicos de organización burocrática (McTaggart y O’Flynn 2015) y por los poderosos incentivos incorporados en el pensamiento aislacionista (Buick 2012).

El interés en las ideas propuestas por “Tomando la iniciativa” se disipó cuando el gobierno del LNP fue electo en septiembre de 2013. Rápidamente se realizó una Comisión de Auditoría Nacional (NCOA) para examinar la escala, alcance y operación del gobierno australiano; apenas el segundo que se llevaba a cabo a nivel nacional. La auditoría fue similar en alcance a la Comisión Real Coombs de la década del setenta y el reporte principal “Hacia un gobierno responsable”,^[42] propuso reformas considerables para el gobierno nacional. Los reportes de la NCOA (2014) establecieron Principios de Buen Gobierno (ver Recuadro N° 7) y entregaron una serie de recomendaciones para que el Gobierno las considerara. Esto incluyó privatizaciones, innovaciones tecnológicas y maneras de reformar la relación entre gobierno nacional y subnacional. Se puso atención a la innovación y la agilidad, pero también a la desafiabilidad y los menores costos.

Al revisar los reportes de NCOA (2014) se indicó que no había muchas ideas nuevas y que los temas clave repetían recomendaciones de las reformas pasadas (O’Flynn 2014 A):

Las ideas subyacentes son simples. Reducir el gasto, competir, darles elección a los ciudadanos, reducir complejidad, aumentar la transparencia, *valor por dinero*, foco, reducir la burocracia, los mercados son lo mejor y el Gobierno debería hacerse a un lado.

Muchas de estas ideas han permeado los reportes del Gobierno por décadas, pero solo ha habido un éxito limitado en cuanto a su implementación completa. También se ha indicado que, aunque se tenía mucha fe en que el mercado resolvería problemas, se ha puesto menos atención en aprender de la evidencia variada del experimento australiano con la

[42] Para todos los reportes: <http://bit.ly/1iCogUi>.

RECUADRO N° 7 / Principios de Buen Gobierno: Comisión de Auditoría Nacional (2014)

En su reporte final, la Comisión de Auditoría Nacional estableció diez Principios de Buen Gobierno que guiaron su revisión y que, según se argumentó, debían impulsar la reforma para la próxima década:

1. *Vivir de acuerdo con nuestro presupuesto.* Todo el gasto del Gobierno debe ser evaluado sobre la base de su costo a largo plazo, su efectividad y la sustentabilidad de las finanzas –también a largo plazo– de la nación.

2. *Utilizar los beneficios de la Federación, pero exigir una Federación responsable.* Las actividades del Commonwealth deben estar guiadas por la Constitución. Los estados y territorios deben ser libres de competir entre ellos, respetando las diferencias regionales de un gran continente. Sin embargo, habrá ocasiones donde el interés nacional requiera un enfoque cooperativo y nacional.

3. *Proteger a quienes tienen verdaderas desventajas.* El Gobierno debe proteger a quienes tienen verdaderas desventajas y dirigir la asistencia pública a quienes más lo necesitan.

4. *Respetar la responsabilidad y elección personal.* El Gobierno no debe y no puede eliminar o asegurar cada riesgo para la comunidad. La responsabilidad y la elección son fundamentales en nuestro sistema democrático.

5. *Asegurar valor por dinero de los contribuyentes y asegurar responsabilidad ministerial.* Los gobiernos gastan dinero de los contribuyentes, no del gobierno. Deben asegurar que todo gasto genere valor y luchar constantemente para mejorar la productividad y eliminar el despilfarro. Todos los programas deben ser evaluados regularmente para ver su efectividad comparada con los objetivos y resultados esperados. La responsabilidad ministerial es imperativa y los departamentos deben ser la fuente principal de asesoría de política pública.

6. *Ser transparente y honesto.* La transparencia y honestidad son fundamentales para la rendición de cuentas. Los objetivos de política del Gobierno y los resultados de los programas deben ser transparentes. La transparencia en el Gobierno iluminará mejor las elecciones que enfrentamos y las decisiones necesarias para el bien general de la nación. Sin importar lo popular que pueda ser en su momento, es necesario evitar gastos poco prioritarios.

7. *Reducir la complejidad.* El Gobierno debe reducir la complejidad que impacta en sus propias operaciones, las de los estados y territorios y las

RECUADRO N° 7 / Continuación

actividades de la comunidad y las empresas. Los requisitos de información deben mantenerse en un mínimo.

8. *Evitar la regulación como primera respuesta a un problema.* Añadir nuevas regulaciones para lidiar con problemas debe ser el último recurso y solo debe presentarse cuando las leyes existentes demuestran ser inadecuadas y los riesgos de la no regulación pesan más que los costos a la comunidad.

9. *Actuar por el bien público y reconocer los beneficios de los mercados.* En los mercados competitivos, los clientes tienen prioridad, no los productores. La competencia y la desafiabilidad impulsan costos más bajos, mejoran la calidad y les dan a las personas lo que quieren. El Gobierno debe actuar por el bien público y solo intervenir en los mercados cuando las soluciones de mercado no logren producir el mejor resultado para toda la nación.

10. *No entregue servicios si otros están en una mejor posición para hacerlo.* La entrega de servicios públicos debe ser delegada, siempre que sea practicable, a aquellas organizaciones y niveles de Gobierno más cercanos a quienes reciben el servicio y no deben ser duplicados.

Fuente: Para los reportes completos de la Comisión de Auditoría Nacional (2014), consulte: <http://www.ncoa.gov.au/index.html>

mercantilización (O’Flynn 2014 A). El compromiso con los métodos basados en el mercado sigue siendo fuerte en el caso de Australia.

Una idea importante que se mencionó en los reportes (NCOA 2014), y que se desarrolló mayormente en el presupuesto del Commonwealth de ese año, fue la de la desafiabilidad (O’Flynn 2015). La idea no era nueva en Australia, puesto que ya había aparecido en la fase de mercantilización en los noventa (O’Flynn 2004). Luego volvió a surgir en la década del 2010, cuando el concepto de desafiabilidad se enfocó en cómo se puede llegar a la reforma por medio de la amenaza creíble, usando comparación de desempeño, por ejemplo, en vez de tercerización. Aquellos que apoyan la idea argumentan que la desafiabilidad representa un “camino moderado” entre el monopolio y las pruebas de mercado:

“Conoce el mercado, gánale al mercado” es un sistema de comparación de desempeño donde las consecuencias son claras. El objetivo no es tercerizar servicios al sector privado, sino obtener lo mejor de los proveedores titulares. “Conoce el mercado, gánale al mercado” es desafiabilidad (Sturgess 2015, 6).

La desafiabilidad tiene un significado técnico en economía: se refiere a una competencia *potencial* más que *real*. Este documento se trata de desafiabilidad en sí; explora los orígenes del concepto, cómo se aplica al sector de servicio público, y cómo la desafiabilidad puede ser usada para impulsar mejoras en la entrega de servicios (Sturgess 2015, 9; énfasis en el original).

El NCOA (2014) no definió desafiabilidad, pero los Documentos de Presupuesto de 2014-2015 establecieron el desarrollo e implementación de un marco en este sentido. La idea es que resulta importante evaluar si una función que actualmente lleva a cabo el Gobierno debe estar abierta a competencia y, si es así, de qué forma debe ocurrir. Se argumentó que en el largo plazo esto podría tener un impacto significativo en el funcionamiento del Gobierno, a medida que el método fuera aplicado función tras función en todo el Gobierno (O’Flynn 2015). Una vez promulgado, el Programa de Desafiabilidad entregó la estructura para hacer revisiones en todo el APS e intentó desarrollar un gobierno más pequeño y ágil.^[43] Aquí “ágil” se refiere a “un sector público del Commonwealth [que] puede administrar cuidadosamente sus propios costos, responder rápidamente y realinear sus recursos para abordar realidades y prioridades cambiantes para continuar sirviendo mejor a los australianos”.^[44]

Junto con la vuelta a las ideas de competencia y desafiabilidad dentro del APS, se regresó a una narrativa acerca de la elección para los ciudadanos y el desarrollo de esquemas de subsidio a la demanda por servicios públicos. Esto es más evidente en el desarrollo del Plan Nacional de Seguro de Discapacidad (*National Disability Insurance Scheme*, NDIS), lanzado bajo el gobierno del ALP en 2012 e implementado en

[43] Para más información sobre el Programa de Desafiabilidad, incluyendo ejemplos, ver: <http://bit.ly/2Digdcs>.

[44] Más detalle en: <http://bit.ly/2Digdcs>.

el gobierno del LNP que fue electo en 2013. El NDIS pone al centro del plan la elección y la capacidad de ejercer control sobre los servicios de las personas con discapacidad. El desarrollo de más enfoques de subsidio a la demanda por servicios públicos (de los cuales el NDIS es uno de los más importantes) también encaja bien con la narrativa de desafiability y competencia. Es interesante notar que en el diseño e implementación del NDIS se han usado ideas similares a las entregadas en la creación de la Red de Trabajo en la década de los noventa: innovación, enfoque personalizado, elección y competencia. Las evaluaciones del desarrollo de servicios para desempleados que buscan trabajo, sin embargo, muestran que esto no se ha materializado en el largo plazo (ver Recuadro N° 5). Sigue siendo muy temprano en la implementación del NDIS, con ensayos todavía en curso, para la evaluación de este programa. Se espera que con el tiempo el NDIS cubra a 460.000 personas, con un costo de A\$22.000 millones (Dickinson 2017). Las evaluaciones iniciales muestran que la implementación tendrá desafíos y que la escala de la reforma para que el NDIS dé resultados es considerable (Dickinson 2017).

La era del gobierno de alto rendimiento continúa desarrollándose, con varias reformas enfocadas en mejorar el desempeño de varias formas. Es interesante que, en contraste con la fuerte narrativa respecto a que el APS ha ido perdiendo su capacidad, la publicación del primer Índice Internacional de Efectividad de Servicios Civiles clasificó a Australia como el tercero de un total de 31 países.^[45] Australia es especialmente fuerte en regulación (tercero), manejo de riesgo/crisis (cuarto), servicios digitales (cuarto) e inclusividad (quinto); el área a ser mejorada es administración financiera/fiscal, donde clasificó por debajo del promedio comparado con otras naciones.

[45] El índice fue desarrollado por el Instituto para el Gobierno (UK) y reúne grupos de datos existentes para producir un índice de efectividad a fin de comparar servicios civiles. En este reporte inicial se incluyeron y clasificaron 31 países en (i) efectividad general y (ii) áreas específicas: administración de impuestos, inclusividad, capacidades, apertura, integridad, administración de RRHH, administración de riesgo/crisis, regulación, administración financiera/fiscal, servicio digital, administración de seguridad social y creación de políticas públicas. Información y reportes completos en línea en: <http://bit.ly/2sO6Sb8>.

A pesar del enfoque de alto rendimiento de la década del 2010, un área donde han surgido bastantes desafíos es la que se vincula con la estructura de relaciones de empleo. Los cambios promulgados bajo la Ley de Servicio Público de 1999 han creado una serie de problemas que se mantienen. El gobierno del LNP siguió una línea dura en la negociación de términos y condiciones de empleo después de su elección, y eso ha llevado a negociaciones prolongadas en todo el APS por algunos años.^[46] Abordar tal problema será importante para materializar la visión de un enfoque de gobierno de alto rendimiento.

Sin embargo, lo que esta fase ha destacado es que los métodos universales rara vez son efectivos (Alford y O'Flynn 2012), y que pueden ser estrategias necesarias de reformas más contingentes y preocupadas de los detalles. La era del gran manifiesto que busca rehacer el sector o servicio completo está siendo cuestionada. De hecho, se ha dicho que tales métodos universales han impedido un rendimiento más alto en el Gobierno. Por ejemplo, una revisión importante del Gobierno en los Estados Unidos (la Comisión Volcker) argumentó que tales manifiestos de reforma están obsesionados con crear “soluciones únicas, consistentes y globales a desafíos perversos de administración y organización” (Comisión Nacional de Servicio Público 2005, 20). Aceptar que el desarrollo del alto rendimiento en todo el gobierno puede depender de métodos mucho más contingentes, diseñados para ajustarse a organizaciones y grupos de trabajo individuales, requiere de un enfoque gerencial más sofisticado.

7 /

Discusión y lecciones

La historia australiana de reformas en el sector público ha favorecido cambios graduales y pragmáticos a través del tiempo. Los intentos de realizar un cambio a gran escala, especialmente a través del desarrollo de manifiestos y planes de reforma, han tendido a fallar. Crean emoción inicialmente, pero no pueden mantener el impulso necesario para un cambio radical. Cuando hemos visto más cambios ha sido gracias al apo-

[46] Ver por ejemplo <http://bit.ly/2mQTE7u> y <http://bit.ly/2fotKmo>.

yo bipartidista: por ejemplo, el programa de privatización de los ochenta y los noventa concitó el apoyo de los dos sectores políticos.

Al movernos por estas cuatro fases principales de reforma se narra una historia de éxitos y fracasos relativos en el corto plazo. Sin embargo, al reflexionar sobre el largo plazo vemos que Australia ha sido una reformadora constante, siempre buscando modos de mejorar y mostrando una voluntad de experimentar con ideas nuevas o reciclar ideas viejas si es necesario. Este análisis también apunta a los desafíos permanentes del caso australiano, enfatizados en los dos grandes manifiestos de reforma con que comienza y termina este reporte: la Comisión Coombs (1976) y “Tomando la Iniciativa” (AGRAGA 2010), los que también son visibles en otros informes relevantes mencionados en este artículo. Esto nos dice algo fundamental: el cambio transformativo es muy difícil y requiere de un tiempo considerable, pero también, que puede ser casi imposible si nos aferramos a modos tradicionales de organización y enfoques de responsabilidad tradicional (McTaggart y O’Flynn 2015).

Basándose en el análisis de este artículo se pueden sacar las siguientes lecciones de la experiencia australiana:

- Las reformas rara vez han sido repentinas o transformativas; más bien han sido graduales y pragmáticas, concentradas en modernización y mejores prácticas y han producido considerables cambios a través del tiempo.
- Cuando ha habido reformas a gran escala, estas han sido más exitosas al existir apoyo bipartidista; las de un solo partido han tendido a fallar. Las reformas se basan en desarrollar exitosamente amplias coaliciones para el cambio, especialmente entre líderes en todo el sector público, quienes serán responsables de establecer e incorporar el cambio organizacional y conductual en el largo plazo.
- No existe un modelo universal de reforma que funcione para todos los sectores públicos y, además, las reformas son procesos complicados que pueden crear una brecha entre las aspiraciones y los logros. Una reforma exitosa puede requerir un cambio mucho más gradual, personalizado y matizado, lo que implica una adaptación

continúa en respuesta a las presiones internas y externas y requiere atención a nivel de sistemas, organizaciones e individuos.

- No hay “fórmulas mágicas” que puedan transformar sectores públicos o servicios; *la* respuesta tampoco es burocracia, colaboración, competencia o desafiabilidad. Descubrir qué funciona, y dónde, es mucho más importante para administrar efectivamente el sector público.
- Las reformas al sector público están limitadas por un compromiso de largo plazo con estructuras de organización burocráticas; los cambios son implementados y frecuentemente son frustrados e incluso revertidos por tendencias burocráticas.
- Las reformas al sector público dependen de la adaptación a la arquitectura de soporte que puede entregar la base para incorporar el cambio efectivo en la práctica y la cultura. Si no se presta atención a estos factores (presupuestos, culturas, estructuras de rendimiento, habilidades, capacitación, etc.) es difícil que las reformas sean integradas en el futuro.
- Muchos de los principios del pasado de las reformas continúan influyendo en el pensamiento y la práctica de las reformas hoy. Reflexionar sobre los intentos de cambio históricos y rescatar lecciones de experimentos anteriores puede ayudarnos a diseñar e implementar programas de reforma efectivos.
- Las tensiones entre lo viejo y lo nuevo son difíciles de solucionar. En un mundo ideal las reformas intentarían mantener lo que funciona y desarrollar medios innovadores para abordar lo que no funciona.
- Las iniciativas de reforma son costosas en lo financiero, pero también en lo político, y por eso merecen en su evaluación más atención de la que ha sido la norma. Es justo decir que, si bien Australia se ha mostrado diligente en evaluar programas, no ha invertido adecuadamente en evaluar las reformas del sector público *en sí*.
- Suponemos que hay habilidades específicas que los líderes tienen o no, y que pueden ayudar a impulsar reformas efectivas en el sector público. Sin embargo, no tenemos un buen dominio

sobre este tema ni una base de evidencias para tomar acción informada.^[47]

- Nuestro conocimiento de los procesos y dinámicas de las reformas al sector público está poco desarrollado. La forma en que entendemos el proceso de las reformas y cómo se incorpora el cambio en los aspectos de Gobierno, organización y conducta es un área que necesita más atención.

Mientras continúa la historia de reformas al sector público en Australia, los desafíos a enfrentar son desagradablemente familiares. Agendas bipartidistas graduales y enfocadas en mejoras continuas han permitido que Australia desarrolle su modelo de Gobierno y que lo modernice a través del tiempo. No obstante, mirando al futuro comprobamos que este camino también tiene riesgos. Por ejemplo, a nivel nacional estamos atrasados en comparación con muchas naciones en el uso de tecnología para impulsar mejoras en rendimiento y/o la participación de los ciudadanos; no hemos desarrollado por completo nuestra habilidad para trabajar efectivamente con otros actores a fin de entregar servicios, manteniéndonos demasiado atados a disposiciones comerciales que, en algunas áreas, no están adecuadamente resueltas. Y en la relación entre niveles de Gobierno en Australia, sigue existiendo más rivalidad que colaboración. Sin embargo, Australia aparece aún como un gran promotor de reformas al sector público y ha sido visto como un líder en más de un área. El país ha estado preparado para experimentar y para comprometerse con el cambio a gran escala. Al reflexionar sobre las cuatro fases de reforma, desde la década de los ochenta al presente, vemos una historia principalmente positiva, en relación con su enfoque pragmático y de cara a la modernización.

[47] Ha comenzado el trabajo inicial de un proyecto de investigación conjunto entre la autora y algunos colegas usando técnicas psicológicas para identificar competencias, habilidades, actitudes y conductas de reformas efectivas (y viceversa).

Referencias /

Advisory Group on Reform of Australian Government Administration [AGRAGA] (2009), "Reform of Australian Government Administration: Building the World's Best Public Service", Commonwealth of Australia, Canberra, Australia.

___ (2010). "Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration", Commonwealth of Australia, Canberra, Australia.

Alford, J. (1998). "Corporate Management". En: J. M. Shafritz (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Colorado: Westview Press.

Alford, J. & D. O'Neill (1994). "Reflections on the Contract State". En: J. Alford & D. O'Neill (eds.), *The Contract State: Public Management and the Kennett Government*. Melbourne: Centre for Applied Social Research, Deakin University. Melbourne. 158-166.

Aulich, C. & J. O'Flynn (2007 A). "From Public to Private: The Australian Experience of Privatisation". *Asia Pacific Journal of Public Administration* 29 (2). 151-169.

___ (2007 B). "John Howard: The Great Privatiser?". *Australian Journal of Political Science* 42 (2). 365-381.

Australian National Audit Office [ANAO] (2000). "Implementation of Whole of Government Information Technology Infrastructure Consolidation and Outsourcing Initiative", Audit Report No. 9, Australian National Audit Office, Canberra, Australia.

Australian Public Service Commission [APSC] (2003). "The Australian Experience of Public Sector Reform, Occasional Paper two", Commonwealth of Australia, Canberra, Australia.

___ (2004). "A History in Three Acts: Evolution of the Public Service Act 1999", Occasional Paper three, Commonwealth of Australia, Canberra, Australia.

___ (2007 A). "Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective", Discussion Paper, Australian Public Service Commission, Canberra, Australia.

___ (2007 B). "*Changing Behaviour: A Public Policy Perspective*", Discussion Paper, Australian Public Service Commission, Canberra, Australia.

Beckett, J. (2000). "The 'Government Should Run Like a Business' Mantra". *American Review of Public Administration* 30 (2). 185-204.

- Blackman, D., F. Buick, M. O'Donnell, J. O'Flynn & D. West (2012). "Developing High Performance: Performance Management in the Australian Public Service", Crawford School of Public Policy Research Paper 12-09, Australian National University, Canberra Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2rooOsn>
- ___ (2013). "Strengthening the Performance Framework: Towards a High Performing Public Service", Australian Public Service Commission, Canberra, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2Du8n2t>.
- Buick, F. (2012). "Organisational Culture as the Panacea for Joined-up Working: The Rhetoric and Reality Gap", unpublished doctoral thesis, University of Canberra, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2EX2QP3>
- Cole, M. & G. Parston (2006). *Unlocking Public Value: A New Model for Achieving High Performance in Public Service Organizations*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Considine, M. (2001). *Enterprising States: The Public Management of Welfare-To-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Considine, M. & M. Painter (1997). *Managerialism: The Great Debate*. Carlton South: Melbourne University Press.
- Council of Australian Governments [COAG] (2008). "National Indigenous Reform Agreement (Closing the Gap)", Council of Australian Governments, Canberra, Australia.
- Dickinson, H. (2017). "NDIS Hiccups are Expected, as with any Large-Scale Reform". *The Conversation*, April 18. Disponible en: <http://bit.ly/2o2CBCT>
- Frederickson, H. G. (1999). "The Repositioning of American Public Administration". *PS: Political Science and Politics* 32 (4). 701-711.
- Government 2.0 Taskforce (2009). "Engage: Getting on with Government 2.0", Department of Finance and Deregulation, Canberra, Australia.
- Halligan, J. (2010). "The Australian Public Service: new agendas and reform". En: C. Aulich & M. Evans (eds.). *The Rudd Government: Australian Commonwealth Administration 2007-2010*. Canberra: ANU Press. 35-54. Disponible en: <http://bit.ly/2Drjv0Y>.
- Halligan, J. & J. Wills (2008). *The Centrelink Experiment: Innovation in Service Delivery*. Canberra: ANU Press. Disponible en: <http://bit.ly/2FWsk0C>
- Hawke, L. (2007). Performance Budgeting in Australia. *OECD Journal on Budgeting* 7 (3). 1-15.
- Head, B. & J. O'Flynn (2015). "Australia: Building Policy Capacity for Managing Wicked Policy Problems". En: A. Massey & K. Johnstone (eds.). *The Inter-*

national Handbook of Public Management and Governance. United Kingdom: Edward Elgar. 341-368.

Holland, I. (2001). "The Whole of Government IT Outsourcing Initiative", E-brief, Parliamentary Library, Australian Parliament House, Canberra. Disponible en: <http://bit.ly/2mRvzxp>.

Hughes, O. E. (1998). *Public Management and Administration: An Introduction*. Londres: Macmillian. Segunda edición.

Klitgaard, R. & P. Light (eds.) (2005). *High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*. Santa Monica: RAND Corporation.

KPMG (2009). *Benchmarking Australian Government Administration Performance*, November, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2DOCMGA>.

Ling, T. (2002), Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. *Public Administration*, 80 (4). 615-642.

J. P. Morgan Securities Inc. (1998). *Global Mergers and Acquisitions*, Nueva York, 23 January.

Jupp, V. & M. P. Younger (2004). "A Value Model for the Public Sector". *Outlook Journal* 1. 16-21.

Kaboolian, L. (1998). "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate". *Public Administration Review* 58 (3). 189-193.

Lindquist, E. (2010). "From Rhetoric to Blueprint: The Moran Review as a Concerted, Comprehensive and Emergent Strategy for Public Service Reform". *Australian Journal of Public Administration* 69 (2). 115-151.

McBride, D. (2008). *Strategic Management Model for Public Organizations: Looking for Effective, Efficient, Transparent, Ethical, and Accountable Organizations*. Nueva York: Syracuse University, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.

McTaggart, D. & J. O'Flynn (2015). "Public Sector Reform". *Australian Journal of Public Administration* 74 (1). 13-22.

Management Advisory Committee [MAC] (2004). "Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges", Department of Prime Minister and Cabinet, Canberra, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2DOHkN5>

--- (2010) "Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service", Department of Prime Minister and Cabinet, Canberra, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2mP5Ci0>.

Moran, T. (2009). "Challenges of Public Sector Reform", speech to Institute of Public Administration Australia, 15 July, Canberra, Australia.

Mulgan, R. (1998). "Politicising the Australian Public Service?", Research Paper No. 3, Australian Parliamentary Library, Commonwealth of Australia, Canberra. Disponible en: <http://bit.ly/2rouT87>.

National Commission of Audit (1996). "Report to the Commonwealth of Australia", June 1996, Canberra, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2mOZnLa>.

National Commission on the Public Service [Volcker Commission] (2005). "Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century". En: R. Klitgaard & P. Light (eds.). *High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*. Santa Monica: RAND Corporation. 9-88.

O'Flynn, J. (2004). "Competition and Contracts: Implementing Compulsory Competitive Tendering in the Victorian Local Government Sector", unpublished doctoral thesis, University of Melbourne, Australia.

--- (2014 A). "Crossing Boundaries: The Fundamental Questions in Public Management and Policy". En: J. O'Flynn, D. Blackman & J. Halligan (eds.). *Crossing Boundaries in Public Management and Policy: The International Experience*. Londres: Routledge. 11-44.

--- (2014 B). "We Need a Leaner, Meaner Public Service: Commission of Audit". *The Conversation*, May 2. Disponible en: <http://bit.ly/1fVmh0z>.

--- (2015). "Federal budget 2014: The Road to a Lean, Mean Government". *The Conversation*, May 14. Disponible en: <http://bit.ly/2rl7zIH>.

O'Flynn, J., F. Buick, D. Blackman & J. Halligan (2011 A). "You Win Some, You Lose Some: Experiments with Joined-Up Government". *International Journal of Public Administration* 34 (4). 244-254.

O'Flynn, J., S. Vardon, A. Yeatman, & L. Carson (2011). "Perspectives on the Capacity of the Australian Public Service and Effective Policy Development and Implementation". *Australian Journal of Public Administration* 70 (3). 309-317.

Pickering, J. W. (2008). "Building High-Performance Organizations". En: T. Newell, G. Reeher & P. Ronayne (eds.) *The Trusted Leader: Building the Relationships that Make Government Work*. Washington D.C.: CQ Press. 127-155.

Pittard, M. & P. Weeks (eds.) (1997). *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*. Canberra: ANU Press. Disponible en: <http://bit.ly/2Dmb9nl>.

Popovich, M. (ed.) (1998). *Creating High-Performance Government Organizations: A Practical Guide for Public Managers*. Nueva York: Jossey-Bass.

Prasser, S. (2012). "Royal Commissions: How Do They Work?". *The Conversation*, November 13. Disponible en: <http://bit.ly/2FXpRmy>.

Price, M., W. Mores, & H. M. Elliotte (2011). *Building High Performance Government Through Lean Six Sigma: A Leader's Guide to Creating Speed, Agility, and Efficiency*. Nueva York: McGraw Hill.

Pusey, M. (1991). *Economic Rationalism in Canberra: A Nation Building State Changes its Mind*. Sidney: Cambridge University Press.

Rittel, H. & M. Webber (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning". *Policy Sciences* 4 (2). 155-169.

Royal Commission on Australian Government Administration [Coombs Commission] (1976). "Report", Australian Government Publishing Service, Canberra, Australia.

Rudd, K. (2009). "The Global Financial Crisis". *The Monthly*, February. 20-9. Disponible en: <http://bit.ly/2mSTIDE>.

Shergold, P. (2004). "Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges", speech to launch the report of the Department of the Prime Minister and Cabinet, April 20, Canberra, Australia.

Sturgess, G. (2015). "Contestability in Public Services: An Alternative to Outsourcing", ANZSOG Research Monograph, Australia and New Zealand School of Government, Carlton, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2ros1bp>.

Wooden, M. & J. Sloan (1998). "Industrial Relations Reform and Labour Market Outcomes: A Comparison of Australia, New Zealand and the United Kingdom", paper presented at *Unemployment and the Australian Labour Market* conference 9-10 June, Reserve Bank of Australia, Canberra. Disponible en: <http://bit.ly/2DqQyU>.

Yeatman, A. (1997). "The Reform of Public Management: An Overview". En: M. Considine & M. Painter (eds.). *Managerialism: The Great Debate*. Carlton: Melbourne University Press.

La estructura del Poder Ejecutivo en Chile: historia, presente y reflexiones para el futuro

Cristián Pliscoff V.

Universidad de Chile

Resumen /

Este estudio analiza la estructura del Estado chileno a partir de distintos criterios y elementos de juicio, de modo de entender la forma en que se ordena el nivel central del Poder Ejecutivo. El estudio está orientado a reconocer elementos de la actualidad para proyectar esta materia hacia el Chile del futuro. En primera instancia se efectúa un análisis teórico, para luego dar lugar a una visión descriptiva e histórica. Se incorpora un criterio comparado que permite analizar la manera en que otros países de la región estructuran el Poder Ejecutivo. Finalmente, se da cuenta de los esfuerzos de coordinación entre diferentes organismos públicos, a partir de un estudio exploratorio de los comités o comisiones interministeriales. Con estos elementos de juicio, se presentan propuestas para rearticular el Ejecutivo, facilitando un mejor uso de los recursos públicos y logrando resolver los problemas públicos que aquejan a la sociedad en su conjunto.

1 /

Introducción

¿Cuántos ministerios son los suficientes para que un gobierno pueda cumplir sus funciones de manera eficiente y eficaz? ¿Ha cambiado mucho la estructura de los ministerios en Chile? ¿Cuáles son las tendencias que se reconocen respecto de formas organizativas en el sector público desde la imposición de la llamada Nueva Gestión Pública en los ochenta? ¿Cómo se logra la coordinación gubernamental en una estructura de ministerios pensada bajo la lógica de la especialización? ¿Cuáles son las tendencias en América Latina sobre la materia? Todas estas preguntas se refieren a las condiciones que debe tener el gobierno central de un país para que, quien sea electo por mandato popular, pueda cumplir con su programa.

Desde que nuestro país se independizó, los distintos gobiernos han ideado diferentes estructuras organizativas para cumplir con su mandato a través de la implementación de políticas públicas. Estas estructuras, usualmente articuladas bajo la forma de ministerios y servicios públicos, se han ido ajustando al nivel de desarrollo institucional del país, así como al nivel de desarrollo económico y social que este presenta. Por ello, se puede afirmar que la historia de nuestros ministerios es una historia marcada por dos clases de procesos: uno temporal, donde el tipo y el número de ministerios se van adecuando a las condiciones sociales e históricas de Chile, y uno de aprendizaje organizacional, donde las estructuras se van ajustando a los errores y éxitos que el quehacer público demuestra.

Pero la reflexión respecto de la estructura del Ejecutivo por cierto que no se acaba con el análisis de los ministerios y servicios públicos. Por el

contrario, esta reflexión se debe complementar con el estudio de todas las formas organizativas que se crean bajo el alero de la Constitución Política vigente y que permiten ejercer el gobierno del Estado. En ese sentido se deben incluir en esta discusión los gobiernos subnacionales, las empresas públicas, los órganos autónomos, los municipios, entre otros tipos de organizaciones. Entendiendo, sin embargo, que el ámbito de análisis es más amplio, y en atención a la delimitación del presente trabajo, el foco está puesto en la estructura de ministerios y servicios.

A este respecto es posible señalar que los primeros esfuerzos organizativos se materializan en el ordenamiento de 1818, con los ministerios de Gobierno, Guerra y Hacienda. Luego, en 1837, se dicta la primera Ley Orgánica de Ministerios, donde se define que estos serán cuatro: Interior, Justicia, Hacienda, y Guerra y Marina. La Ley de Reorganización de Ministerios, a través del D. O. N° 3.034 del 21 de junio de 1887, incrementa a siete: Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Justicia e Instrucción Pública, Hacienda, Guerra, Marina, e Industria y Obras Públicas. Finalmente, ya entrado el siglo XX, en 1927, se empieza a avizorar lo que será la estructura más propia de esta época –y que sirve como base de modelo ministerial y de sus futuros ajustes–, con la nueva Ley Orgánica de Ministerios, donde se establecen nueve carteras: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Educación Pública, Justicia, Guerra, Marina, Fomento, y Bienestar Social (Urzúa 1970).

Pero esta lógica de progresión, en más de una oportunidad, se ve influenciada por problemas, crisis o emergencias que cambian sustantivamente el modo de actuar de los gobiernos en ciertas materias. Ejemplo de ello es el tema de la salud pública. Los gobiernos de la segunda mitad del siglo XIX habían dejado el tema de la salubridad en manos del sector privado, particularmente de instituciones de beneficencia o similares. Cuando se hizo evidente la necesidad de empezar una campaña masiva de uso de vacunas para disminuir las muertes por viruela, los sectores más conservadores plantearon que tales medidas no debían ser responsabilidad del Estado, el que a juicio de tales sectores no podía forzar a los ciudadanos a ese tipo de tratamientos. La situación se modificó al llegar desde Argentina una epidemia de cólera que causó estragos en el país, a finales de 1886. A partir de dicha crisis el modo de intervención cambió rotundamente, creándose la Comisión de Higiene Pública y la

Ordenanza de Salud General, las cuales sentaron las bases para las futuras acciones estatales en materias de salud (Barría 2017). Este proceso concluiría en 1936, cuando se creó el Ministerio de Salubridad, con el antecedente del Ministerio de Bienestar Social de 1931 (Urzúa 1970).

La estructura de ministerios en el país se ha mantenido bastante estable desde el retorno a la democracia. Al finalizar el gobierno del Presidente Aylwin existían diecinueve carteras y, luego de dieciséis años, tras el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, se conservaba el mismo número. Fue en el período del Presidente Piñera cuando se pasó de diecinueve a veintiuno, y más tarde, en el segundo período de Michelle Bachelet, se incrementó en dos más, llegando al año 2017 con veintitrés, a lo que puede sumarse un proyecto de ley que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y otro que establece el Ministerio de Pueblos Indígenas.

Pero ¿veinticinco ministerios es un número adecuado?, ¿bajo qué criterios podemos responder esa pregunta? En tiempos de elecciones siempre surge, al fragor de la lucha política, la tentación de demostrar las falencias de los gobiernos anteriores y anunciar nuevas instituciones, ya sean servicios o ministerios encargados de implementar las políticas que, de ser electos, los diversos candidatos propondrían. Se hace necesario profundizar en el debate y reconocer elementos de juicio que puedan guiar el futuro de la discusión. Para ello, este análisis se inicia con las discusiones teóricas que se plantean sobre la materia. Luego se describe la historia y actualidad de los ministerios en nuestro país. Se presenta también una descripción de la estructura actual de la administración del Estado, para luego incluir un análisis comparado en América Latina. Antes de entregar las conclusiones y propuestas, se presenta un diagnóstico de los comités o comisiones interministeriales, demostrando la complejidad del trabajo intersectorial en el Chile contemporáneo.

2 /

Reflexión teórica sobre la estructura del Poder Ejecutivo

Durante gran parte del siglo XX, el Estado, y en particular su Poder Ejecutivo, se concibió bajo la lógica de una organización burocrática (Weber 1992), sustentada en los principios de competencias claras de

sus autoridades, actuando bajo marcos normativos que definían una estructura de Gobierno de acuerdo a los llamados “sectores” de actividad. Bajo esta lógica, y por cierto tomando como antecedente la tradición y la historia normativa del país, se entendía que un ministerio o secretaría abordaba las materias propias de un ámbito de actividad social que ameritaba una acción del Estado. Tal lógica de acción llevó a que, cuando se creaba un organismo estatal, este se transformaba en la respuesta social que daba cuenta de su importancia en un momento determinado. Un ministerio, entonces, era la expresión política de una sociedad que reconocía un sector de actividad como relevante y que ameritaba acción o políticas públicas concretas. Diversos ejemplos existen a este respecto. La creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género en 2016 es reflejo, en gran medida, de la importancia que han tomado los temas de género y no discriminación a propósito de las condiciones desmejoradas de la mujer en nuestra sociedad. La creación del Ministerio de Industria y Fomento en el marco de la Ley de Reorganización de Ministerios, de 1887, se dio en el período posterior a la Guerra del Pacífico, con el país inmerso en una situación económica compleja, donde se requería por ende la acción decidida del Estado.

Pero este modo de acción gubernamental se explica también a partir de las formas tradicionales de comprender la buena gestión, bajo la lógica de la especialización. Vale decir, una actividad se realizará de mejor forma, o con mayor precisión, en la medida en que quien lo realice se especialice en ella. Este modo de entender la gestión, tan propio del modelo weberiano y defendido férreamente por los padres de la llamada administración científica, como Taylor y Fayol, apuntaba a que la especialización llevaba aparejada una mayor eficiencia en el uso de recursos.

Dicha forma de estructurar el Estado conllevó dos problemas en particular. Primero, se tradujo en la tentación de crear ministerios que expresaran socialmente una carencia (real o no), demostrando el (supuesto) compromiso de la clase política con una materia. El segundo problema fue que, con el tiempo, la especialización devino en hiperespecialización. Es el denominado proceso de compartimentalización, que a su vez lleva a la configuración de los llamados “compartimentos estancos” presentes en la función estatal. Tal proceso fue analizado y conceptualizado por Merton (1999), quien indicó que el propio modelo burocrático, por

su lógica de funcionamiento, genera procesos o dinámicas que superan lo razonable, instalando lo que él designa como “incapacidad preparada”. El propio sistema burocrático, tan orientado a la especialización, es incapaz de adaptarse a los cambios del entorno social. De ahí que la respuesta natural ante un nuevo problema, más que ajustar las estructuras existentes, haya sido crear nuevas instituciones. Naturalmente, el Poder Ejecutivo se fue agrandando y con ello abarcando nuevas áreas de la actividad social. Pero como a veces la realidad supera a la teoría, estas instituciones que en apariencia tenían sus fronteras claramente definidas empezaron a crear duplicidades, porque los temas que abordaban los ministerios no siempre eran mutuamente excluyentes. Así surgiría un problema muy serio de falta de coordinación y redundancia del actuar estatal.

En la década de los setenta, se produjo un quiebre en la forma de entender el Estado y específicamente la gestión de este, instalándose lo que más adelante se definiría como la Nueva Gestión Pública (NGP; *New Public Management*) (Hood 1991). Este nuevo modelo de burocracia se fundaba en una crítica al modo de gestión estatal que había tenido el Estado burocrático del siglo XX, planteando cambios para su nuevo y mejor funcionamiento. Lo anterior llevó a dos fórmulas que, aunque no abordaban en plenitud los problemas de funcionamiento estatal en lo estructural, buscaban responder a la necesidad de una mejor gestión de las instituciones públicas. La primera fórmula fue separar la función de diseño de políticas públicas y su implementación. Esta separación condujo a reforzar la idea de que el nivel de ministerios debía dedicarse solamente a diseñar políticas públicas, a partir de los lineamientos programáticos o las lógicas políticas de Estado, mientras que los servicios públicos se debían dedicar solamente a implementar, vale decir, a hacer gestión de los recursos estatales. En algunos países esto devino en la creación de agencias que respondían a una dinámica muy específica del ámbito sectorial.

Si bien es cierto han existido agencias estatales desde siempre, el modelo que se empieza a imponer a partir del programa *Next Steps* de Thatcher (Efficiency Unit 1988) posee ciertas características peculiares. De la estructura de los ministerios o departamentos se separan las agencias que llevan a cabo tareas públicas, funcionan con servidores públicos, son

financiadas por el erario y operan bajo un marco normativo específico (Talbot 2004). La creación de este tipo de organizaciones se explica por tres procesos que el nuevo modelo de Estado, y en particular la NGP, trató de implementar: desagregación estructural, definición de contratos de desempeño y desregulación o re-regulación (Talbot 2004). Se creó un modelo que, al desagregar y liberar a los ministerios de ciertas funciones, “despolitizaba” la gestión pública, toda vez que centraba la relación de las agencias con sus mandantes en contratos que definían claramente metas y uso de recursos (Gains 2004). La desagregación estructural se tradujo necesariamente en una atomización de la función pública, que incrementó en gran medida los costos de coordinación. La definición de contratos de desempeño, al generar indicadores y metas tan particulares de estas agencias, produjo una alta desagregación de la oferta pública (Hansen et al. 2013). Finalmente, la desregulación o, en ciertos casos, la re-regulación, derivó en que los funcionarios de estas instituciones se empezaran a someter a marcos regulatorios diferentes a los tradicionales, quebrando de alguna forma el modelo weberiano que asumía un único estatuto para los servidores públicos (Hood 1991).

El segundo factor tomado en consideración por la NGP, a propósito del modo de estructurar la administración del Estado, guarda relación con el traspaso de actividades públicas y, por ende, recursos públicos, a entidades privadas con y sin fines de lucro. Lo que llamamos concesiones, licitaciones, externalización o similares, cabe en términos globales en lo que se ha llamado alianzas público-privadas (Pliscoff y Araya 2012). Este proceso, caracterizado por Milward y Provan (2000) como el Estado hueco o *hollow state*, consistió en que muchas de las funciones y acciones públicas se traspasaran a los privados, reduciendo sustantivamente el aparato estatal, de modo que el proceso estuvo apoyado en razones de eficiencia técnica o económica. Los ministerios de Obras Públicas dejaron de construir calles y puentes, traspasando recursos públicos a entidades privadas con experiencia técnica sobre la materia. Entidades del ámbito social, además, traspasaron recursos públicos para el cuidado de niños o adultos mayores, sin que sus funcionarios fueran del aparato estatal, a pesar de cumplir una función eminentemente de servicio público.

Analizar los reales logros alcanzados con tal modelo de gestión pública está fuera del alcance de este documento. Sin embargo, queda claro

que el modelo de acción se tradujo en una fragmentación de la capacidad estatal, a partir, por ejemplo, de la incapacidad de control pleno de los contratos definidos con estos proveedores privados. Cabe señalar además que el modelo tampoco llevó a la creación de nuevas estructuras burocráticas o cambios sustantivos de las ya existentes.

Los resultados respecto de las nuevas formas organizativas creadas y estimuladas por la NGP son muy diversos, debido principalmente a la variedad de formas que genera este tipo de reformas.^[1] Existe bastante consenso en la literatura, sin embargo, respecto a que uno de los mayores problemas de la estrategia definida por la NGP para los ajustes estructurales de los aparatos administrativos es la gran desagregación del actuar público. Christensen y Laegrid (2007, 1060) plantean que la NGP se centró en demasía en la gestión del desempeño, la creación de agencias de un solo propósito y la devolución estructural, provocando un serio problema de coordinación horizontal. Similar enfoque es el planteado por Peters (2004), quien considera que una de las grandes consecuencias de las reformas de estilo NGP fue que el Estado se “descentró” (*decentered*), es decir, perdió su capacidad política para resolver los principales problemas de la agenda pública. Peters (2004, 133) sugiere en particular que, si bien se suponía que con esta estrategia de desagregación se lograría una gestión pública más coherente y consistente, en la práctica ello no ha ocurrido.

En este contexto de críticas a la alta fragmentación del Estado surge el enfoque del *whole of government* o gobierno integrado (WG). Desde el mundo académico, Christensen y Laegrid (2007) plantearon la necesidad de volver a una mirada macro y coordinada del actuar gubernamental. El enfoque de WG se orienta a buscar mecanismos de coordinación horizontal que permitan el actuar consistente de las instituciones públicas, buscando quebrar las ineficiencias que genera el actuar parcelado del Estado. Fue este mismo propósito el que llevó al gobierno de Tony Blair, en 1997, a formular lo que él llamó *joined-up government* (Cabinet Office 1999). Aunque este es un concepto diferente al WG, da cuenta del mismo problema. Para Blair, en las sociedades modernas se instalan

[1] Ver por ejemplo el extenso listado y las categorías que definen Bouckaert y Peters (2004).

los llamados *wicked issues* o problemas perversos, que requieren un actuar diferente por parte del Estado. El concepto de *joined-up government* “denota la aspiración de alcanzar coordinación vertical y horizontal con el propósito de eliminar situaciones en las cuales diferentes políticas se perjudican entre ellas, creando de esta manera un mejor uso de los recursos escasos y sinergias al juntar a diversos interesados de un ámbito de política, para ofrecer servicios públicos completos y no fragmentados” (Pollitt 2003, citado en Chistensen y Laegrid 2007, 1060). En el caso particular del gobierno inglés, el concepto se patentizó en estructuras organizativas, como comités, comisiones y otros arreglos institucionales, que pretendían generar mayor coordinación en el diseño de políticas entre departamentos y entre diferentes niveles gubernamentales (Gains 2004). Es un concepto que sirve como paraguas para incorporar todos los esfuerzos necesarios con miras a alinear diferentes organizaciones hacia el logro de los objetivos de un gobierno (Ling 2002, 616).

Como parte de la discusión respecto de los modos de materializar en prácticas y formas organizativas la necesidad de quebrar con la lógica fragmentaria del actuar estatal, podemos reconocer dos modos que resultan completamente consistentes con la línea argumentativa del *joined-up government*. La primera forma son los comités o comisiones interministeriales y la segunda los Centros de Gobierno (CdG).

2.1. Comités o comisiones interministeriales

Los comités o comisiones interministeriales buscan abordar un tema relevante a partir del trabajo intersectorial en el que se involucran diversos ministerios o servicios, para generar un espacio de coordinación horizontal entre actores que de una u otra forma tienen interés en una materia. Se pueden reconocer al menos dos tipos de comisiones o comités. El primer tipo es la comisión nombrada por el Presidente y, usualmente, busca que se presenten propuestas sobre algún ámbito de relevancia para el Gobierno. En el caso del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, destaca la Comisión Asesora Presidencial para la descentralización y el desarrollo regional, creada en abril de 2014 con la misión de entregar propuestas sobre cambios a la institucionalidad chilena en ese tema, así como la Comisión Asesora Presidencial con-

tra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (también conocida como Comisión Engel), creada en marzo de 2015 para presentar un conjunto de propuestas respecto de los problemas en los marcos legales entonces vigentes. Estas comisiones presidenciales se conciben como esfuerzos donde confluyen diversos actores tanto de la sociedad civil como del Gobierno, a fin de proponer políticas públicas con una perspectiva global y superando las responsabilidades específicas de uno o más ministerios.^[2]

El segundo tipo son los comités interministeriales. Estos arreglos institucionales se conciben como esfuerzos donde participan diversos actores para coordinar el trabajo gubernamental en una determinada materia. En esta sección del artículo solo se aborda una reflexión teórica sobre el tema, presentando en una sección posterior un análisis más detallado en relación con la realidad chilena. El tema de la intersectorialidad, si bien no es uno de los más recurrentes en la literatura acerca de la gestión pública, ha empezado a cobrar relevancia a partir de los planteamientos ya presentados del enfoque del gobierno integrado y del *joined-up government*. Se vincula también con la literatura de las redes (*networks*) aplicada al sector público. Esta visión se refuerza a partir del concepto desarrollado por Castells (2000) de la llamada “sociedad red”, que enfatiza la idea de que las dinámicas sociales están cada vez más interrelacionadas, por lo cual se requieren respuestas colaborativas para enfrentar los nuevos desafíos sociales.

Klijin (2005) plantea que el enfoque de la intersectorialidad en el sector público, o del uso de las redes en la gestión pública, se transforma no tan solo en un deber ser o una aproximación normativa, sino también en una forma práctica de resolver los problemas que impone la gestión pública en la actualidad. Por ello, cuando se propone el trabajo intersectorial, es necesario tener en cuenta que cualquier red que se defina para abordar el trabajo entre diferentes unidades –sean ministerios, servicios públicos o unidades territoriales de diferente nivel– requiere abordar ciertos asuntos. Primero, se debe tener en cuenta que al ser una red de actores no existe un único actor que detente el poder de autoridad o

[2] Aguilera (2009) efectúa una investigación sobre la materia en el período que va desde 1990 a 2008.

decisión, lo cual implica que el liderazgo es compartido y que, por ende, el éxito de la red dependerá de que todas sus partes colaboren en pos de los objetivos de la red. Segundo, junto con los objetivos intersectoriales, siempre existirán objetivos de cada uno de los miembros, lo cual hace que la valoración que los actores tengan sobre el éxito del trabajo intersectorial no se sustente solamente en el logro colectivo, sino también en el desempeño individual. Finalmente, todo esfuerzo colaborativo, ya sea comité, comisión, trabajo en red o alianzas, requiere de un modo de gestión muy diferente del tradicional modo *top down*. Es lo que autores como Koppenjan y Klijn (2004), y Meier y O'Toole (2001), entre otros, llaman la gestión de redes o *network management*.

A partir de estas reflexiones, surge necesariamente la inquietud respecto de cómo se encara el trabajo colaborativo en el sector público chileno como eventual camino para romper con la insularidad de la gestión ministerial.

2.2. Centros de Gobierno

Un segundo arreglo institucional para dar cuenta de los problemas de la compartimentalización es la implementación de CdG orientados a darle coherencia a la labor gubernamental. De acuerdo a Alessandro et al. (2013, 1), “el Centro de Gobierno busca proporcionar orientación estratégica, resolver desafíos de coordinación, y promover un enfoque de conjunto del gobierno”. Por eso, es una institución o un conjunto de organizaciones que buscan dar consistencia al actuar de un gobierno, procurando instalar una lógica estratégica del actuar gubernamental. Ello asume que cada unidad tiene una dinámica de acción individual, que requiere de un esfuerzo intencionado por dotar de coherencia al actuar del Gobierno. Según podemos apreciar, se sustenta en una lógica muy cercana a la del *joined-up government* o a la del WG. Como bien señalan Alessandro et al. (2013, 4-5), los propósitos de los CdG son “asegurar la coherencia de la acción de gobierno, mejorar el desempeño de conjunto del gobierno, proporcionar una narrativa coherente de las acciones del gobierno, conducir la dirección política del gobierno, asegurar un vínculo adecuado con los ciudadanos”. En definitiva, se busca dar cuenta de la necesidad de superar el actuar fragmentado de

cada ministerio, reemplazándolo por uno en que se entienda la acción gubernamental como un todo.

Aninat y Rivera (2009) presentan un extenso trabajo sobre el origen y las conformaciones de este tipo de arreglos organizacionales. Se destaca sobremanera la idea de los CdG como unidades asesoras de quien detenta la figura superior de autoridad, sea este un Presidente o un Primer Ministro. En el primer caso, cuando el Jefe de Gobierno y el de Estado es el Presidente, los CdG se conforman con asesores que cumplen funciones esenciales para la mejor toma de decisiones del Presidente, facilitando la acción coherente y concertada de los ministerios y servicios. Uno de los casos paradigmáticos es la *Executive Office of the President* (Oficina Ejecutiva del Presidente) creada en 1939 en Estados Unidos. Esta unidad se halla conformada por asesores presidenciales directos, y coordina reuniones junto con alguno de los secretarios más relevantes del gabinete. Los asesores del Presidente van desde quienes ven las comunicaciones del Gobierno, hasta quienes se hacen cargo de temas cruciales para el desarrollo a largo plazo del país.^[3]

En cuanto a los sistemas parlamentarios, el CdG se liga al Primer Ministro, quien ejerce la labor de Jefe de Gobierno. Por ello, el trabajo estratégico del CdG se da en las reuniones de gabinete, donde participan todos los secretarios, con o sin cartera, para analizar el desarrollo general del Gobierno. El CdG se encarga de: i) establecer (y actualizar) una dirección gubernamental estratégica, ii) tomar las decisiones fundamentales en esa dirección, iii) asegurar coherencia en las decisiones y políticas del Gobierno, iv) analizar y establecer la estrategia comunicacional (tanto externa como interna) del Gobierno, y v) analizar los asuntos políticos que enfrenta el Gobierno (Aninat y Rivera 2009, 84). En la actualidad, por ejemplo, el gabinete del Reino Unido está compuesto por 23 ministros/as, más cinco miembros que forman parte del gabinete sin ser ministros/as propiamente tales.^[4] Resulta interesante recordar que el Reino Unido tiene en la actualidad una Primera Ministra, 22 ministros del gabinete y otros 94 *non cabinet ministers*, lo que da

[3] En el sitio web <https://www.whitehouse.gov/administration/eop> se puede revisar el listado de los 12 principales consejeros del Presidente.

[4] <https://www.gov.uk/government/ministers>.

un total de 117 ministros encargados de dirigir el Gobierno.^[5] Por ello, se requiere de un CdG preocupado de darle coherencia y eficiencia a la acción gubernamental, cuestión que es realizada por el *Cabinet Office*, un departamento ministerial apoyado por 19 agencias que colaboran en la realización de sus tareas.

A partir de las experiencias ya señaladas, y de acuerdo a las tendencias observables tanto en la OCDE como en América Latina, se reconocen seis funciones específicas a los CdG:^[6]

- i) *Asegurar una gestión estratégica del Gobierno.* Se pretende lograr que el ejercicio de planificación se vaya desarrollando adecuadamente para alcanzar los grandes objetivos gubernamentales. Se busca que las acciones que pudiesen ser rutinarias estén alineadas con los objetivos estratégicos que el Gobierno pretende lograr durante su período o incluso en un horizonte mayor. En definitiva se trata de determinar el norte del actuar gubernamental y asegurar que todos estén alineados hacia este objetivo.
- ii) *Garantizar la coordinación de las políticas públicas.* Se busca quebrar los “silos” que conforman los ministerios para abordar la duplicidad o inacción del Gobierno en alguna materia. Se persigue promover una visión macro de los problemas, que permita reconocer los recursos mal utilizados, particularmente al momento de la implementación de políticas, pero también propender a que exista coordinación en la misma etapa de diseño. El propósito es entonces la coordinación horizontal, que posibilite un actuar coherente de todas las unidades que conforman el Gobierno.
- iii) *Monitorear y mejorar el desempeño.* Un elemento clave para detectar el modo en que el Gobierno está desarrollándose es mediante la generación de información útil sobre el desempeño de las instituciones públicas. Medir es clave para saber cómo se está trabajando, y eso es clave también para un CdG, de forma que sea el Presidente (o Primer Ministro) quien tome decisiones in-

[5] <https://www.gov.uk/government/how-government-works>.

[6] Las cinco funciones son extraídas de Alessandro et al. (2013, 5-9).

formadas sobre las autoridades que lo acompañan en la función de gobernar.

- iv) *Gestionar la política de las políticas.* La labor de Gobierno implica necesariamente la toma de decisiones. En este ejercicio se pueden ver alterados los intereses de muchos grupos o instituciones. Por ello es vital que exista un CdG capaz de articular, desde el nivel superior de Gobierno, dichas interacciones o negociaciones, evitando que se produzcan actuaciones contradictorias entre los diferentes miembros del gabinete. Todo gobierno tiene o genera alianzas que se traducen en compromisos de corto, mediano o largo plazo y que pueden influir en su desempeño, particularmente en la posibilidad de implementar o no determinadas políticas públicas. Esta visión macro es la que debe brindar el CdG al Presidente, de forma de evitar inconsistencias que dificulten la gestión.
- v) *Comunicar los logros y acciones de Gobierno, y rendir cuentas a los ciudadanos.* En la sociedad de la información es esencial que esta fluya. Por ello, el CdG debe ser capaz de reconocer los modos más eficientes y eficaces para comunicar los asuntos que el Presidente considere relevantes para su desempeño. De esta forma se cumple con el deber de mantener informada a la ciudadanía, pero además con la labor de rendición de cuentas, tan valorada en la sociedad actual.
- vi) *Coordinar la legalidad y constitucionalidad de propuestas legislativas y de decretos* (Aninat y Rivera 2009, 97). Esta función es esencial para velar siempre por el respeto al Estado de derecho y lograr que las decisiones de la alta dirección de Gobierno se puedan materializar en actos administrativos apropiados en tiempo y forma.

En términos muy concretos, Alessandro et al. (2013, 11) plantean las unidades que se deberían reconocer en cualquier tipo de CdG: i) de apoyo directo al Presidente, ii) de asesoramiento sobre políticas, iii) de estrategia, iv) de coordinación de políticas públicas, v) de monitoreo y mejora del desempeño, vi) de comunicación, vii) de asesoramiento jurídico, viii) de presupuesto.

Como se puede apreciar en esta sección, la reflexión teórica sobre la estructura del Estado ha estado marcada por los modos dominantes de gestión estatal. Los cambios evidenciados especialmente en la última parte del siglo XX han planteado nuevas soluciones a los problemas tanto del modelo burocrático como de la NGP. Estas nuevas soluciones orientadas a poner acento en la coordinación y en un trato menos fragmentado de la acción gubernamental se materializan en soluciones administrativas que poco a poco se han adoptado en nuestro país. En lo que sigue se analiza el modo como se organiza la administración del Estado en Chile, presentando aspectos históricos, normativos y de gestión.

3 /

Estructura actual de los ministerios y servicios públicos

3.1. *Diagnóstico*

En la sección anterior vimos cómo se pueden analizar desde un punto de vista teórico los modos de organización de la administración del Estado, pero ¿cuál es la realidad en Chile con relación al modo de trabajo en el Poder Ejecutivo? Si bien nuestro país presenta un interesante desempeño en términos de gestión estatal,^[7] existen muchos problemas que se hacen patentes en el quehacer de la administración del Estado, problemas que son reflejos no solo de deficiencias de gestión o políticas públicas erradas, sino más bien de lógicas de funcionamiento estatal que conspiran contra una mejor gestión. A continuación, se presentan tres ejemplos que dan cuenta de ello:

- Un primer ejemplo es la entrega por parte del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de un informe con propuestas en relación a la necesidad de un cambio en la institucionalidad dedicada a los asuntos de su competencia, en particular los referidos a la planificación urbana, debido a los problemas actuales que evidencian faltas de coordinación y trabajo mancomunado entre

[7] A modo de ejemplo, ver Cortázar et al. (2014).

diversos actores de la administración del Estado.^{[8] [9]} De hecho, el Consejo propuso la creación de un Ministerio de Ciudades y Territorio que permita aunar los esfuerzos de varios ministerios sectoriales hacia una visión más coordinada.

- El segundo ejemplo que habla de los problemas para instalar una lógica transversal del quehacer gubernamental es el que se puede evidenciar en torno a la experiencia de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Este mecanismo de remuneración variable en función del desempeño institucional, como fue concebido desde sus inicios en 1998, sufrió un cambio fundamental en 2001, cuando se instalaron una serie de sistemas en torno a los cuales cada ministerio y servicio debía generar indicadores, los cuales, en la medida en que se lograban, generaban un bono a los funcionarios y funcionarias de la institución. La falta de una visión transversal de la gestión del Estado llevó a ligar el pago de un bono monetario al desarrollo de una serie de materias, como la inclusión del criterio de género, los temas de incorporación de tecnologías de información, la implementación de estándares de gestión de personas, entre otros asuntos, sin lograr una verdadera apropiación de las nuevas prácticas. Luego de casi 20 años de aplicación de los PMG, los resultados hablan de que los objetivos transversales, lejos de alcanzarse, fueron cumplidos transitoriamente para obtener el bono, sin que se hayan instalado verdaderamente lógicas transversales de actuar público.^[10]
- Un tercer ejemplo que habla de la falta de una lógica más consistente del actuar gubernamental se refiere a la falta de un CdG claramente definido y que no esté sujeto a los vaivenes de los estilos presidenciales o incluso ministeriales. El trabajo de Du-

[8] Ver detalle en: <https://goo.gl/3mChBn/>.

[9] Basta recordar el problema político que se generó cuando al poco tiempo de reinaugurada la Plaza de Armas de Santiago, la empresa estatal Metro decidió iniciar los trabajos de perforación de la misma plaza en el marco de la construcción de nuevas líneas.

[10] Para más información sobre el particular, ver el “Estudio sobre Incentivos de Desempeño en el Sector Público” realizado por la Universidad de Chile para el Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda (<https://goo.gl/qBnWhp>).

mas et al. (2013) entrega una visión interesante respecto de la historia de este ámbito de acción pública y de la respuesta específica del primer gobierno de Piñera sobre el particular, la cual fue modificada en el gobierno siguiente.

3.2. Estado de la situación

De acuerdo a la Constitución Política, “[l]os Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado. La ley determinará el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares. El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional” (Art. 33). Esta norma define la estructura de funcionamiento de la administración central del Estado. Luego, la Ley N° 18.575 de Bases de la Administración del Estado precisa que “[e]l Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes. La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley” (Art. 1).

En el caso de los servicios públicos, la misma ley define que “[l]os servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar” (Art. 25), pudiendo estos servicios ser centralizados o descentralizados. Luego establece que “[l]os servicios centralizados actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente. Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la

República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial” (Art. 26).

Una de las configuraciones relativamente novedosas en el aparato público son las superintendencias. De una u otra manera, son las figuras más cercanas a las llamadas “agencias” conceptualizadas en el marco de la NGP, según se explicó anteriormente. Estas entidades gozan de una autonomía legal, dictaminan normas respecto de las actividades bajo su competencia y operan con una orientación clara al logro de objetivos de desempeño. Si bien este tipo de entidades ha existido desde comienzos del siglo XX, con la creación en 1925 de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, es hacia fines del siglo XX y comienzos del XXI cuando empiezan a proliferar, llegando a 11 en la actualidad.

Pero junto con esos ministerios y servicios, la actual estructura de la administración del Estado chileno cuenta con órganos autónomos definidos en la propia Constitución tales como: la Contraloría General de la República, el Banco Central y el Consejo Nacional de Televisión. A estos se suman órganos como el Consejo para la Transparencia, que goza de autonomía en función de la ley que lo crea.

Para definir adecuadamente desde un punto de vista descriptivo el modo de organización de nuestra administración del Estado, se presenta la Tabla N° 1. En ella se muestran los diferentes tipos de organizaciones públicas vigentes en la actualidad.

Esa mirada estática de la administración del Estado debe complementarse con una visión dinámica respecto de cómo este funciona. A este respecto, la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado menciona dos elementos relevantes. Primero, a los ministerios les corresponde “proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector” (Art. 19). Un segundo elemento relevante es el referido al rol que la ley les asigna a las subsecretarías, debiendo “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” (Art. 21).

TABLA N° 1 / Número de organismos de la Administración del Estado según tipo

Tipo de Organismo	Número
Ministerios*	23
Servicios descentralizados que se relacionan directamente con el Presidente	1
Organismos constitucionalmente autónomos	3
Secretarías regionales ministeriales	253
Subsecretarías	33
Organismos centralizados	37
Intendencias	15
Gobernaciones	52
Servicios públicos descentralizados que se relacionan con el Presidente a través de un ministerio	73
Servicios de salud	29
Servicios regionales de Vivienda y Urbanismo	14
Gobiernos regionales	15
Universidades del Estado	18
Centros de formación técnica estatales	15
Empresas públicas creadas por ley	20
Municipalidades	345

* Si bien se utilizó el organigrama oficial de la Contraloría General de la República de junio de 2016, elaborado cuando aún no estaba aprobado el Ministerio de las Culturas, el cuadro fue actualizado para incluirlo como ministerio, dejando de ser un servicio descentralizado que se relaciona directamente con el Presidente de la República.

Fuente: Organigrama de la administración del Estado, Contraloría General de la República, actualizado a junio de 2016.

Como bien señalan Drago y Ross (2009), este marco de funcionamiento se pone en entredicho puesto que la dinámica propia de la gestión pública, así como también un diseño inadecuado de la estructura y las prácticas de gestión, producen formas de trabajo que llevan a confusión en términos de los quehaceres de ministerios y subsecretarías en relación con aquellos que son propios de los servicios públicos, centralizados y descentralizados. Un ejemplo interesante en este sentido es el que se puede identificar producto de la reciente oleada de inmigrantes.

Varios servicios públicos han tenido que reaccionar ante los desafíos que plantean al sistema estos nuevos habitantes. Uno de los ámbitos donde tal situación ha sido más clara es el de la salud pública, en particular la salud primaria, puesto que los consultorios han tenido que recibir nuevos pacientes sin que de parte del Ministerio de Salud hubiese emanado una política o programa público. Dicha ambigüedad, de acuerdo con Drago y Ross (2009, 54), genera los siguientes problemas:

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

La ambigüedad entre los niveles de diseño y de implementación se refuerza con el importante nivel de politización que tiene el sistema chileno de gestión pública. Si bien es cierto que esto ha sido morigerado con la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública, aún permite un margen relevante de injerencia de la política partidaria en la gestión del Estado. Como bien lo señaló la Comisión Engel, el perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública ayudará a limitar la influencia de factores diferentes a los técnicos en la contratación y mantención de los titulares de los cargos públicos de nivel superior.^[11] La reciente aprobación de la Ley N° 20.955, que será puesta a prueba en el próximo cambio de gobierno, ayuda a resolver los vacíos que dejaba la ley anterior.

[11] Informe Final del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015) (<https://goo.gl/IAjVTg>).

Pero junto con el problema de ambigüedad entre el diseño y la implementación, o entre los roles de los ministerios y de las subsecretarías en relación con los de los servicios públicos, existe el problema del control de gestión gubernamental. La Ley N° 18.575 asigna a los subsecretarios la “coordinación de la acción de los órganos y servicios públicos de su sector”. Esto se debería traducir en que este nivel sea el encargado de lograr que el quehacer de los distintos componentes de su sector, vale decir, sus propias divisiones y departamentos, así como los servicios centralizados y descentralizados, actúen de forma alineada hacia el logro de los objetivos definidos. Pero como veremos más adelante, en varios ministerios este mandato es muy difícil de cumplir debido a la gran cantidad de servicios dependientes y al rol político que cumple el o la subsecretaria en lo que guarda relación con el logro de los objetivos programáticos de cada gobierno. A tales complicaciones de diseño deben sumarse los problemas que se pueden presentar en algunos sectores debido a la “autonomía” de que gozan ciertas entidades. Es el caso de los servicios públicos descentralizados que, si bien poseen un nivel de autonomía en lo que respecta a la asignación de recursos y otros aspectos, ello no significa que no deban actuar de manera coordinada con la entidad superior. La incoherencia se traduce necesariamente en una incapacidad de generar dinámicas tendientes a mejorar el desempeño a partir de una acción estratégica de todos los componentes del sector.

El Plan de Reforma de la Gestión del Estado, también conocido como ChileGestiona, implementado durante el primer gobierno del Presidente Piñera, vino a tratar de enfrentar la necesidad de un rediseño de las subsecretarías hacia una lógica de control de desempeño estratégico del actuar de los ministerios. Aunque el éxito de esta iniciativa es relativo, en términos de que no se pudo instalar como práctica en la gestión del Estado y que no fue tomado por el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, el proyecto sí dejó instalada la idea de que se requiere un diseño intencionado para asegurar el logro de los objetivos estratégicos, más allá de los logros específicos de cada servicio.^[12]

Finalmente, junto con los elementos anteriores respecto a la estructura de la administración del Estado, es necesario añadir al análisis algunos

[12] Un trabajo interesante de evaluación sobre el plan fue el realizado por Inostroza (2014). En ese estudio solicitado por el propio Ministerio de Hacienda, se analiza el plan a través de una metodología mixta y en términos de su diseño e impactos.

critérios que ayudan a entender el peso relativo de cada ministerio. En el Anexo 1 se presenta un listado de todos los ministerios junto a tres aspectos: el presupuesto y el personal de cada uno y el total de unidades y/u organismos que forman parte del sector. Del solo análisis de la tabla mencionada, se puede evidenciar la gran disparidad que muestra el actual andamiaje ministerial chileno. Existen ministerios con presupuestos extremadamente disímiles. De hecho, el presupuesto de los dos ministerios más importantes en términos de manejo de recursos, Salud y Educación, alcanza prácticamente el 50 por ciento del presupuesto de la nación. Lo mismo ocurre con el número de funcionarios. Existen ministerios que tienen menos funcionarios que un departamento o división de aquellos con mayor fuerza de trabajo. Estos factores se hacen más complejos cuando se analiza la cantidad de servicios dependientes de cada ministerio. Es el caso de los ministerios de Economía, Fomento y Turismo; Trabajo y Previsión Social; Hacienda o Educación, que poseen un importante número de servicios dependientes. Se plantea así un tremendo problema de gestión, porque no existe una estructura adecuada que asegure un control de gestión que permita alinear los objetivos de cada servicio con los objetivos del ministerio. Si bien el Sistema de Alta Dirección Pública plantea mecanismos de control de gestión a través de los convenios de Desempeño, es materialmente imposible para los subsecretarios, en tanto jefes de servicio, efectuar un control adecuado que permita alinear todos los esfuerzos de una cartera hacia objetivos comunes.

3.3. Evolución reciente de la administración del Estado

Para efectuar un análisis más dinámico, se presenta en seguida la evolución de la administración del Estado en los últimos años. El objetivo es detectar cuán estable ha sido el Estado en términos de cambios a las estructuras o de creación de nuevos servicios. La Tabla N° 2^[13] presenta un listado de los cambios que ha experimentado desde 2005 a la fecha, ya sea por la creación de algún servicio o ministerio o por la modificación de los ya existentes.

.....
[13] La tabla es de elaboración propia. Luego de buscar en varias fuentes de información, no existía el listado requerido de manera fácil de recuperar. Por ello se efectuó un trabajo de revisión de cada una de las instituciones que forman parte del organigrama oficial de la administración del Estado de la Contraloría General de la República, junto a los marcos normativos que los crean.

TABLA N° 2 / Creación o modificación de ministerios y/o servicios públicos en la administración del Estado de Chile (2005-2017)

Instituciones	Fecha de creación	Fecha de cambio de nombre/ modificaciones de dependencia	Observaciones
Superintendencia de Casinos de Juego	01-01-2005	-	-
Subsecretaría de Redes Asistenciales	01-01-2005	-	-
Superintendencia de Salud	01-01-2005	-	-
Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores	01-06-2005	-	-
Comisión Nacional de Acreditación	17-11-2006	-	-
Superintendencia de Pensiones	17-03-2008	-	-
Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales	25-06-2008	-	-
Instituto Nacional de Propiedad Industrial de Chile	01-01-2009	-	-
Consejo para la Transparencia	20-04-2009	-	-
Ministerio del Medio Ambiente	12-01-2010	-	-
Secretarías Regionales Ministeriales de Medio Ambiente en cada región	12-01-2010	-	-
Servicio de Evaluación Ambiental	12-01-2010	-	-
Superintendencia de Medio Ambiente	26-01-2010	-	-
Ministerio de Energía	01-02-2010	-	-
Superintendencia de Electricidad y Combustibles		01-02-2010	Con la creación del Ministerio de Energía, pasa a depender de este.
Comisión Chilena de Energía Nuclear		01-02-2010	Con la creación del Ministerio de Energía, pasa a depender de este.

Comisión Nacional de Energía		01-02-2010	Con la creación del Ministerio de Energía, pasa a depender de este.
Subsecretaría de Defensa de Chile	04-02-2010	-	-
Subsecretaría para las Fuerzas Armadas	04-02-2010	-	-
Servicio Nacional de la Discapacidad	10-02-2010	-	-
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	-	12-02-2010	De Ministerio de Economía a Ministerio de Economía y Turismo.
Instituto Nacional de Derechos humanos	20-07-2010	-	-
Subsecretaría de Turismo	01-01-2011		
Subsecretaría de Prevención del Delito	10-02-2011	-	-
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	-	21-02-2011	De Ministerio del Interior a Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
Servicio Nacional de Prevención y Rehabilitación del Consumo de Alcohol	-	21-02-2011	De Conace a SENDA.
Agencia de Calidad de la Educación	27-08-2011	-	-
Subsecretaría de Educación	27-08-2011	-	-
Superintendencia de Educación	27-08-2011	-	-
Ministerio de Desarrollo Social	-	13-10-2011	De Mideplan a MDS.
Subsecretaría de Servicios Sociales	13-10-2011	-	-
Subsecretaría de Evaluación Social	13-10-2011	-	-
Ministerio del Deporte	19-08-2013	-	-
Secretarías Regionales Ministeriales de Deporte en cada región (15)	19-08-2013	-	-

Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento	-	09-01-2014	De Superintendencia de Quiebras a Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.
Secretarías Regionales Ministeriales de Energía en cada región (15)	22-09-2014	-	-
Subsecretaría de Educación Parvularia	01-05-2015	-	-
Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera	25-06-2015	-	-
Universidad de O'Higgins	07-08-2015	-	-
Universidad de Aysén	07-08-2015	-	-
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	-	05-01-2016	De Ministerio de Justicia a Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
Subsecretaría de Derechos Humanos	05-01-2016	-	-
Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil	14-01-2016	-	-
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	01-06-2016	-	-
Secretarías Regionales Ministeriales del Ministerio de la Mujer en cada región (15)	01-06-2016	-	-
Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	-	01-06-2016	Se comienza a relacionar con el Presidente mediante el ministerio atingente.
Consejo Nacional de Formación Técnico-Profesional	22-08-2016	-	-
Agencia de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	13-03-2017	-	-
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	13-10-2017		Fecha de promulgación de la ley que crea el Ministerio

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión del organigrama oficial de la administración del Estado de Chile, efectuado por la Contraloría General de la República.

En la Tabla N° 2 se puede ver una evolución reciente de la administración del Estado marcada por la creación de todo tipo de instituciones. En el período analizado se crearon siete superintendencias (cinco nuevas y dos que cambiaron de dependencia o función), diez subsecretarías (dos de ellas originadas por el cambio del Ministerio de Planificación y Coordinación al Ministerio de Desarrollo Social), 15 servicios públicos nuevos o que han sufrido una modificación de dependencia, dos órganos autónomos dependientes del Presidente de la República, cuatro ministerios nuevos y cuatro con cambios en sus funciones, las seremías de tres ministerios y dos universidades. Estas últimas, sin lugar a dudas, constituyen un hito muy relevante en relación a la presencia del Estado en la educación superior, ya que son las primeras universidades estatales creadas en los últimos 30 años.

Antes de este período, la evolución de la administración del Estado estuvo muy marcada por los desafíos que suponía el retorno a la democracia y por el ajuste al nuevo modelo de Estado que se pretendía desarrollar con una estructura de ministerios adecuada. El inicio del mandato del Presidente Aylwin se da con un primer gabinete ministerial conformado por 18 ministerios, junto con tres servicios con rango ministerial: la Comisión Nacional de Energía, la Corporación de Fomento a la Producción y el Servicio Nacional de la Mujer. Durante el gobierno del Presidente Frei, se mantiene la estructura de ministerios. El único cambio relevante en ese período fue quitarle el rango de ministro al vicepresidente de CORFO, ya que se reorientó el quehacer de la institución hacia las funciones de fomento del desarrollo productivo, dejando de lado las materias referidas a las empresas públicas, para las cuales se creó una organización específica, el Sistema Administrador de Empresas Públicas (SEP). Este arreglo generó la necesidad de coordinación con el Ministerio de Economía, bajo cuya dependencia finalmente quedó la CORFO.

El gobierno del Presidente Lagos, en términos de la estructura de la administración del Estado, es recordado por el hecho de haber nombrado a un biministro de Bienes Nacionales y de Vivienda y Urbanismo, al igual que en el caso de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones. En ambos casos se habla de una “fusión”, que en estricto rigor solo se dio en el nivel superior, sin que existiese un cambio en las estructuras ministeriales previas a tal nombramiento. Esto último debido a la

relevancia que el Gobierno quiso darle al desarrollo de la infraestructura pública. El Presidente Lagos también redefinió el papel de la Comisión Nacional de Energía, cuyo directivo superior tenía el rango de ministro. Por ello, Lagos nombró a un triministro a cargo de las carteras de Economía, Minería y Energía. Además, el año 2003, Ricardo Lagos creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, cuyo presidente tuvo rango de ministro y a quien se le asignó la labor de diseñar e implementar las políticas públicas para el desarrollo cultural, temas que no habían estado en un lugar prioritario para sus predecesores.

Pero el gobierno de Lagos será recordado, junto con estos cambios, por el denominado “segundo piso”, que tuvo un rol relevante durante todo su mandato. Más allá de entrar en los detalles de este arreglo institucional-político definido por el Presidente, cuestión que ha sido analizada en textos de Aninat y Rivera (2009) y de Egaña y Chateau (2011), es relevante que se presente una forma incipiente e incluso casi intuitiva de un modelo de CdG. Aunque en los gobiernos previos existía una figura muy similar (Aninat y Rivera 2009), recién el “segundo piso” de Lagos se articula como una estructura relevante en el centro o *core* del proceso de toma de decisiones.

El primer gobierno de Bachelet revierte tanto el nombramiento del biministro de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales como el de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones. Otra innovación relevante en materia institucional fue la creación del ministro presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el cual tenía como principal tarea diseñar la nueva institucionalidad medioambiental del país. En este período, en particular en 2009, se crean dos órganos autónomos: el Consejo para la Transparencia y el Instituto Nacional de Derechos Humanos. En ambos casos, el carácter de órgano autónomo está dado por los cuerpos normativos que los crean, diferenciándose de esta manera de los órganos autónomos de rango constitucional.

Durante el período del Presidente Piñera, se inician las actividades con el pleno funcionamiento del Ministerio de Medio Ambiente el año 2010, el cual fue concebido con el objetivo de subsanar problemas asociados principalmente a la descoordinación existente hasta entonces en materias medioambientales, además de enfrentar situaciones como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua, la con-

taminación, la calidad de vida en las ciudades y la sustentabilidad, con una institucionalidad fuerte y alineada con los estándares internacionales. Junto con la puesta en marcha de la cartera de Medio Ambiente, el Presidente Piñera pone en marcha el Ministerio de Energía, que había sido aprobado el 1 de febrero de 2010. Este ministerio representa la autoridad clara en la materia, encargada de instalar políticas públicas referidas a la regulación económica del sector. La idea de tener ministros que dirigieran más de una cartera se dio solamente cuando el entonces ministro Golborne fue nombrado en Minería y Energía. Un cambio mayor fue el que se materializó al momento de modificar el Ministerio del Interior, asignándole nuevas funciones y transformándolo en el Ministerio de Interior y Seguridad Pública. Este cambio mejoró la organización pública para permitir una política más clara en términos de seguridad coordinada con las policías. En 2013, el Presidente Piñera crea el Ministerio del Deporte, el cual se transforma en el órgano rector en esta materia y encargado del diseño de políticas públicas, dejando al Instituto Nacional del Deporte a cargo de las funciones de ejecución e implementación de las políticas que determine el ministerio respectivo. De esta forma, se alcanza una mayor complejidad institucional, valorando la actividad deportiva como una poderosa herramienta para fortalecer los lazos sociales.

En este período se llevó a cabo una estrategia diferente de la que se había adoptado en gobiernos anteriores respecto del CdG o el núcleo estratégico. Se optó por, junto con mantener un grupo de asesores cercanos al Presidente, crear, en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento, también conocida como *delivery unit*. Además se potenció el trabajo de la División de Coordinación Interministerial del mismo ministerio. Estas dos acciones se tradujeron en la estrategia concreta para articular un modo específico de CdG (Dumas et al. 2013).

Así se llega a la actual estructura ministerial, que solo se ha visto alterada por la creación en junio de 2016 del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, así como por la transformación del Consejo de la Cultura y las Artes en un ministerio. Aparte de estos cambios, la Presidenta reiteró la necesidad de definir una nueva institucionalidad para la ciencia y la tecnología, cuestión que ya había sido anunciada

por el Presidente Piñera en 2014. Queda pendiente, en el ámbito de las políticas públicas orientadas a los pueblos originarios, la creación de un ministerio orientado principalmente a implementar la nueva política nacional indígena, atribución que no podría concretar la actual Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi). En la actualidad se encuentra en discusión, a propósito de dos proyectos de ley en el Congreso, la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas, por un lado, y por el otro la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.

En los últimos años, como se puede apreciar en la Tabla 2, los cambios no solo se han dado a nivel de los ministerios, sino también a nivel de las subsecretarías. A modo de ejemplo, se crea la Subsecretaría de Prevención del Delito el año 2011, en el contexto de las responsabilidades que se le asignan al Ministerio del Interior, modificando su nombre a Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Se creó asimismo la Subsecretaría de Educación Parvularia, a propósito de la relevancia que ha adquirido recientemente este ámbito de política pública. El cambio de eje desde el antiguo Ministerio de Planificación al Ministerio de Desarrollo Social en 2011 acarrió que la antigua Subsecretaría de Planificación y Coordinación fuera reemplazada por dos: una de Evaluación Social y otra de Servicios Sociales.

A partir de los antecedentes expuestos se puede afirmar que en general la estructura de la administración del Estado ha sido bastante estable. Si bien se han producido incrementos en el número de ministerios y subsecretarías, no se puede afirmar que ha habido un crecimiento o una modificación exacerbada del aparato público, o que entre los distintos gobiernos se han visto criterios muy dispares de ordenamiento de la estructura gubernamental. Por el contrario, es posible reconocer una gran estabilidad en la estructura, salvo en los casos referidos a la creación de biministros o triministros que no perduraron por mucho tiempo y que, como ya se mencionó, no generaron un cambio estructural en las instituciones involucradas. A esto se suma un modo de creación de servicios públicos, de todos los tipos, bastante estable y ajustada a las necesidades que han ido surgiendo en la sociedad, destacando por cierto las nuevas instituciones en el sector educación, a propósito de la relevancia de tal temática en la agenda pública. Si bien no se trata de grandes cambios, se puede percibir una tendencia a la especialización

más que a la agregación de estructuras administrativas en el Estado. En definitiva, el proceso de especialización y fragmentación se ha ido consolidando.

Pero esta estabilidad sustentada en un fundamento legal, al parecer también guarda relación con un elemento cultural, ya que los gobiernos no han apostado por figuras organizativas muy diferentes de las vistas en estos años, a pesar de las posibilidades existentes para ello. Por ejemplo, la Constitución Política, en su Art. 33, permite la designación de “ministros coordinadores” encargados de liderar el trabajo mancomunado de servicios y ministerios respecto de una materia determinada. Esta figura ha sido utilizada en un número limitado de oportunidades, como en el caso de Óscar Landerretche cuando fue nombrado ministro presidente de la Comisión Nacional de Energía, o de José Miguel Insulza en el cargo de ministro coordinador en materias de seguridad ciudadana. En ambos casos la persona a la que se asigna el cargo de ministro coordinador no deja de cumplir las materias de su cartera de origen, asumiendo nuevas funciones de coordinación y liderazgo en el sector definido. Dicha figura, que podría haber sido utilizada también para abordar problemas de diferente tipo en función de necesidades de política pública o de contingencias, no ha sido un instrumento relevante para actuar de manera coordinada sobre un ámbito de actividad. El problema que plantea el mecanismo es que a un ministro que ya posee un cargo se le suma una nueva responsabilidad, lo que aparentemente debería ubicarlo por sobre otras autoridades políticas, aunque en los hechos sigue siendo un ministro más.

La segunda figura que la Constitución podría permitir es la de los ministros sin cartera. Esta fórmula ya descrita previamente respecto del caso inglés, se refiere a dotar a un personero del rango de ministro, pero sin que exista necesariamente un ministerio bajo su mando. En el caso chileno es posible, pero tendría que cumplir los mismos procedimientos que cualquier ley. Sería interesante analizar tal figura como un medio adecuado, con plazo fijo, para enfrentar situaciones de crisis o problemas transversales. A propósito de la crisis de la institucionalidad pública ligada a los temas de infancia, podría haber sido pertinente crear la figura de un/a ministro/a coordinador/a o uno sin cartera, que abordase el tema de manera transversal.

La creación de un nuevo servicio público o ministerio acarrea la contratación de funcionarios y funcionarias. Por ello, la arquitectura de un Poder Ejecutivo debe necesariamente estar sustentada en el respeto de todos los derechos que impone el derecho administrativo en relación a quienes cumplen funciones en el aparato público. Al crearse una institución, se crean también derechos respecto de los cuales los funcionarios son titulares, en particular el de titularidad del cargo. Por ello, la creación de una nueva figura administrativa no puede estar desligada de las personas que al sumarse buscan estabilidad para el cumplimiento de sus funciones. Todo indica que el proceso de creación de instituciones es más regular que el de eliminación o supresión de ellas.^[14]

Otro elemento que en lo formal no ha cambiado, pero sí en términos informales es el CdG. Este ámbito de acción gubernamental se ha mantenido con una arquitectura basada en la división de las funciones tradicionales de este tipo de arreglos institucionales en varios ministerios. El diseño se crea en el gobierno de Aylwin y se mantiene hasta nuestros días. El listado de instituciones que conforman el CdG en términos legales no ha sido modificado. Sin embargo, cada gobierno ha definido una estrategia que lo ajusta a un modo particular de trabajo. El gobierno de Lagos marca un quiebre en este aspecto ya que instala un diseño estratégico, creando un núcleo cercano de asesores (el “segundo piso”), articulado con el resto de la estructura formal para definir un modo de trabajo de la gestión estatal. La fórmula del gobierno de Piñera, bajo la cual se le asigna a un grupo de asesores de la Secretaría General de la Presidencia la labor de darles seguimiento a los aspectos más relevantes que el propio Gobierno ha definido como claves, responde a la misma lógica de ajustar lo existente a modos particulares de trabajo. Pero estos esfuerzos más o menos exitosos deberían ir aparejados de una nueva arquitectura que le dé mayor estabilidad y precisión a quienes cumplen esta función. El hecho que no exista un CdG articulado, con funcionarios estables y bajo el alero de una institucionalidad clara, se traduce en que no solo se pierde todo el aprendizaje generado de gobierno a gobierno respecto al trabajo en este ámbito de la acción gubernamental, sino que se pierde también una oportunidad inmejorable para establecer un lugar

[14] Para un análisis de este proceso ver Downs (1999).

clave que permita asegurar mayor rendición de cuentas por parte de las diferentes autoridades gubernamentales. Esto último se debe a que, al no existir un centro empoderado con un objetivo claro, se diluyen las responsabilidades respecto de controlar el logro de las metas y objetivos alineados con las prioridades de Gobierno.

4 /

Comparación de la estructura de ministerios de Chile con el resto de América Latina

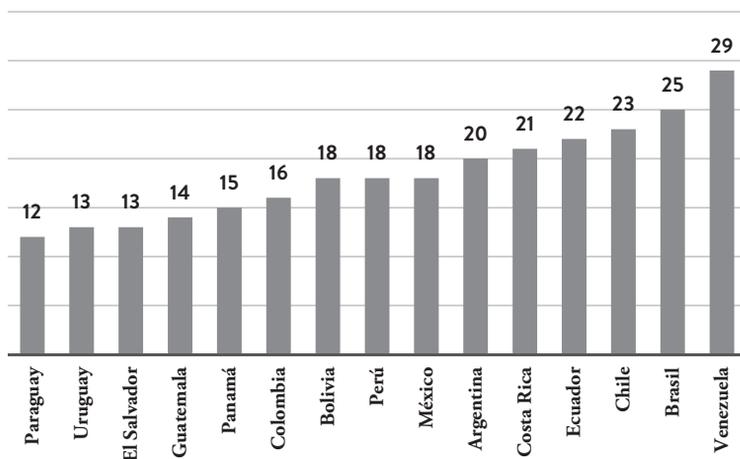
A continuación, se efectúa un análisis comparado que permite ubicar la discusión nacional respecto del contexto latinoamericano. Esto para poder entender si la situación chilena es similar o muy diferente al resto de los países de la región. Los países latinoamericanos, particularmente sus poderes ejecutivos, presentan diversas formas de organización. El objetivo es analizar aquí las similitudes, diferencias y tendencias existentes respecto de los ministerios que conforman los gabinetes en cada país.^[15]

El Gráfico N° 1 presenta el número de ministerios que en la actualidad tienen los países de la región. Como se puede apreciar, existe una gran variedad. En algunos casos los gobiernos optan por ministerios que aglutinan varios sectores, más o menos consistentes en términos de objetivos, mientras que en otros casos prefieren dividir las temáticas permitiendo la especialización en los ámbitos de actividad a los cuales se deben. Sin embargo, cuando se efectúa un análisis más detallado del listado de cada país, es posible reconocer tres tendencias en términos de los ministerios actualmente en funciones.

Una primera tendencia guarda relación con un grupo de ministerios que cumplen las funciones esenciales del Estado, que más o menos siempre están presentes en los gabinetes ministeriales. Ejemplo de este tipo son los ministerios de Hacienda o Finanzas, de Economía, de Defensa, de Justicia y Obras Públicas o Infraestructura. Pero resulta interesante,

[15] Debido a las restricciones de tiempo no se pudo realizar un análisis detallado de las funciones de cada ministerio o secretaría. El énfasis se puso en los objetivos generales de las instituciones analizadas.

GRÁFICO N° 1 / Número de ministerios por país



Fuente: Datos extraídos de las páginas web oficiales de los gobiernos analizados, revisados en agosto de 2017.

por ejemplo, mencionar que existen tres países que no tienen Ministerio de Defensa, siendo un caso emblemático el de Costa Rica, ya que desde 1948 el país no cuenta con Ejército, por lo que dicho gobierno solo posee una entidad encargada de los temas de seguridad en general.

Una segunda tendencia es la que se refiere a los ministerios que, si bien no son funciones esenciales o tradicionales de un Estado, constituyen ámbitos de interés relevante para el desarrollo de los países. Ejemplos de este tipo son el del Trabajo, Agricultura o Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Social, Salud y Educación, materias que están presentes como ministerios en más del 80 por ciento de los países de la región.

Una tercera tendencia se refiere a los temas que pudiésemos reconocer como emergentes, y que, por lo tanto, son abordados como ministerios parcialmente. En este ámbito podemos mencionar que solo cinco países de la región tienen a nivel de ministerio a la mujer y la equidad de género, y tres el tema de la ciencia y tecnología. Llama la atención la relevancia que se les asigna al turismo (ocho países), la cultura (nueve países), el medio ambiente (12 países) y la energía (12 casos).

En esta revisión de la realidad latinoamericana se destacan, junto con los ya mencionados, dos aspectos que podrían servir como aportes a la

discusión sobre la materia para el caso chileno. Primero, el gobierno de Ecuador incorpora dentro de su estructura de ministerios el cargo de ministro coordinador.^[16] Esta figura busca ordenar, sectorialmente, el quehacer de los diferentes ministerios y servicios, con una autoridad de alto rango que facilite dicha labor. El segundo elemento relevante, que resulta igualmente del análisis comparado, es que un número importante de países tiene un ministerio o secretaría destinado a las labores de la Presidencia, muy cercano a la idea de un CdG.

Como se aprecia, la estructura de ministerios que presenta cada Estado, si bien no es completamente idéntica, presenta un alto nivel de similitudes. Esto finalmente se debe a que existe un listado más o menos consolidado de temas que son abordados por los ministerios y que se van ajustando de acuerdo a las particularidades de cada país. No cabe duda de que cuando un país toma una decisión de crear un ministerio o le da relevancia a una temática, como por ejemplo cuando Chile creó primero el Servicio Nacional de la Mujer y luego el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, se produce un proceso virtuoso que lleva a otros países a adoptar esa estructura. Es lo que reconocemos como “isomorfismo mimético” (DiMaggio y Powell 1991), vale decir, procesos de asimilación entre organizaciones que explican finalmente por qué a pesar de las diferencias, las organizaciones y, por cierto, los Estados, se asemejan tanto.

Finalmente, un punto relevante se refiere a los cambios o dinámicas que se presentan respecto de la estructura de la administración del Estado y de los ministerios en particular. En varios países de la región, como Chile o Perú, los cambios a la estructura del Estado, vale decir, creaciones, fusiones o supresiones de un ministerio o servicio público, se deben hacer a través de un cuerpo legal. En cambio, en países como Argentina^[17] o Ecuador^[18] esos cambios pueden ser efectuados por una

.....
[16] De acuerdo al Decreto Ejecutivo Número 7 del 24 de mayo de 2017, se suprimieron los ministros coordinadores, entre otras razones para optimizar la organización de la función ejecutiva.

[17] A este respecto vale la pena destacar el DNU 13/2015, firmado por el Presidente Macri y sus ministros, de acuerdo a lo previsto por la Constitución Nacional en su Art. 99 inc. 1 y 3, donde se reorganiza la administración del Estado para iniciar un nuevo período con una estructura más adecuada a los planes del gobierno del Presidente Macri.

[18] Como por ejemplo el decreto que suprime los ministros coordinadores ya mencionado previamente.

decisión presidencial a través de un decreto específico. Esto plantea una interesante reflexión en términos de cuál es el modelo más adecuado. Por un lado, los cambios basados en modificaciones normativas tienden a darles un alto nivel de estabilidad a las estructuras ministeriales o de la administración del Estado en general, mientras que en el modelo de decisión presidencial existe más espacio o disposición para ajustar el funcionamiento a las necesidades y prioridades contingentes.

5 /

Comisiones y/o comités interministeriales o intersectoriales

En seguida se presenta un esfuerzo de sistematización respecto de un ámbito que muestra la complejidad del actuar gubernamental. Se desarrolla uno de los temas emergentes respecto de la estructura del gobierno central, referido a las comisiones o comités interministeriales o intersectoriales. Como fue analizado con antelación, una de las respuestas que han tenido los gobiernos para quebrar la insularidad o fragmentación de la actividad de los ministerios es la creación de *dispositivos* de coordinación que se orientan a generar las condiciones para permitir un trabajo colaborativo entre diferentes actores institucionales en una materia determinada. Esta institucionalidad puede tener un real impacto en la forma en que se estructura el trabajo gubernamental, pues puede permitir adaptar y ajustar el quehacer de los diferentes ministerios relacionados con un tema, tanto en el momento de la decisión como en el de la implementación de políticas públicas.

Pero ¿cuál es la realidad de este asunto en nuestro Estado central? Para contestar dicha pregunta se efectúa un diagnóstico a partir de información entregada por cada ministerio, en respuesta a requerimientos de transparencia.^[19] Esto fue hecho a través de los portales oficiales que disponen los ministerios, solicitando no tan solo el nombre de el o los comités o

[19] En la fecha en que se efectuaron las solicitudes de información aún no había sido aprobado el Ministerio de la Cultura, por lo cual en la sección se hablará del Consejo de la Cultura y las Artes, entendiéndose que una vez promulgada la ley, este asumirá las tareas del Consejo.

comisiones interministeriales que están en funciones en la actualidad, y en los que participan las autoridades del ministerio, sino también las normas que crean estas instancias.^[20] Se recibieron las respuestas de todos los ministerios y sus servicios dependientes, salvo dos casos. Debido al carácter de la información, esta se pudo cruzar de forma tal que aquellos ministerios que no entregaron toda la información, pudieron cotejarse con los datos que proveyeron los otros ministerios, permitiendo efectuar una consolidación de la información generada, con lo cual se puede tener una visión bastante amplia del fenómeno en la actualidad.^[21]

5.1. Años de creación

De acuerdo a la información entregada por cada ministerio, los siguientes son los años de creación de los comités, comisiones o entidades de coordinación aún vigentes:

- Antes de 1990:

Consejo de Monumentos Nacionales, 1970; Comité Consultivo Regional del Servicio Nacional de Menores, 1979; Comisión Nacional de Riego del Ministerio de Agricultura, 1983; Comisión Técnica de Ley N° 18.480, 1985; Comisión Chilena del Cobre, 1987.

- Entre 1992 y 1993:

Comité de Enlace INDAP-PRODEMU, 1992; Comité de Inversiones Extranjeras, 1993; Comisión de Desarrollo de la Isla de Pascua, 1993.

- 1994

Comisión Nacional de Derecho Humanitario, Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito, Comisión Nacional sobre el Uso del Borde Costero.

[20] No se incluyen en este listado aquellas comisiones ministeriales encargadas de sancionar algunas materias, como el Comité de Ministros del Medio Ambiente, ya que esta es una entidad sancionatoria más que de coordinación de políticas.

[21] A modo de comentario, es necesario señalar que la información presentada es la que reportaron los propios ministerios, por lo que se pueden incluir en este análisis comisiones, comités o similares, que eventualmente pudiesen tener distinta naturaleza, pero que, al ser reportados por los ministerios en los requerimientos de transparencia, no pueden ser desechados. Del mismo modo es necesario señalar que no se verificó si los comités están o no vigentes, ya que en el requerimiento de transparencia se fue explícito en términos de solicitar solo los comités o comisiones interministeriales que existen actualmente.

- 1996
Comisión Asesora para la Inclusión Financiera, Comisión Técnica de Facilitación y Simplificación del Transporte Marítimo, Comisiones Mixtas Asesoras de Salud y Educación, Comité Asesor Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador.
- 1997
Comité de Frontera Chile-Bolivia, Comité Nacional del Codex Alimentarius, Comités de Fronteras y de Integración con Bolivia, Perú y Argentina.
- 1999
Comité de Frontera Chile-Perú.
- 2000
Comité Interministerial para la Implementación de la Resolución N°1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Comité Nacional Asesor en Materia de Convenciones sobre Recursos Naturales y Vida Silvestre.
- 2001
Comisión Nacional Coordinadora en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Comité Técnico encargado de las propuestas que debe incorporar la muestra representativa de la base de datos de afiliados al seguro de cesantía, Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio.
- 2002
Comisión Nacional de Desminado, Comité de Adjudicación Regional de Licitaciones de la Defensoría Penal Pública.
- 2003
Comisión de Beneficio de Reducción de Condena, Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago.
- 2004
Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.
- 2005
Comisión Articulación Sistema de Atención Plan Nacional en Violencia Contra la Mujer, Comisión de Distorsiones de Precios de Mercancías Importadas, Comité Innova Chile.

- 2006

Comisión Asesora del Ministro de Agricultura para la Industria Alimentaria Chilena, Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, Comité de Seguimiento de Empleos de Emergencia, Comité Nacional CITES.

- 2007

Comisión de Estudios para la Reforma de la Justicia Militar, Comité de Programa de Promoción y Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, Comité Evaluador de Zonas Extremas o en Rezago Productivo / CEZ, Comité Nacional de Seguridad de la Aviación Civil.

- 2008

Comisión Asesora en Materias Marítimas y Portuarias, Comisión Asesora Interministerial Biocombustibles en Chile, Comité de Ministros para la Agenda de Modernización del Estado, Comité de Responsabilidad Social Sector Público, Comité de Seguro Agrícola / COMSA.

- 2009

Comisión Interministerial de Operaciones de PAZ, Comité Asesor de FONDEF, Comité de Capital de Riesgo CORFO, Comité INNOVA CHILE CORFO, Comité Interministerial de Política Hídrica, Comité Interministerial para la Comunidad Chilena en el Extranjero.

- 2010

Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, Comité de Chilenos en el Exterior, Comité de Emergencia, Comité de Ministros de la Discapacidad, Comité de Ministros del Turismo, Comité de Ministros para la Sustentabilidad, Comité Marcas Sectoriales CORFO.

- 2011

Comisión Nacional para el Desarrollo Logístico, Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo, Comité Interministerial de Desarrollo Social.

- 2012

Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, Comisión Nacional encargada de investigar la existencia de distorsiones en el precio de las mercaderías importadas, Comité de Ministros para la Igualdad de Género, Comité Interinstitucional de In-

formación Ambiental, Comité Interministerial de Eficiencia Energética, Comité Interministerial para la Implementación y el Cumplimiento de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Comité Ministerial e Interministerial de Información Ambiental, Comité Plan ChileGestiona 2012, Comité técnico del reglamento que se refiere el artículo 6° de la Ley N° 19.553 para la aplicación del incremento por desempeño institucional.

- 2013

Comisión Nacional Control de Dopaje, Comité Asesor sobre Cambio Climático, Comité Concesión Premio Nacional de Deporte, Comité Nacional de Humedales.

- 2014

Comisión Asesora Presidencial denominada Agencia Chilena del Espacio, Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional, Comisión para la Evaluación del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Comité Centro de Energías Renovables, Comité Consultivo Energía 2050, Comité de Consumo y Producción Sustentable del Medio Ambiente, Comité de Especies Exóticas e Invasoras, Comité de Ministros Área Económica, Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago (Directorio de Transporte Público Metropolitano) (modificación del Comité creado en 2003), Comité de Planes de Recuperación, Conservación y Gestión de Especies, Comité Inversiones Estratégicas, Comité Nacional de Áreas Protegidas, Comité Nacional para la Montañas, Comité o Consejo de Energía, Subcomité Técnico del Comité de Ministros de Innovación.

- 2015

Comisión de Seguridad en Emergencias Radiológicas, Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, Comité Asesor en Patrimonio Cultural Inmaterial, Comité Asesor Presidencial “Comité Pro Inversión”, Comité de Financiamiento y Derecho Educación - Comité Educativo, Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas, Comité Directivo para la Construcción de la Nueva Política Nacional de Actividad Física y Deporte, Comité Interministerial de Ciberseguridad, Comité Interministerial de Fomento para Economía Creativa de Chile, Comité Interministerial de Seguimiento de la Política de la Lectura y el

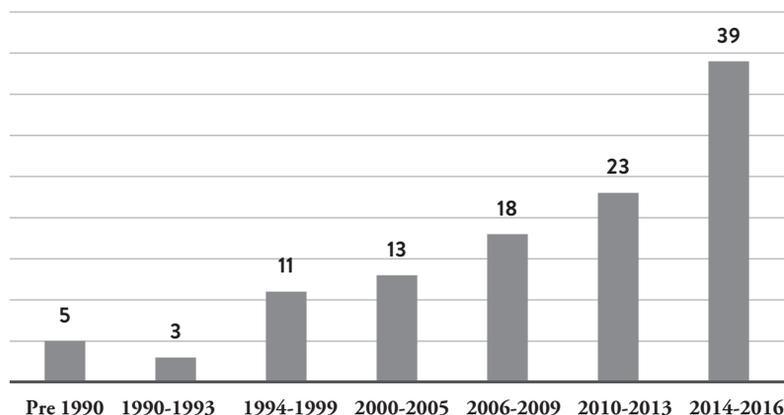
Libro 2015-2020, Comité Interministerial para la Igualdad de Desarrollo y la Equidad de Género y del Consejo Asesor, Consejo de Ministros para el Desarrollo Espacial, Mesa Intersectorial para la Prevención del Embarazo Adolescente.

- 2016

Comisión Asesora Presidencial de la Productividad, Comisión IN-DAP - Ministerio de Energía, Comité Consultivo para el Desarrollo de la Política de Asociatividad, Comité Asesor Ministerial sobre Migraciones y Asuntos Internacionales, Comité de Desarrollo de la Industria de la Energía Solar, Comité de Minería No Metálica, Comité de Ministros para el Fomento y la Promoción de la Inversión Extranjera, Comité de Ministros para la Reconstrucción, Comité de Ministros sobre el Sistema de Pensiones, Comité Interministerial de Derechos Humanos, Comité Interministerial de Leña y sus Derivados, Comité Interministerial en materia del fenómeno denominado Marea Roja, Comité Técnico Interministerial (CTI) CONASET, Plan Nacional de Lectura.

Existen 35 comisiones y comités de cuyo año de creación aún no se encuentra información.

GRÁFICO N° 2 / Creación de comités y comisiones interministeriales por año, aún vigentes en la actualidad



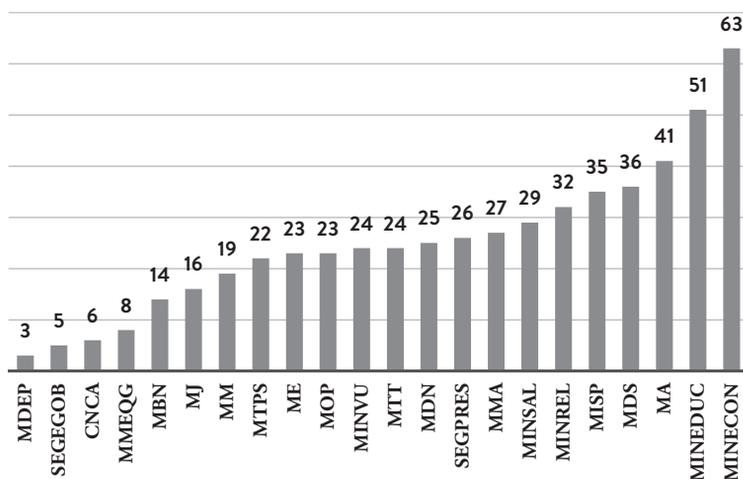
Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por los propios ministerios.

5.2. Participación de los ministerios

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo entregó información respecto de su participación en un total de 63 comisiones o comités; le sigue el Ministerio de Hacienda con 51. El de menos participación es el Ministerio del Deporte, que forma parte solo de tres comisiones. El promedio de participación del total de 23 ministerios (incluyendo al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes) es de 25,9 comisiones.

De las comisiones con mayor cantidad de ministerios se encuentra el Comité de Consumo y Producción Sustentable del Medio Ambiente del Ministerio de Obras Públicas, con un total de 18 ministerios participantes. En segundo lugar se encuentra el Comité Asesor sobre Cambio Climático, con 16 ministerios participantes, al igual que el Comité Interinstitucional de Información Ambiental del Ministerio de Salud. Luego, con 14 ministerios participantes se encuentra el Comité Interministerial para la Igualdad de Desarrollo y la Equidad de Género. Con 13 Ministerios participantes se encuentran el Comité Pro Inversión y la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.

GRÁFICO N° 3 / Cantidad de participaciones de los ministerios en los comités o comisiones vigentes a la fecha



Fuente: Elaboración propia según información entregada por cada ministerio.

5.3. Objetivos de creación de comisiones y comités interministeriales

Del análisis de los decretos o leyes que crean estas comisiones o comités, se puede derivar que sus objetivos se orientan, principalmente, hacia la asesoría al Presidente de la República y los ministros/as o autoridades en determinadas materias. Las asesorías van desde el diseño, propuestas de políticas, análisis y estudios, hasta la definición de lineamientos y posturas del Estado respecto a determinadas materias.

Las comisiones o comités trabajan también en la implementación de planes, programas y políticas. Llevan a cabo instancias de coordinación, implementación y cumplimiento de medidas de carácter interno y externo, de manera que desarrollan tanto actividades de gestión, apoyo, implementación y coordinación, como labores más estratégicas. Estas últimas están relacionadas con la asesoría, definición de posturas, análisis de problemas y diseño de planes, políticas y programas. Se incluyen además los insumos que proporcionan para la toma de decisiones.

Está fuera del alcance de este trabajo el análisis del efecto o impacto de estas comisiones o comités, no solo debido a su gran número, sino muy especialmente a la complejidad en la generación de información. En algunos casos, existen comisiones o comités que tienen páginas web con información diversa, incluso donde ponen a disposición del público general las actas de las reuniones y los estudios, entre otros aspectos.^[22] En contrapartida, hay otros cuya única información pública es la declarada en el acto administrativo que los crea.

Los datos expuestos en esta sección nos muestran un panorama bastante amplio en términos del uso de los comités o comisiones interministeriales como medios de coordinación intersectorial. Como se señala en las secciones previas, existen ministerios participando en más de 50 de estos arreglos institucionales, lo que a todas luces hace dudar de la real participación de las autoridades en tales instancias. De hecho, el promedio de participación es de 26 comités o comisiones por ministerio, lo cual sin duda es un número muy alto. Si a esta amplia participa-

[22] Por ejemplo, el Comité de Ministros del Turismo, ver <http://bit.ly/2BdmdVt>

ción le sumamos la falta de una metodología más o menos similar que permita detectar el trabajo concreto de cada comité o comisión, el panorama no permite afirmar que en los hechos sea realmente un método capaz de romper con la insularidad y avanzar hacia lógicas más coordinadas de acción gubernamental.^[23] Es indudable que resulta necesaria la participación de diferentes actores para el diseño e implementación de políticas públicas intersectoriales, pero de acuerdo a la información entregada existen dudas razonables sobre lo poco pertinente del actual diseño de creación de comités o comisiones interministeriales.

6 /

Conclusiones y propuestas

En el presente trabajo se entregaron elementos teóricos, descriptivos, normativos y comparativos respecto de la estructura de la administración de Estado en Chile. Este esfuerzo de sistematización muestra que, en general, la estructura del Poder Ejecutivo ha sido bastante estable en términos de su estructura y componentes. Pero tal estabilidad ha empezado a alterarse a partir de los cambios que se empiezan a dar con mayor energía a partir del año 2005, cuando se puede apreciar un incremento en varios de los componentes de la administración del Estado. Es cierto que dicho aumento se ha dado en torno a la creación de ministerios, subsecretarías, servicios públicos, órganos autónomos y universidades, y que no se reconocen fórmulas diferentes, o más innovadoras, para ajustar la estructura a las nuevas dinámicas sociales que debe enfrentar cada gobierno.

Que existan más o menos ministerios no debe ser malo o bueno *per se*; lo relevante es si la administración del Estado funciona adecuadamente. La estructura estatal tendrá que ajustarse de manera funcional a las necesidades que surgen en las sociedades, y especialmente a los programas y prioridades gubernamentales, de forma tal de tener una administración que ayude a la resolución de los problemas públicos,

[23] De acuerdo a Dumas et al. (2013), tanto la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento como la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia se encargaban de coordinar el trabajo de algunas comisiones interministeriales durante el primer gobierno del Presidente Piñera.

sin generar más. Por ello es dable preguntarse si la estructura actual es adecuada para reaccionar a problemas más acuciantes que la sociedad requiere responder. Todo indica que la departamentalización, como expresión de la hiperespecialización burocrática, no se ha quebrado, sino que se ha ido acentuando en este proceso de creación de nuevas instituciones públicas. Será fundamental pensar en soluciones que combinen la especialización con modos de gestión que promuevan la articulación y coordinación, de modo de aunar esfuerzos provenientes de los diversos actores involucrados en la creación de soluciones pertinentes a necesidades cada vez más complejas. En este contexto, una de las tendencias que se puede apreciar en el caso chileno es la creación de agencias autónomas, como podrían ser las superintendencias, respecto de las cuales se cuestiona la eficiencia que logran en la resolución de problemas públicos, en cuanto exacerban la fragmentación del quehacer público, entre otros efectos (Overman y Van Thiel 2016).

Resulta necesario, entonces, buscar diseños organizativos que logren articular de mejor forma los esfuerzos de cada ministerio o servicio hacia el logro de una mejor gestión estatal. En el período analizado se reconocen acciones como la asignación de dos o más carteras a un mismo ministro, solución que no se instaló como un modo exitoso y que fue revocada por el siguiente gobierno. También se ha utilizado, de manera muy limitada, la designación de los ministros coordinadores, figura que tampoco aparece como relevante en términos de ser considerados como verdaderos articuladores de la oferta pública en una materia. La creación de comités o comisiones interministeriales puede ser un esfuerzo interesante para articular la oferta estatal pero, de acuerdo a la información entregada por los propios ministerios, todo indica que existe un número muy alto de estas instancias sin que exista claridad respecto de su verdadero efecto. A esto se suma el diseño de gestión interna de cada ministerio, el cual no está pensado para articular toda la oferta de los servicios que forman parte de su estructura, organizando todos los instrumentos de gestión en torno a una oferta pública coherente.

En definitiva, se debería apuntar a la generación de dinámicas de trabajo articulado entre cada uno de los componentes de la administración del Estado chileno, permitiendo el desarrollo de unidades especializadas con mandatos claros, ya sea a través de ministerios, subsecretarías, ser-

vicios u órganos autónomos, pero que se coordinen para entregar una oferta pública consistente y ajustada a las necesidades sociales, utilizando los recursos públicos de manera eficiente, evitando las duplicidades y otro tipo de despilfarros. Este esfuerzo requiere efectuar un análisis de la situación actual, y a partir de ello generar acuerdos que apunten a hacer los cambios necesarios en pos de una mejor gestión estatal.

Finalmente, a partir del estudio efectuado en este documento, se presentan las siguientes ideas, que pueden transformarse en esbozos de propuestas para conformar una estructura de la administración del Estado más acorde a las necesidades y a los cambios propios de una sociedad dinámica y cada vez más demandante.

i) *Efectuar una adecuación de la actual estructura de ministerios*

Como se pudo apreciar, se requiere un análisis de la actual estructura de la administración del Estado. Por ejemplo, hay ministerios que, por sus características, no alcanzan a ser equivalentes a alguna división de otro ministerio. A esto se suma la tendencia hacia la creación de nuevas entidades más que al ajuste de las ya existentes. Tal ejercicio de adecuación de la actual estructura estatal debe estar necesariamente ligado a los procesos de reforma al sistema de gobierno regional, que ya está en marcha y que pudiese significar un traspaso importante de funciones desde el nivel central a los nuevos gobiernos regionales. Del mismo modo, la estructuración de un CdG^[24] significaría el traspaso de ciertas funciones de algunos ministerios a una nueva entidad, replanteando la pertinencia de varios ministerios. Ello no significa necesariamente la supresión de cargos u otros efectos propios de un proceso de este estilo, sino que busca articular de manera más coherente la oferta pública.

ii) *Entregar un espacio de flexibilidad a los gobiernos para ajustar la estructura ministerial*

Las sociedades cambian y los problemas públicos también. Por ello, la estructura de la administración del Estado debería poder

[24] Aspecto tratado en el punto número tres de esta sección.

ajustarse a las necesidades que vayan surgiendo en el desarrollo propio de cada sociedad. Los gobiernos deberían tener instrumentos para ajustar la estructura estatal a los problemas y prioridades que requieren solución urgente. Esto puede traducirse en la creación de “ministros sin cartera”, vale decir, ministros o ministras a los cuales se les asigna un rol de coordinador o articulador en torno a un tema, sin que bajo su mando exista un aparato burocrático importante. Como se mencionó en el análisis del caso inglés, una de las particularidades que tiene ese sistema es que en las reuniones de gabinete se pueden “sentar” ministros con y sin cartera. Este individuo podría materializar o encarnar la temática, y transformarse en un actor clave al momento de articular las acciones y recursos del resto de los ministerios en pos de un objetivo común. Por ejemplo, si se considera que el tema de la sequía es un tema clave en un momento de la situación nacional, se podría dotar a una persona de la potestad y la capacidad, con el rango de ministro de Estado, para coordinar el quehacer gubernamental en este ámbito. Sería una figura muy similar a la de los “delegados presidenciales”, pero con una jerarquía mayor. Esta opción de mayor flexibilidad para los gobiernos en términos de ajustar la administración del Estado, pudiese traducirse también en mejorar la figura de los “ministros coordinadores”, de forma tal de dotarlos de mayor poder para cumplir un objetivo de política determinado. Resulta más difícil pensar en dotar a los gobiernos de un espacio de discrecionalidad para crear nuevos ministerios o suprimir ministerios. Esto incorporaría un elemento de inestabilidad a la administración del Estado que sin lugar a dudas sería muy perjudicial. El óptimo sería lograr un equilibrio entre estabilidad y flexibilidad.

iii) *Conformar el Centro de Gobierno*

Todo gobierno tiene de forma explícita o implícita un CdG, ya que las funciones esenciales que la experiencia comparada define como las esenciales de este tipo de estructura organizativa son cumplidas por diversos organismos de la administración del Estado chileno. El problema es que al estar disgregadas, o por el hecho de que su forma de expresión sea tan dependiente de

cada gobierno, se impide que se instale una práctica formal y establecida, con unidades claras y funciones precisas para generar una identidad concreta, que permita al Presidente disponer de un cuerpo sólido de colaboradores. Esto es fundamental para la generación de información esencial para el cumplimiento de sus funciones y para alinear los esfuerzos de las distintas partes de la administración del Estado hacia los objetivos estratégicos de la gestión pública. En concreto, la propuesta implicaría un rediseño del actual CdG, hacia uno donde se pueda combinar un cuerpo permanente de funcionarios con un equipo más cercano de asesores políticos del Presidente de turno. Esto permitiría darle una mayor estabilidad a la función de asesoría estratégica de los gobiernos, generando un mayor y mejor seguimiento del actuar de cada una de las entidades que forman parte de la administración del Estado. Varios de estos cargos estables podrían ser reclutados mediante el Sistema de Alta Dirección Pública, con el fin de dotarlos de una legitimidad y un peso necesario para las funciones a las cuales están llamados.

iv) *Intervenir el ámbito de los comités y comisiones interministeriales*

Es imposible limitar que los gobiernos o en particular sus autoridades creen comités o comisiones interministeriales, ya que son parte de la discrecionalidad propia de cada gestión de Gobierno. El tema, como se pudo apreciar en la sección correspondiente, es que existe un número altísimo de este tipo de instancias, las cuales claramente no pueden cumplir sus mandatos de forma adecuada, debido a la dificultad de articular una acción coherente y pertinente con tantas comisiones o comités funcionando. Por ello, se debería establecer una forma de trabajo, por ejemplo a partir de un instructivo presidencial, donde se definan criterios orientados a reconocer este tipo de arreglos organizacionales. Junto con ello se debe efectuar un diagnóstico que permita diferenciar entre aquellas comisiones o comités que son un aporte para una mejor gestión pública y aquellas que no lo son. La idea no es eliminar este modo de trabajo, sino más bien definir un estándar adecuado de funcionamiento que posibilite una clari-

dad respecto de los plazos, objetivos, etc.^[25] Esto ayudará a que exista un mayor seguimiento respecto del funcionamiento de tales comisiones o comités, de forma que se transformen en un verdadero aporte a la gestión del Estado.

v) *Diseñar un esquema de gestión estratégica de los ministerios*

La lógica de insularidad que se percibe en el esquema macro de la administración del Estado, se replica a nivel de los propios ministerios. Cada uno de ellos está compuesto por subsecretarías, divisiones y departamentos, servicios públicos y seremías. Esto lleva a que se haga muy difícil controlar de manera agregada la gestión del ministerio como un todo. Como ya fue planteado, el tema se ha puesto de relieve a propósito del Programa ChileGestiona durante la primera administración del Presidente Piñera. Es fundamental para el logro de los objetivos de cada ministerio que exista una entidad dentro de la estructura organizativa que sea responsable de darles seguimiento a las actividades que cada uno de los componentes del sector desarrollan, y que en el agregado se orienten a alcanzar los objetivos macro del ministerio. A este respecto pueden existir varios caminos. El modo de trabajo propuesto por ChileGestiona asignaba a los subsecretarios la labor de efectuar esta coordinación estratégica. Otra opción viable es la de permitir que cada ministerio defina el modo de control de gestión estratégica, de acuerdo a las particularidades y especificidades propias del sector. Esto parece razonable debido a la heterogeneidad de nuestra administración del Estado.

[25] Para ello será necesario basarse en la literatura actual sobre el trabajo en redes intersectoriales, ya presentado en la sección teórica de este trabajo.

Referencias /

- Aguilera, C. (2009). "Un análisis de las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet". Documento de trabajo. Programa de Gobernabilidad. Santiago: FLACSO.
- Alessandro, M., M. Lafuente & C. Santiso (2013). "El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe". Nota técnica. Inter-American Development Bank.
- Aninat, C. & E. Rivera (2009). "Coordinación estratégica en el Estado de Chile. El centro de gobierno bajo la Concertación y propuestas a futuro". En: *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*. 81-127. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Barría, D. (2008). "Continuista o rupturista, radical o sencillísima: la reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa". *Historia* (Santiago), 41 (1), 5-42.
- Barría, D. (2010). "En busca del mérito: la discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884-1920". *Estudios Ibero-Americanos*, 35 (2), 148-165.
- Barría, D. (2017) "Bureaucratization in a Changing Society: Administrative Reforms in Late Nineteenth Century Chile". *International Journal of Public Administration*, doi: 10.1080/01900692.2017.1289389
- Bouckaert, G. & G. Peters (2004). "What is available and what is missing in the study of quangos?". En: Pollitt, C. & C. Talbot (eds.). *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. 22-49. Londres: Routledge.
- Cabinet Office (1999). "Modernizing Government". Londres: HMSO.
- Castells, M. (2000). "Toward a sociology of the network society". *Contemporary Sociology*, 29 (5), 693-699.
- Christensen, T. & P. Lægreid (2006). "Agencification and regulatory reforms". *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*. 8-49. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Christensen, T. & P. Lægreid (2007). "The whole of government approach to public sector reform". *Public Administration Review*, 67 (6), 1059-1066.
- DiMaggio, P. J. & W. W. Powell (eds.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis* (Vol. 17). Chicago, IL: University of Chicago Press.

Downs, A. (1999). “Los Ciclos Vitales de las Oficinas”. En Shafritz, J. y Hyde, A. *Clásicos de la Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Drago, M. & K. Ross (2009). “Separación institucional de funciones. Marco conceptual y experiencia comparada, en Consorcio para la Reforma del Estado”. En: *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado, 49-80.

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)*. Nota Técnica. Inter-American Development Bank.

Efficiency Unit (1988). “Improving Management in Government: The Next Steps (Ibbs Report)”. Londres: HMSO.

Egaña, R. & J. Chateau (2011). “El centro de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los Gobiernos de la Concertación (1990-2010)”. *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*. (17), 137-191.

Gains, F. (2004). “Adapting the Agency Concept: Variations within ‘Next Steps’”. En: Pollitt, C., & C. Talbot (eds.). *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. 53-74. Londres: Routledge.

Hansen, M. B., T. Steen & M. D. Jong (2013). “New Public Management, Public Service Bargains and the challenges of interdepartmental coordination: a comparative analysis of top civil servants in state administration”. *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), 29-48.

Hood, C. (1991). “A Public Management for All Seasons?”. *Public Administration*, 1 (69). Reino Unido: Blackwell Publishing.

Inostroza, J. (2014). “Propuestas de Mejora de Política Pública en relación al Plan de Reforma de la Gestión del Estado, Informe Final de consultoría solicitado por el Ministerio de Hacienda”.

Klijin, E. H. (2005). “Networks and inter-organizational management”. En: Ferlie, E., L. E. Lynn & C. Pollitt (eds). *The Oxford Handbook of Public Management*. 118-146. Oxford. Oxford University Press.

Koppenjan, J. F. M. & E. H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Londres: Routledge.

Ling, T. (2002). “Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems”. *Public administration* 80 (4), 615-642.

Meier, K. J. & L. J. O'Toole (2001). "Managerial strategies and behavior in networks: A model with evidence from US public education". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), 271-294.

Merton, R. (1999). "La estructura burocrática y la personalidad". En: Jay, M. & A. Hyde. *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Milward, H. B. & K. G. Provan (2000). "Governing the hollow state". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 359-380.

Overman, S. & S. Van Thiel (2016). "Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries". *Public Management Review*, 18 (4), 611-635.

Peters, B. G. (2004). "Back to the centre? Rebuilding the state". *The Political Quarterly* 75 (s1), 130-140.

Plissock, C. & J. P. Araya (2012). "Las alianzas público-privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: Reflexiones a partir de la situación chilena". *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* (19), 173-198.

Pollitt, C. & C. Talbot (eds.) (2004). *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Londres: Routledge.

Talbot, C. (2004). "Executive agencies: have they improved management in government?" *Public Money and Management* 24 (2), 104-112.

Urzúa, G. (1970). *Evolución de la Administración Pública Chilena (1818-1968)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Weber, M. (1992) *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Primera reimposición argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Anexo 1 / Cuadro comparativo de ministerios

Ministerio	Ppto. ingresos 2016 (miles de \$)	Personal civil de la adm. del Estado 2015 (Fuente: DIPRES)	Servicios dependientes
Ministerio de Educación	9.379.446.986	18.034	Subsecretarías de Educación, Subsecretaría de Educación Parvularia, Agencia de Calidad de la Educación, Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, CONICYT, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, CRUCH, Consejo Nacional de Educación, Superintendencia de Educación.
Ministerio de Bienes Nacionales	38.830.022	539	
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	1.827.447.606	3.864	Parque Metropolitano, Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo.
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	3.270.426.930	4.217	Servicio de Gobierno Interior, Oficina Nacional de Emergencia, Agencia Nacional de Inteligencia, Subsecretaría del Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito, Servicio Nacional para Prevención y Rehabilitación Consumo de Drogas y Alcohol, Carabineros de Chile, Hospital de Carabineros, Policía de Investigaciones de Chile, Gobiernos Regionales.
Ministerio de Relaciones Exteriores	84.388.623	1.725	Secretaría y Administración General y Servicio Exterior, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Dirección de Fronteras y Límites del Estado, Instituto Antártico Chileno, Agencia de Cooperación Internacional de Chile.

Anexo 1 / Continuación

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	1.426.115.352	4.371	Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Subsecretaría de Turismo, Servicio Nacional del Consumidor, Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, Servicio Nacional de Pesca, Corporación de Fomento de la Producción, Instituto Nacional de Estadísticas, Fiscalía Nacional Económica, Servicio Nacional de Turismo, Servicio de Cooperación Técnica, Comité Innova Chile, Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, Instituto Nacional de Propiedad Industrial, Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.
Ministerio de Hacienda	479.024.976	9.880	Secretaría y Administración General, Dirección de Presupuestos, Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas, Servicio de Tesorerías, Dirección de Compras y Contratación Pública, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Dirección Nacional del Servicio Civil, Unidad de Análisis Financiero, Superintendencia de Casinos de Juego, Consejo de Defensa del Estado.
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1.076.958.788	28.157	Secretaría y Administración General, Servicio de Registro Civil e Identificación, Servicio Médico Legal, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Defensoría Penal Pública.
Ministerio de Defensa Nacional	1.566.910.602	5.360	Ejército de Chile, Organismos de Salud del Ejército, Organismos de Industria Militar, Armada de Chile, Dirección General del Territorio Marítimo, Dirección de Sanidad, Fuerza Aérea de Chile, Organismos de Salud de la FACH, Dirección General de Movilización Nacional, Instituto Geográfico Militar, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile, Dirección General de Aeronáutica Civil, Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, Subsecretaría de Defensa, Estado Mayor Conjunto.

Anexo 1 / Continuación

Ministerio de Obras Públicas	2.305.019.907	8.466	Secretaría y Administración General, Dirección General de Obras Públicas, Dirección General de Aguas, Instituto Nacional de Hidráulica, Superintendencia de Servicios Sanitarios.
Ministerio de Agricultura	546.012.552	6.458	Subsecretaría de Agricultura, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Instituto de Desarrollo Agropecuario, Servicio Agrícola y Ganadero, Corporación Nacional Forestal, Comisión Nacional de Riego.
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	7.184.324.839	7.676	Subsecretaría del Trabajo, Dirección del Trabajo, Subsecretaría de Previsión Social, Dirección General de Crédito Prendario, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Superintendencia de Seguridad Social, Superintendencia de Pensiones, Instituto de Previsión Social, Instituto de Seguridad Laboral, Caja de Previsión de la Defensa Nacional, Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.
Ministerio de Salud	11.156.738.517	111.937	Fondo Nacional De Salud, Instituto de Salud Pública de Chile, Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Superintendencia de Salud, Servicios de Salud (regionales y por sector en la RM), Programa Contingencias Operacionales, Hospital Padre Alberto Hurtado, Centro de Referencia de Salud de Maipú, Centro de Referencia de Salud de Peñalolén Cordillera Oriente, Servicio de Salud Chiloé.
Ministerio de Minería	46.270.965	819	Secretaría y Administración General, Comisión Chilena del Cobre, Servicio Nacional de Geología y Minería.
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	944.667.068	896	Secretaría y Administración General de Transportes, Subsecretaría de Telecomunicaciones, Junta de Aeronáutica Civil.

Anexo 1 / Continuación

Ministerio Secretaría General de Gobierno	29.173.543	429	Secretaría General de Gobierno, Consejo Nacional de Televisión.
Ministerio de Desarrollo Social	651.501.680	2.712	Subsecretaría de Servicios Sociales, Subsecretaría de Evaluación Social, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional de la Discapacidad, Servicio Nacional del Adulto Mayor.
Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	16.093.538	114	Secretaría General de la Presidencia de la República
Ministerio de Energía	146.008.626	931	Subsecretaría de Energía, Comisión Nacional de Energía, Comisión Chilena de Energía Nuclear, Superintendencia de Electricidad y Combustibles.
Ministerio del Medio Ambiente	48.940.067	855	Subsecretaría del Medio Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental, Superintendencia del Medio Ambiente.
Ministerio del Deporte	141.900.997	643	Subsecretaría del Deporte, Instituto Nacional de Deportes.
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	24.078.874 (de partida al segundo trimestre)	-	Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género.

Anexo 2 / Comisiones o comités interministeriales en los que participa el Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Entidad sobre la que recae el derecho de participación	Tipo de vínculo	Descripción o detalle del vínculo	Fecha de inicio (dd/mm/aaaa)	Fecha de término (dd/mm/aaaa)
Comisión Asesora Presidencial de la Productividad	Participación	Integración en conjunto con Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, entre otros.	22-08-2016	Indefinida
Comité Asesor Ministerial sobre Migraciones y Asuntos Internacionales	Participación	Preside el Comité Asesor integrado además por el subsecretario del Trabajo, Subsecretaría de Previsión Social, Dirección del Trabajo, Instituto de Previsión Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Instituto de Seguridad Laboral, Dirección General del Crédito Prendario, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Seguridad Social y Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.	29-01-2016	Indefinida
Comité Pro Inversión	Participación	Integración conjunta con el Ministerio de Interior y Seguridad Pública; de Defensa Nacional; de Hacienda; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Educación; de Obras Públicas; de Salud; de Vivienda y Urbanismo; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Energía; y de Medio Ambiente.	24-12-2015	Indefinida
Comité de Ministros sobre el Sistema de Pensiones	Participación	Preside el Comité, integrado además por el Ministerio de Hacienda; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; y de la Mujer y la Equidad de Género.	21-03-2016	Indefinida

Anexo 2 / Continuación

Comité de Ministros de la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito	Participación	Integración junto con el ministro del Interior y Seguridad Pública, el ministro de Educación, el ministro de Justicia, el ministro de Obras Públicas, el ministro de Salud, el ministro de Vivienda y Urbanismo, el ministro de Transportes y Telecomunicaciones, el ministro Secretario General de Gobierno, el ministro Secretario General de la Presidencia y el general director de Carabineros.	22-03-1994	Indefinida
Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas	Participación	Integración junto con el vicepresidente ejecutivo de Corfo y otros representantes de órganos públicos.	26-10-2015	Indefinida
Chile Califica	Participación	Integración conjunta con los ministerios de Educación y Economía del Directorio del Programa.	12-07-2002	2009
ChileValora	Participación	Integración conjunta con Ministerio de Educación, Economía, tres miembros designados por los empleadores y tres miembros designados por los trabajadores de la Comisión de ChileValora. Además, por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se relaciona con el Presidente de la República.	01-08-2008	Indefinida
Comité Asesor Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador.	Participación	Integración en conjunto con subsecretario del Trabajo y otros órganos públicos.	14-08-1996	Indefinida
Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo.	Participación	Preside el Comité de Ministros integrado además por los ministros de Defensa Nacional; de Economía, Fomento y Turismo; de Salud; de Agricultura; de Minería y de Transportes y Telecomunicaciones.	28-12-2011	Indefinida

Anexo 2 / Continuación

Consejo Triministerial de la Dirección Nacional del Servicio Civil	Participación	Integración en conjunto con los ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, encargado de velar por la calidad técnica y la coherencia intersectorial en el desarrollo de las funciones de la Dirección Nacional del Servicio Civil.	23-06-2003	Indefinida
Comité Consultivo de la Dirección Nacional del Servicio Civil	Participación	Integración en conjunto con el director de la Dirección Nacional del Servicio Civil y otros representantes de diversos organismos.	14-11-2005	Indefinida
Consejo Nacional de Capacitación	Participación	Preside órgano nacional de conformación tripartita cuya función es asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la formulación de la política nacional de capacitación.	14-10-1997	Indefinida
Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)	Colaboración	Convenio de colaboración entre SENCE, AGCI, Mintrab, Minagri, INDAP. Programa "Fortalecimiento de la capacitación industrial agrícola de Chile".	10-07-2013	10-07-2017

Evolución del proceso legislativo de presupuesto y de las instituciones fiscales independientes

Lisa von Trapp
OCDE

Resumen /

Dos tendencias se pueden observar en la última década entre los países miembros de la OCDE: los congresos reafirmando su rol en materia presupuestaria y el aumento en número e incidencia de las instituciones fiscales independientes, ya sea en la forma de oficinas parlamentarias de presupuesto o en la de consejos fiscales. Estas tendencias pueden estar inter relacionadas, en particular en países que han optado por una oficina parlamentaria de presupuesto como condición de capacidad analítica mínima para que el parlamento pueda ejercer adecuadamente su rol en este plano. El artículo explora los beneficios potenciales de las oficinas parlamentarias de presupuesto, tomando a México y Corea del Sur como casos de estudio. Sobre la base de los principios propuestos por la OCDE para instituciones fiscales independientes, el texto también identifica buenas prácticas para el diseño y gobernanza de estas entidades.

1 /

Introducción

Dos tendencias pueden ser observadas en la última década dentro de la OCDE: el órgano legislativo reafirmando su control presupuestario y el crecimiento de las instituciones fiscales independientes (IFI).^[1] Estas tendencias pueden entenderse como interconectadas, particularmente en aquellos países que han escogido un modelo de oficina parlamentaria de presupuesto independiente, dado que una capacidad analítica suficiente es un requisito necesario para que un congreso pueda ejecutar su función presupuestaria. Al mismo tiempo, el proceso presupuestario y los marcos fiscales asociados se han vuelto más complejos en los últimos años, y la necesidad de asegurar la sustentabilidad fiscal más apremiante.

El “poder del dinero” (*power of the purse*) es uno de los pilares del Poder Legislativo en países democráticos. Un rol presupuestario efectivo para el Congreso está en el corazón de los asuntos que preocupan a nuestros países hoy en día: transparencia, inclusividad y responsabilidad democrática. Los congresos en países de la OCDE están sujetos a diferentes marcos legales, procedimientos, costumbres y tradiciones, pero en su vasta mayoría pue-

N. de. A. La autora quisiera agradecerle a Scherie Nicol, analista de Políticas, por sus contribuciones a las cifras sobre Instituciones Fiscales Independientes (IFI) de la OCDE y a Jón Blöndal, Jefe de División, por sus muy pertinentes comentarios.

[1] En 2007, la OCDE encontró que los congresos en más de la mitad de los países estudiados tenían un rol presupuestario mayor al que tenían en la década anterior (Anderson 2009). Esta tendencia siguió siendo observada en estudios subsiguientes de la OCDE (Estudio sobre Estructuras de Comités Parlamentarios para la Aprobación y Supervisión de Presupuestos, 2011; y Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, 2012). Legislatura, Parlamento y Congreso son usados de manera intercambiable en este texto.

den ser tildados de contar con “influencia presupuestaria”, con la autoridad y capacidad de modificar o rechazar las propuestas presupuestarias del Ejecutivo.^[2] El Congreso de los Estados Unidos y el Parlamento del Reino Unido, dos de los congresos más estudiados, son atípicos en el paisaje legislativo. En un extremo del espectro, el Congreso de los Estados Unidos es capaz de modificar la propuesta presupuestaria del Presidente y usualmente lo hace. En el otro extremo, el Parlamento del Reino Unido, y muchos congresos herederos de Westminster, muestran un débil compromiso durante la fase de aprobación y casi una inhabilidad para poner en práctica sus facultades de enmienda o modificación en tanto esto terminaría siendo equivalente a un voto de confianza. La mayoría de los congresos de la OCDE caen en alguna parte intermedia de este espectro.

Una variedad de factores afecta la influencia del Legislativo en el proceso presupuestario. Algunos factores, que están relacionados con el procedimiento y la capacidad presupuestaria dentro del Congreso, incluyen (pero no se limitan) a si este tiene un rol en la aprobación *ex ante* de marcos fiscales, lo comprehensivo de la documentación presupuestaria recibida, poderes de enmienda o modificación, tiempo disponible para escrutar el presupuesto, organización de comités y acceso a un análisis técnico. Santiso y Varea (2013) plantean que la efectividad de un parlamento en el proceso presupuestario no es tanto una cuestión de mayores o menores poderes, sino más bien de cuán responsablemente esos poderes son ejercidos, enfatizando la necesidad de reforzar la capacidad técnica e institucional que le permiten comprometerse en discusiones informadas y realistas de presupuesto y volverse un participante con mayor credibilidad del proceso presupuestario.

También hay otros factores y estructuras de incentivos relacionados con la división constitucional de responsabilidades, con los sistemas electorales y de partidos políticos, con la circunstancia de si los gobiernos han tenido tradicionalmente mayorías parlamentarias o si la norma son las coaliciones, así como también restricciones relacionadas con las finanzas públicas, entre ellas el nivel de gasto obligatorio y el espacio fiscal disponible. Es más, los parlamentos no son instituciones monolíticas, sino un conjunto de actores con diversas y cambiantes estrategias e incentivos. Como menciona Schick

[2] Según la clásica taxonomía de congresos de Norton (1993).

(2002), los parlamentos enfrentan una tensión entre el interés propio de sus miembros por promover sus carreras o hacer el bien por el electorado y el interés colectivo de la institución. La cultura fiscalizadora del Parlamento es crítica para su éxito en auditoría presupuestaria y en tomar en cuenta al Gobierno. La cultura fiscalizadora del Parlamento también incidirá en su relación con la oficina parlamentaria de presupuesto (*parliamentary budget office*, PBO) si es que se existe una.

La segunda tendencia, el crecimiento de las IFI, se ha movido a un paso excepcionalmente rápido en los últimos años. Las IFI son instituciones públicas independientes con la misión de evaluar críticamente y, en algunos casos, proveer un análisis no partidista sobre políticas y desempeño fiscal (Hagemann 2011). Se distinguen de las instituciones auditoras debido a que tienen la tarea de hacer diagnósticos prospectivos y proyecciones (Kopits 2011). Mientras que los parlamentos tienen a su disposición una mezcla de poderes “duros” y “blandos” en el proceso presupuestario, las IFI y, más específicamente, las oficinas parlamentarias de presupuesto solo tienen poderes “blandos”. Estas no toman decisiones presupuestarias; más bien su influencia proviene principalmente de su habilidad para influir en el debate público. Las discusiones presupuestarias en el Parlamento —que deberían incluir objetivos de políticas fiscales, el marco macroeconómico y las bases de las políticas presupuestarias, así como también los mayores riesgos fiscales— proveen una oportunidad única para considerar el análisis de las IFI. El trabajo de estas puede empoderar a los legisladores en los debates sobre el desempeño de la economía y su impacto en el presupuesto. Y al traer transparencia a las finanzas públicas, las IFI también pueden empoderar al público en el sentido de tomar decisiones electorales más informadas. A largo plazo, la revisión proporcionada por una IFI incentiva al servicio presupuestario del Ejecutivo a mejorar continuamente la calidad de su trabajo, y puede también proteger al equipo técnico del servicio frente a las motivaciones políticas que el Ejecutivo acaso tenga en la producción de cifras.

Diversos ejemplos de IFI han existido por décadas (Bélgica, 1936; Países Bajos, 1945; Dinamarca, 1962; Austria, 1970 y Estados Unidos, 1974). Una nueva camada de instituciones en la década siguiente a la crisis financiera global ha más que triplicado su cantidad dentro de la OCDE. Actual-

mente, 27 países miembros de la OCDE^[3] informan tener algún tipo de IFI, aunque con diferentes grados de independencia, y varios países informan múltiples instituciones. Las características de estas nuevas entidades son influidas por circunstancias específicas de cada país y, en el caso de las IFI europeas, por compromisos supranacionales, conduciendo a muchas variaciones en términos de sus modelos institucionales, mandatos, tareas, gobernanza y recursos. El modelo de consejos fiscales tiende a dominar en la UE, aunque la variación dentro de tales instituciones es considerable en cuanto a los vínculos explícitos que tienen con el Congreso.^[4] Fuera de la UE, el establecimiento de las IFI ha sido mayoritariamente impulsado por reformas parlamentarias. Por ejemplo, la Oficina Presupuestaria de la Asamblea Nacional de Corea (NABO por sus siglas en inglés), la Oficina Parlamentaria de Presupuesto canadiense (PBO en inglés) (2006) y la Oficina Parlamentaria de Presupuesto australiana (PBO en inglés) (2011) fueron todas instauradas como parte de los compromisos por aumentar la transparencia fiscal y fortalecer el rol presupuestario del Congreso.

El modelo más citado en las discusiones sobre oficinas parlamentarias de presupuesto es el de la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos (CBO por sus siglas en inglés) que fue establecida en 1974^[5] como parte de un paquete de medidas adoptadas por el Congreso para reafirmar sus poderes presupuestarios.^[6] La CBO de Es-

[3] A menos que se diga lo contrario, las cifras y gráficos en este artículo se refieren a las 26 instituciones que actualmente figuran en la Base de Datos IFI de la OCDE a septiembre de 2017. Estas aparecen enumeradas en el Anexo. El Consejo Fiscal Asesor de Chile aún no ha participado en nuestra base de datos, aunque hay planes de incluirlo en el futuro. Nuevas instituciones son agregadas a la base de datos continuamente. Cuando ello es posible, se incluye en las tablas y figuras la información de la Oficina Parlamentaria de Presupuesto de Austria.

[4] Para una discusión en profundidad de las IFI en la UE ver Jankovics y Sherwood (2017). El nuevo marco fiscal de la UE (pacto fiscal, *six-pack*, *two-pack*) incluye requerimientos para una institución independiente a fin de monitorear el cumplimiento de las regulaciones nacionales de políticas fiscales nacionales y evaluar o producir proyecciones macroeconómicas y presupuestarias. Sin embargo, el diseño final de estas instituciones depende de los propios países.

[5] Como dato interesante, la CBO fue precedida por la California Legislative Analyst's Office que fue establecida en 1941.

[6] Antes de 1974, consecutivos presidentes de Estados Unidos habían usado un procedimiento llamado incautación (*impoundment*) para restringir el gasto por debajo de las

tados Unidos ha servido de inspiración para varios servicios alrededor del mundo. Debido a que nació en un sistema presidencial, observadores han planteado a veces que una oficina parlamentaria de presupuesto es más apropiada en regímenes de gobierno. Y, de hecho, la CBO fue un modelo a seguir para México y Corea, ambos con sistemas presidenciales, como se discute más adelante en este artículo. En donde hay una clara separación de los poderes y donde el Congreso tiene poderes presupuestarios considerables para desafiar el poder fiscal del Presidente, hay ciertamente un argumento a favor de que los parlamentos tengan una capacidad presupuestaria especializada. Los poderes presupuestarios del Congreso de Estados Unidos no tienen precedentes dentro de las legislaturas. Aun así, las PBO pueden ser igual de pertinentes en congresos más débiles que buscan reafirmar el “poder del dinero”.

Muchas, quizás casi todas las nuevas PBO, están siendo instauradas en sistemas parlamentarios, incluyendo parlamentos que siguen el modelo Westminster como Canadá (2006), Australia (2011) y una incipiente PBO en Irlanda (2017), al igual que los parlamentos de Austria (2012), Grecia (2010-2013^[7]) e Italia (2013). Incluso en un modelo donde el Congreso solo puede aprobar o rechazar el presupuesto planteado por el Gobierno, el Parlamento tiene la obligación fiduciaria de escudriñar los gastos planeados por aquel. En su discusión sobre la PBO canadiense, Chohan y Jacobs (2016) argumentan que esta puede ser vista como una ayuda para recalibrar las relaciones presupuestarias entre el Ejecutivo y el Legislativo en un régimen de gobierno que en la práctica se hace más presidencialista (por ejemplo, transición desde un gobierno colectivo [parlamentario] a uno personalizado, donde el Primer Ministro puede exhibir marcas claves de presidencialismo, tales como recursos de poder, autonomía y personalización). Sin importar

.....
apropiaciones aprobadas por el Congreso. En 1973, cuando el Presidente Nixon se rehusó a desembolsar casi USD 12.000 millones de fondos apropiados por el Congreso y desafió al mismo a promulgar techos de gasto, las tensiones alcanzaron un máximo, haciendo que el Congreso reformara su rol presupuestario. Dentro de las reformas adoptadas estaba el establecimiento de un comité presupuestario en cada cámara y de la CBO.

[7] La primera iteración de la PBO griega fue en 2010, pero la dirección y la junta renunciaron en 2011. La PBO griega fue reanudada en 2013 y ha continuado exitosamente hasta el día de hoy.

si un país sigue un sistema presidencial o parlamentario, los incentivos para establecer una PBO pueden ser más débiles en países donde el Gobierno mantiene una fuerte mayoría y disciplina partidaria en el Congreso, toda vez que una PBO puede ser vista como beneficiosa para la oposición. Llama la atención que las PBO australiana, canadiense y ahora irlandesa, fueron establecidas por gobiernos en minoría. La CBO, la Oficina Parlamentaria de Presupuesto de la Asamblea Nacional Coreana (NABO) y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas mexicano (CEFP) también surgieron en períodos de gobierno dividido.

RECUADRO N° 1 / Valor potencial de una oficina parlamentaria de presupuesto

Mientras que los gobiernos siempre pueden sacar partido de la complejidad, de la asimetría de la información y de un nivel más alto de recursos, una PBO puede ayudar a que el Congreso esté a un nivel más equiparado. Las PBO ayudan a eliminar el monopolio que tiene el Ejecutivo sobre la información del presupuesto. También pueden mostrar dónde hay una falta de información, debilidad en la información existente o asuntos de confiabilidad de los datos. Una PBO ayuda a:

- Simplificar la complejidad, haciendo entendible para el Congreso y otros interesados (medios, academia y público en general) información presupuestaria compleja.
- Promover la transparencia.
- Mejorar la credibilidad.
- Mejorar los procesos presupuestarios.
- Servir tanto a los partidos de la mayoría como a los de la minoría.
- Ofrecer respuestas rápidas.
- Promover la rendición de cuentas.

Cuando una PBO eficiente e independiente provee una revisión pública de los números del Ejecutivo, ayudará a los funcionarios públicos a evitar presiones inapropiadas desde el nivel político para manipular cifras o presentar proyecciones sesgadas. Como tal, una PBO es más que un instrumento para ayudar al Congreso con el proceso presupuestario o a revisar el poder presupuestario del Ejecutivo. También ayuda a la sociedad en su totalidad y puede contribuir a mejorar el proceso presupuestario como un todo, al promover un proceso menos proclive a los errores y tergiversaciones deliberadas, uno que sea más directo, fácil de entender y de seguir.

Fuente: Adaptado de Anderson (2009).

Panorama de las instituciones fiscales independientes en la OCDE

En los países miembros de la OCDE, las IFI se caracterizan por su diversidad, en términos de su gobernanza interna, misiones y funciones, estructura de autoridad y equipos, y presupuestos. Esto subraya la importancia de las necesidades locales y del ambiente institucional local en sus diseños.

Dos modelos principales han surgido: oficinas parlamentarias de presupuesto independientes y consejos fiscales. Algunos países tienen ambos (por ejemplo, Austria, Grecia y Portugal), o una mezcla de varias instituciones, donde cada una juega un rol que puede ser potencialmente atribuido a una IFI. Otros modelos poco frecuentes incluyen unidades autónomas conectadas a la institución auditora nacional (como Francia y Finlandia, aunque Finlandia es también ejemplo de un país con múltiples instituciones, habiendo establecido en paralelo un Consejo de Políticas Económicas en 2014). Varias IFI de la OCDE también tienen vínculos con el Banco Central como parte de su diseño institucional. Por ejemplo, el Oesterreichische Nationalbank provee de personal al Consejo Asesor Fiscal de Austria, y el financiamiento del Consejo para la Responsabilidad Presupuestaria (CBR en inglés) de Eslovaquia surge del Banco Nacional de ese país.

Dentro del modelo de consejos fiscales, algunos han escogido consejos pequeños y mayoritariamente académicos (como Suecia e Irlanda). Otros han seguido una tradición más corporativa, en donde una gran porción de los miembros del consejo puede ser propuesta por diferentes grupos o partes interesadas (por ejemplo, Austria, Bélgica, Dinamarca y Francia). La mayoría de los consejos también tienen estructuras de dirección colegiada.

Dentro del modelo de PBO es más común que haya un solo director (aunque existen excepciones, como en Italia). Las PBO también tienden a jugar un rol en el cálculo de costos, lo que normalmente requiere de un número más alto de personal (ver Figura N° 3). Se debe indicar que, si bien el trabajo de los consejos fiscales beneficia además al debate parlamentario (todas, excepto una de las 18 instituciones que participa-

ron en el primer conjunto de estudios de caso de la OCDE, reportaron que envían sus informes más importantes al Parlamento y participan en audiencias parlamentarias, incluso si no es un requerimiento oficial hacerlo), las PBO muestran un vínculo más explícito con la revisión parlamentaria del presupuesto y apoyan al comité presupuestario principal. Por otra parte, dependiendo de su diseño, también pueden estar sujetas a presiones políticas.

2.1. Asegurando la independencia y viabilidad en el largo plazo

Una de las lecciones que las instituciones más nuevas han tomado en cuenta, particularmente desde la experiencia de la CBO estadounidense, es que la independencia y neutralidad –real y percibida– son cruciales para el éxito de una IFI. La independencia se sostiene gracias a un claro marco legal que le da a la IFI un sustento en esta materia. La legislación le otorga a la institución una separación legal del Ejecutivo o del Parlamento (y otras instituciones públicas), y típicamente contiene provisiones relacionadas a la designación de sus autoridades y proceso de despido, los recursos de la institución y los derechos de acceso a información, entre otras cosas. Los Principios OCDE para Instituciones Fiscales Independientes identifican varias características clave del diseño de las IFI sobre independencia y neutralidad, transparencia y comunicaciones. Estas son respaldadas por un estudio en diferentes países del Fondo Monetario Internacional (FMI) (2013) que demuestra que tales características pueden fortalecer la efectividad de una IFI y están asociadas a la mejora del desempeño fiscal. Por ejemplo:

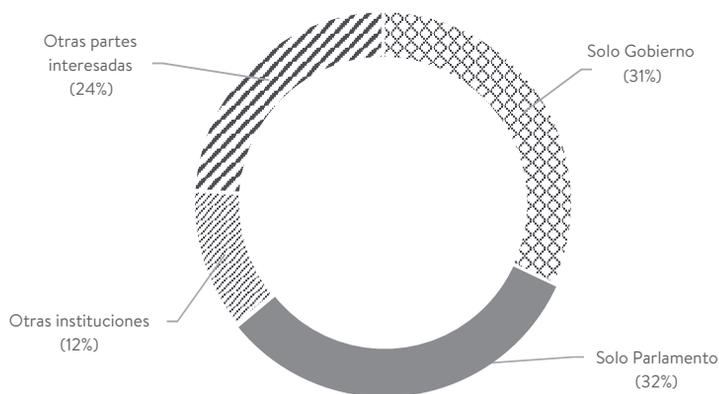
- Las designaciones de las autoridades de una IFI están basadas en el mérito y competencia técnica, con períodos bien definidos (de preferencia, independientes del ciclo electoral), y un criterio claramente definido del proceso de despido. Debe destacarse que quién hace las designaciones no es lo más importante, sino que es el proceso mismo de designación lo que más importa. Por ejemplo, en el Reino Unido los miembros del Comité de Responsabilidad Presupuestaria son designados por el ministro de Hacienda de Inglaterra, pero están sujetos al consentimiento

del Comité Selecto de Hacienda de la Cámara de los Comunes (ver Figura N° 1).

- La autoridad de las IFI tiene el control sobre los procesos de contrataciones de su propio personal (ver Tabla N° 1).
- La IFI tiene la potestad para fijar su propio programa de trabajo dentro de su mandato, con el objetivo de producir reportes y análisis de su propia iniciativa.
- Una línea presupuestaria separada y compromisos de financiamiento multianual.
- Garantía de acceso a la información establecida por ley, reafirmada a través de protocolos o memorandos de acuerdo si es necesario (ver Figura N° 2).
- Transparencia absoluta del trabajo de la IFI y sus operaciones.

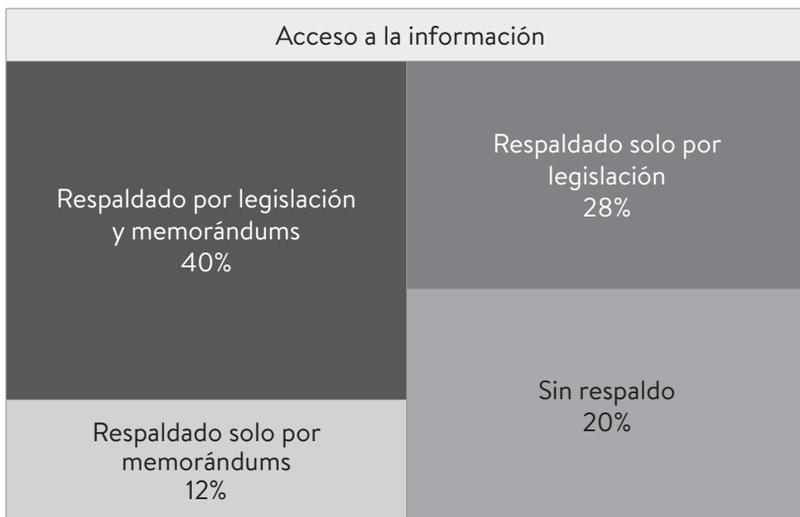
Esto último se relaciona con el objetivo intrínseco de las IFI de aumentar la transparencia de las políticas fiscales y permitirles construir credibilidad con el público (con los medios y los mercados financieros). Un factor relacionado en el éxito de las IFI es la fortaleza de su política de comunicaciones.

FIGURA N° 1 / ¿Quién designa a la autoridad de las IFI?



Fuente: Bases de datos IFI (OCDE 2017). Más detalles sobre los procesos de designación están disponibles en la base de datos. Para modelos de PBO, todas menos la de Canadá son “solo parlamento”.

FIGURA N° 2 / IFI y acceso a la información



Fuente: Bases de datos IFI (OCDE 2017).

Los Principios OCDE también recomiendan que las IFI sean excluidas de hacer recomendaciones normativas para evitar incluso la percepción de partidismo. Dentro de las IFI de la OCDE, el rol normativo es inusual o con un alcance muy limitado. Excepcionalmente, en algunos pocos países la IFI tiene una función asesora (Suecia) o recomienda objetivos presupuestarios (Bélgica), pero siempre bajo el riesgo de perder su reputación no partidista (Kopits 2011).

Mientras que los parlamentos pueden proporcionar ciertas protecciones a las IFI, es importante notar que la verdadera independencia no significa únicamente independencia del Gobierno, sino también del Congreso. Un ejemplo precautorio nos lo entrega la disolución del joven Consejo Fiscal de Hungría cuando este tomó una posición muy visible sobre las finanzas públicas en un momento en que el Gobierno tenía una fuerte mayoría en el Parlamento. Es fácil para un gobierno estar a favor de un monitoreo fiscal independiente en principio. Más difícil resulta resistir las críticas cuando estas efectivamente se materializan. El ex presidente Hugo Chávez abolió el Consejo Fiscal venezolano. El Consejo Asesor de Política Fiscal en Suecia y la PBO canadiense también tuvieron sus presupuestos bajo amenaza luego de difundir análisis muy críticos.

TABLA N° 1 / Control de la IFI sobre contratación de personal propio

Control total sobre proceso de contratación de personal	Control del proceso de contratación está limitado de alguna manera ¹	Personal proporcionado por otra institución ²
Australia	Grecia	Austria (FISK)
Canadá	Irlanda	Bélgica
Dinamarca	Corea	Estonia
Finlandia		Luxemburgo
Francia		
Alemania		
Italia		
Letonia		
México		
Países Bajos		
Portugal		
República Eslovaca		
Eslovenia		
España		
Suecia		
Reino Unido		
Estados Unidos		
17	3	4

Notas:

1. “Control limitado”: en Grecia, el personal es seleccionado por la PBO, pero la decisión final de contratación es tomada por el Parlamento. Además, cerca de la mitad del personal de la PBO es designado por un período fijo (cinco años) por la autoridad de la PBO, y la otra mitad (personal permanente) es designada por procedimientos parlamentarios usuales. En Irlanda, el presupuesto le entrega al Consejo la flexibilidad de contratar personal, aunque se necesita una aprobación previa del Gobierno, lo que puede ser visto como un límite en su independencia administrativa. En Corea, el personal sobre el Grado V (jefes de división) es designado y despedido por el presidente de la Asamblea Nacional, mientras que otra parte del personal de la NABO es designada y despedida por el director de la institución.

2. “Personal proporcionado por otra institución”: En Austria, el personal del Consejo es trasladado desde el Oesterreichische Nationalbank, pero el FISK decide quiénes son trasladados. En Bélgica, el personal del Consejo es proporcionado por el Ministerio de Finanzas y designado por el ministro de Finanzas federal. En Estonia, el personal del Consejo es proporcionado por el Banco Central. En Luxemburgo, el personal del Consejo es trasladado desde el Ministerio de Finanzas, pero el CNFP decide quiénes son trasladados.

Fuente: Bases de datos IFI (OCDE 2017).

2.2. Funciones

Las IFI pueden tener una serie de funciones que dependen del contexto local y los asuntos que necesitan ser abordados. Algunas funciones centrales son comunes en los modelos de IFI, como su rol de hacer proyecciones macroeconómicas o fiscales, el monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales, el costeo de políticas públicas, el análisis de sustentabilidad fiscal a largo plazo y el apoyo al Congreso en el análisis del presupuesto (ver Tabla N° 2). Para aquellas IFI que cumplen el rol de hacer proyecciones, hay más de una opción. La mayoría evalúa y/o respalda las proyecciones del Gobierno (por ejemplo, Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, España y Suecia). Algunas instituciones generan proyecciones alternativas, proporcionando datos adicionales a debatir (los casos de Canadá, Dinamarca, Corea, México y Estados Unidos). Menos frecuentemente, son los casos del CPB de los Países Bajos y del OBR del Reino Unido, a los cuales se les ha pedido producir las proyecciones oficiales usadas por el Gobierno. En algunos países, otra institución independiente prepara las proyecciones utilizadas por las IFI, como el Instituto de Investigación Económica de Austria (WIFO), la Agencia Federal de Planificación de Bélgica y el Instituto Nacional de Investigación Económica de Suecia.

La mitad de las IFI en los países miembros de la OCDE tiene un rol de cálculo de costos, función que se encuentra en la mayoría de las PBO y en varios consejos fiscales. Sin embargo, hay una gran diversidad en el tipo de costeo que hacen. La CBO estadounidense calcula el costo de virtualmente cada proyecto de ley reportado por los comités del Congreso (entre 500 y 700 al año). Otras, como las de Australia y México, calculan los costos de las legislaciones que se originan en el Parlamento. La PBO canadiense realiza el costeo de políticas públicas, pero dado que sus recursos son limitados, es selectiva y prioriza las solicitudes en base a su importancia relativa^[8] y su contribución potencial. El CBR eslovaco puede publicar opiniones, particularmente en relación con las implicancias sobre presupuesto general

[8] Un proyecto o solicitud es considerada con importancia relativa si se puede esperar razonablemente que tenga un impacto sustancial en las finanzas del Gobierno o en la economía canadiense.

de Gobierno y su sustentabilidad en el largo plazo, respecto de proyectos de ley enviados al Consejo Nacional, tanto por iniciativa propia como a instancias de un grupo parlamentario, pero rara vez ha llevado esto a la práctica. Varias instituciones también tienen un rol en escrutar el costeo de políticas públicas que presenta el Ejecutivo. Por ejemplo, el OBR de Reino Unido revisa y califica de “razonable”, o no, los costos de las medidas producidas por los departamentos de Gobierno. Cuando el OBR del Reino Unido está en desacuerdo con los costos del Gobierno, incorpora sus propios costos en las proyecciones que publica.

Por muchos años, el CPB de los Países Bajos fue la única IFI a la que se solicitaron los costos de los programas de Gobierno. Esta tarea ha generado considerable interés y debate dentro de los países miembros de la OCDE. La nueva PBO australiana, que fue instaurada principalmente para hacer diferentes tipos de estimaciones, se ha unido al CPB en esta tarea y Canadá recientemente aprobó una nueva legislación encargando a su PBO, “a solicitud de un representante autorizado o un miembro, estimar el costo financiero de cualquier propuesta de campaña electoral que el partido del representante autorizado o miembro esté considerando hacer”. Según la experiencia holandesa, este mayor escrutinio tiene la ventaja de hacer que los programas de los partidos se vuelvan más realistas con el tiempo.

En el contexto europeo, las IFI han sido vistas como una herramienta importante para monitorear si un país está cumpliendo con las regulaciones fiscales. Es más raro para aquellas instituciones afuera de la UE y para aquellas con un modelo PBO, aunque la PBO griega hace esto como parte de sus análisis, la CBO estadounidense lo ha hecho a veces y ha sido propuesto para la PBO australiana. Canadá actualmente no tiene reglas fiscales explícitas; sin embargo, nada impediría a su PBO hacer este tipo de análisis si se adoptan nuevas reglas fiscales.

La mayoría de las IFI hacen análisis de sustentabilidad fiscal a largo plazo y, por lo tanto, juegan un rol importante en alentar a los países a tener una visión más de largo plazo de las finanzas públicas. Un análisis de sustentabilidad fiscal de largo plazo es útil para mejorar la comprensión de los costos futuros de decisiones actuales de política pública, ayudar a manejar riesgos y aumentar el respaldo a políticas macroeconómicas razonables. Idealmente, dicho análisis debería proveer una evaluación integral del estado de las finanzas públicas con el alcance del análisis extendiéndose más

allá del largo plazo en términos demográficos, para así evaluar ingresos o gastos insostenibles o variables en el tiempo. No hay consenso pleno sobre el horizonte temporal apropiado para el análisis a largo plazo de sustentabilidad fiscal. Sin embargo, la práctica a través de los países de la OCDE sugiere una duración mínima de 30 años o más (Shaw, por publicar).

Algunas IFI apoyan directamente al Congreso en el análisis de presupuesto. Mayoritariamente, esta función se encuentra a través de PBO (Australia, Canadá, Italia, Corea, México y los Estados Unidos), aunque el CPB de los Países Bajos también realiza tal función. El apoyo puede incluir tareas como proporcionar algunos análisis integrales sobre las propuestas presupuestarias del Gobierno (Canadá, Corea, México, Países Bajos y los Estados Unidos), apoyando a consultas de comités parlamentarios (Australia, Canadá, Italia, Corea, México, Estados Unidos) o asumiendo análisis presupuestarios confidenciales para grupos de parlamentarios o parlamentarios individuales (Australia).

RECUADRO N° 2 / La PBO austriaca – Mejorar la supervisión de la información de desempeño

Los marcos de desempeño presupuestario son la norma en la OCDE, pero los congresos usualmente tienen problemas para involucrarse con la información de desempeño. La oficina parlamentaria de presupuesto de Austria (2012) fue instaurada como parte de una reforma presupuestaria más amplia que también introdujo el desempeño del presupuesto y el requerimiento de que cada ministerio fije cinco objetivos clave que deben ser aprobados por el Consejo Nacional.* El rol del Consejo Nacional cambió de escudriñar más de mil asignaciones detalladas a revisar 70 presupuestos globales, y poner más énfasis en el marco de gastos a mediano plazo y en la nueva información de desempeño (Austrian PBO 2015). La aprobación presupuestaria en este nivel más agregado ha alterado fundamentalmente la forma en que los congresos pueden fiscalizar al Gobierno en decisiones presupuestarias. Uno de los elementos centrales de la misión de la PBO es consultar con el Comité Presupuestario acerca del desempeño presupuestario, pero ahora en un marco donde el Congreso ejerce su influencia y demanda rendición de cuentas.

* Austria es una democracia parlamentaria con un congreso bicameral. El Consejo Nacional, o Cámara Baja, tiene competencias exclusivas en materias presupuestarias.

RECUADRO N° 2 / Continuación

La PBO ayuda a abordar algunos de los desafíos típicamente asociados con la revisión parlamentaria de la información de desempeño. Por ejemplo, la Revisión de la OCDE del Panorama Presupuestario en Irlanda (Downes y Nicol 2016) notó, entre otras cosas, “una presentación deficiente de la información de desempeño” y “una falta de recursos dedicados a apoyar el escrutinio del desempeño” en el Parlamento. Específicamente, en cuanto a desempeño, la PBO austriaca:

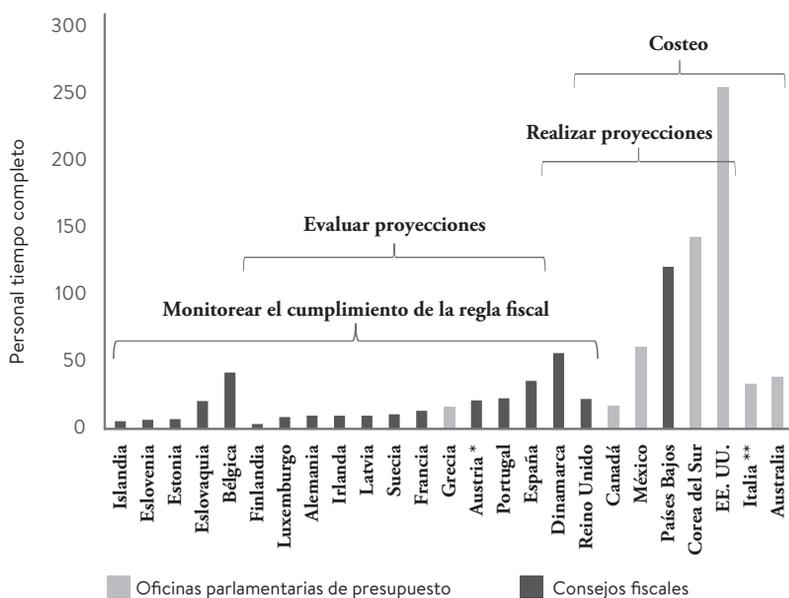
- Crea mapas que otorgan un panorama de la información de desempeño (objetivos, medidas e indicadores) para ayudar a mejorar la transparencia.
- Proporciona información general sobre asuntos claves e interroga sobre el desempeño presupuestario (por ejemplo, entendimiento entre rendimientos versus resultados).
- Analiza la orientación a resultados en la información de desempeño (por ejemplo, una armonización más clara de metas entre diferentes líneas ministeriales) (Austrian PBO 2016).

Aparte del foco en el desempeño, la PBO austriaca apoya al Comité Presupuestario a través de informes por escrito, análisis y estudios breves sobre asuntos presupuestarios; por ejemplo, el marco de la propuesta fiscal y de presupuesto e informes dentro del año. La PBO austriaca también apoya a otros comités con evaluaciones sobre el impacto de nuevas legislaciones que pueden ser incluidas en los costos gubernamentales. Finalmente, también tiene el rol de analizar el impacto sobre las políticas de género del presupuesto. Esto último está vinculado con el desempeño presupuestario, porque todos los ministerios deben identificar un objetivo principal que está relacionado con las políticas de género. Debe mencionarse que la PBO es una unidad de la administración parlamentaria dentro del Departamento de Servicios de Investigación Legal y Legislativa y, como tal, no es completamente independiente. Sin embargo, en la práctica se actúa de manera bastante independiente y es la única unidad con tan alto nivel de especialización y con una misión específica que apoya al Comité Presupuestario. De hecho, esta es la primera vez que un comité parlamentario en el parlamento austriaco tiene acceso a personal experto.

RECUADRO N° 2 / Continuación

Existe algo de debate acerca de si conviene aumentar la independencia de la PBO y darle un sustento como organización completamente independiente. Austria también es un caso de estudio interesante ya que es un país pequeño con varias instituciones que contribuyen al escrutinio y análisis independiente. El mucho más antiguo Consejo Asesor Fiscal de Austria (o FISK por Fiskalrat) tiene la misión de evaluar la situación fiscal actual y el cumplimiento de las regulaciones fiscales nacionales, así como también la sustentabilidad de las finanzas públicas. El Instituto Austriaco de Investigación Económica (WIFO) suministra proyecciones económicas de corto y mediano plazo. Para promover la coordinación, un representante de la PBO participa de las reuniones del FISK en calidad de asesoría.

FIGURA N° 3 / Funciones y niveles de personal



* En esta figura el dato de Austria corresponde a su Consejo Asesor Fiscal (o FISK por Fiskalrat).

** Italia también monitorea el cumplimiento de las reglas fiscales y evalúa proyecciones.

Fuente: Bases de datos IFI (OCDE 2017).

TABLA N° 2 / Funciones de las PBO

País	Sistema de gobierno		Funciones												
	Presidencial	Parlamentario	Informa sobre economía y finanzas públicas	Analiza las propuestas presupuestarias del Ejecutivo	Apoya comités parlamentarios	Análisis de sustentabilidad fiscal a largo plazo	Rol en proyecciones macroeconómicas o fiscales	Estimación de costos (políticas, legislación) ¹	Solicitudes presupuestarias de miembros individuales ²	Monitoreo del cumplimiento de reglas fiscales	Cálculo de costos de plataformas electorales	Seguimiento de los costos de legislación	Análisis de desempeño presupuestario	Evaluación de principales proyectos nacionales	Conducir trabajo por iniciativa propia
Corea	●	○	●	●	●	●	□	●	●	○	○	○	○	○	●
México	●	○	●	●	●	○	□	●	●	○	○	○	○	○	○
Estados Unidos	●	○	●	●	●	●	□	●	●	○	○	○	○	○	○
Australia	○	●	●	●	●	●	○	●	●	○	●	○	○	○	●
Austria	○	●	●	●	●	○	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Canadá	○	●	●	●	●	●	□	●	○	○	● ³	○	○	○	○
Italia	○	●	●	●	●	●	■	○	○	○	○	○	○	○	○
Grecia	○	●	●	●	●	●	■	○	○	○	○	○	○	○	○
Total	3	5	8	100	8	6	6	5	5	2	2	1	1	1	8
% de PBO OCDE	38	63	100	100	75	75	75	63	63	25	25	13%	13	13	100

Notas: 1. Las PBO griega e italiana realizan evaluaciones de impacto de nuevas iniciativas legales. 2. Aunque la PBO canadiense no responde a consultas de miembros individuales relacionadas con el presupuesto, puede proporcionar los costos financieros para miembros individuales de “cualquiera propuesta que esté dentro de la jurisdicción del Parlamento”. 3. Una nueva legislación le proporciona a la PBO canadiense asumir esta tarea con anterioridad a las elecciones canadienses programadas para 2019.

Leyenda: ● = Sí; ○ = No; ◐ = Otro; ■ = Evalúa proyecciones solamente; □ = Prepara proyecciones alternativas.
Fuente: Base de datos IFI (OCDE 2017).

RECUADRO N° 3 / Las PBO y los servicios parlamentarios de estudios

Si bien ambos proporcionan objetivos y asesoría neutral a los legisladores, las oficinas parlamentarias de presupuesto independientes tienden a distinguirse de los servicios parlamentarios de estudios en virtud de su especialización, sustento legal (garantizando independencia) y misión. La mayoría de los congresos tiene sus propios servicios de estudios de diferentes tamaños y niveles de sofisticación. Estos servicios tienden a tener investigadores generalistas que cubren una amplia variedad de temas, y proporcionan síntesis y análisis precisos y oportunos sobre legislaciones propuestas, políticas o programas considerados por el Parlamento. En contraste, las PBO requieren de un personal con conocimientos altamente especializados, proporcionando análisis en profundidad sobre información muy técnica acerca de finanzas públicas.

Entre estos dos modelos se encuentran los servicios de estudios con unidades especializadas propias. Como fue mencionado anteriormente, varios parlamentos han instaurado unidades especializadas, como la Unidad de Escrutinio Parlamentario del Reino Unido que ayuda al Parlamento con su trabajo presupuestario. A menudo, estas unidades son parte de servicios de asesoría parlamentaria neutral más grandes, a la vez que pueden proporcionar una perspectiva más experta, se muestran menos aislados del ambiente político en donde se desenvuelven y están sujetos a restricciones de la administración parlamentaria. Además, si bien pueden asumir la realización de análisis similares a los de algunas PBO, es poco probable que tengan una misión clara definida legalmente, o que cuenten con acceso especial a información que normalmente sí tienen las IFI.

Las IFI que están integradas en la asesoría neutral parlamentaria pueden enfrentar desafíos particulares en cuanto a independencia. Esta fue la lección que se aprendió en Canadá, donde la PBO fue instaurada como parte de la Biblioteca del Parlamento. Desde sus inicios, esto limitó la independencia administrativa de la PBO, incluyendo el control total de los recursos financieros y humanos de la institución (von Trapp et al. 2016). Las tensiones también aumentaron acerca del modelo de transparencia de la PBO que, alineado con las recomendaciones de buenas prácticas de las IFI, ha significado que todos sus productos sean publicados en línea, a

RECUADRO N° 3 / Continuación

diferencia de los servicios de la biblioteca para los parlamentarios, los que frecuentemente se hacen de forma confidencial. En 2017, una nueva legislación fue aprobada, que le daba al oficial de la PBO canadiense la calidad de funcionario del Parlamento (similar a la de auditor general), separado de la Biblioteca.

La PBO australiana proporciona una perspectiva levemente diferente. Con las dificultades de los canadienses en mente, la PBO australiana fue instaurada como uno de los cuatro departamentos parlamentarios. No está vinculada a la biblioteca ni a los servicios de estudios, pero su posición dentro del Parlamento les da a los parlamentarios un fácil acceso a este y le permite a la PBO beneficiarse de algunos de los sistemas y servicios del Parlamento. La CBO estadounidense tomó tempranamente la decisión de tener servicios separados del Congreso para reafirmar su estatus independiente.

TABLA N° 3 / Presupuesto y personal en PBO seleccionadas de la OCDE

País	Nombre de la institución	Año	Presupuesto USD millones	Personal (equivalente a tiempo completo)
Australia	Oficina parlamentaria de presupuesto (PBO)	2017	5,7	38
Austria	Oficina parlamentaria de presupuesto (PBO)	2017	1,1	8
Canadá	Oficina parlamentaria de presupuesto (PBO)	2014	2,3	17
Grecia	Oficina parlamentaria de presupuesto (PBO)	2017	0,6	16
Italia	Oficina parlamentaria de presupuesto (PBO)	2014	7,1	33
Corea	Oficina presupuestaria de la Asamblea Nacional (NABO)	2017	13,1	138
México	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)	2016	2,7	60
Estados Unidos	Oficina presupuestaria del Congreso (CBO)	2016	46,5	235

Fuente: Bases de datos IFI (OCDE 2017). Moneda nacional convertida a dólares estadounidenses de diciembre de 2017.

Casos de estudio: la oficina de presupuesto de la Asamblea Nacional coreana (NABO) y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de México (CEFP)

Esta sección revisa las características de los servicios presupuestarios legislativos en Corea y México. Instaurados en 2003 y 1998 respectivamente, se encuentran dentro de la generación “antigua” del más bien joven grupo de instituciones fiscales independientes en la OCDE. Ambos operan en países con regímenes presidenciales, ambos se inspiraron en la CBO estadounidense y ambos fueron instaurados en un contexto de profundización de la democracia. No obstante, han desarrollado sus propias especificidades, forjadas a través de los años por diferentes necesidades y ambientes institucionales locales.

3.1. Oficina de presupuesto de la Asamblea Nacional (NABO)

3.1.1. Descripción y rol del Congreso

Corea tiene una Asamblea Nacional unicameral con 245 escaños elegidos por representación directa y 54 escaños por representación proporcional por un período de cuatro años.

La Constitución (1948) requiere que el proyecto de presupuesto sea presentado a la Asamblea Nacional 90 días antes de que comience el año fiscal y sea adoptado 30 días antes de que el nuevo año fiscal comience. La Asamblea Nacional puede modificar el presupuesto, pero no puede introducir nuevas enmiendas o modificaciones que aumenten el ítem de gasto o creen un nuevo ítem de gasto sin el consentimiento del Ejecutivo. En contraste, la Asamblea Nacional tiene poderes irrestrictos para modificar las propuestas de ingresos. Recientemente, el rol y los poderes de la Asamblea Nacional en el proceso presupuestario fueron objeto de debate en la discusión sobre cambios a la Constitución coreana, a raíz de la destitución de Park Geun-hye, con algunos miembros de la Asamblea Nacional ansiosos por aumentar sus poderes en la línea del Congreso de los EE. UU.

La Ley de 1948 de la Asamblea Nacional instauró un Comité Especial de Presupuesto y Cuentas, con 50 miembros, cuyo rol es revisar el proyecto de presupuesto anual, el proyecto del plan de manejos de fondos y todos los asuntos relacionados con el presupuesto. Los comités sectoriales hacen recomendaciones al Comité Especial de Presupuesto y Cuentas, el que acepta o rechaza las recomendaciones luego de revisarlas, aunque esto puede cambiar en el futuro para reflejar el deseo de la Asamblea Nacional de instaurar un formato más “jerárquico” (*top-down*). Por su parte, el Comité de Finanzas y Economía examina las propuestas tributarias. Los dos comités relacionados con el presupuesto cuentan con recursos significativos. Además de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional (National Assembly Budget Office, NABO), los comités tienen entre 20 y 30 funcionarios trabajando a tiempo completo para ellos.

3.1.2. Contexto para la instauración de la NABO

La NABO fue instaurada con un amplio consenso entre todos los partidos y continúa teniendo ese apoyo. Los factores que llevaron a la instauración de la NABO estuvieron relacionados con política y transparencia. Comenzando en 1987, Corea experimentó un proceso de democratización que duró más de una década. En 1992, el país escogió a su primer Presidente civil en 30 años. El Parlamento fue fortalecido y se le dieron nuevas capacidades, incluyendo la Oficina Parlamentaria de Presupuesto de la Asamblea Nacional, instaurada en 1994 como parte del servicio parlamentario. En 2000, este servicio fue reorganizado en el Servicio Asesor Legislativo y el Servicio de Política Presupuestaria. Luego, en 2003, la NABO fue formalmente instaurada por ley como una institución independiente.

En diciembre de 2002, un candidato del Partido Demócrata ganó la presidencia por primera vez. Sin embargo, el Gran Partido Nacional seguía teniendo la mayoría de los escaños. Con un gobierno dividido, la mayoría de la Asamblea Nacional tenía un fuerte interés en crear un servicio presupuestario independiente para escudriñar los nuevos proyectos presupuestarios del Presidente. El Parlamento también tuvo problemas por la falta de transparencia en los datos presupuestarios del Gobierno.

Por ejemplo, si bien se habían hecho esfuerzos para ampliar el alcance de la cobertura del presupuesto anual, en el año 2000 aún existía la necesidad de racionalizar los fondos extrapresupuestarios y las cuentas especiales (que habían estado creciendo), para integrar todas las actividades fiscales del Gobierno en el presupuesto y publicar datos consolidados para el gobierno general de manera oportuna (IMF 2001). También había un debate a nivel político en cuanto al tamaño de la deuda pública.

3.1.3. Marco legal

La NABO está constituida sobre dos disposiciones legales. Primero, la Ley de 1948 de la Asamblea Nacional, que fue modificada en julio de 2003 para propiciarle autonomía a la NABO dentro de la Asamblea Nacional.^[9] Segundo, la Ley de la NABO, también adoptada en julio de 2003, que detalla sus deberes y arreglos organizacionales (von Trapp et al. 2016).

3.1.4. Recursos y personal

Al año 2017, la NABO opera con un presupuesto de USD 13,1 millones y un personal a tiempo completo de 138 personas. El presupuesto anual de la oficina ha aumentado significativamente (por cerca de USD 4 millones). Esto refleja mayoritariamente un aumento del personal a tiempo completo y un aumento de la demanda por los servicios de la NABO.^[10] La mayoría del personal es parte del servicio parlamentario, aunque varios tienen contratos a plazo fijo. El personal de la NABO que está sobre el Grado V (jefes de división) es designado y despedido por el presidente de la Asamblea Nacional, mientras que el resto del personal es designado y despedido por el director de la institución (von Trapp et al. 2016).

El director de la NABO es designado y despedido por el presidente de la Asamblea Nacional con el consentimiento del Comité Directivo.

[9] Esta Ley fue modificada en 1991, 2005, 2011 y 2014.

[10] El aumento más grande ocurrió en 2010 cuando dos nuevas unidades fueron creadas, una de Asesoría Presupuestaria y una de Unidad de Evaluación de Instituciones Públicas. Posteriormente, en 2014, el rol de cálculos de costos de la NABO también aumentó.

El presidente de la Asamblea recibe sugerencias de un Comité de Recomendaciones compuesto por siete miembros respetados y expertos en políticas públicas que no integran ni son funcionarios de la Asamblea Nacional, y que tienen además “experticia en cuanto a las labores de la NABO, mantienen neutralidad política y hacen recomendaciones justas”.^[11] Aparte de “estar en servicio político”, “tener experticia” y “mantener neutralidad”, no hay ningún otro criterio o restricción formal (por ejemplo, edad mínima, calificaciones académicas, años de experiencia previa en finanzas públicas, nacionalidad) para guiar al Comité de Recomendaciones y al presidente de la Asamblea en la toma de decisiones (von Trapp et al. 2016).

Tampoco hay un tiempo de mandato definido ni límites a este para el director de la NABO. Sin embargo, en la práctica el director de la NABO ofrece su renuncia cada dos años cuando cambia el presidente de la Asamblea. El nuevo presidente puede confirmar en su cargo al director renunciado, pero esto nunca ha ocurrido. La práctica actual ha sido identificada como un punto débil en la estructura gubernamental de la NABO debido a que genera una gran incertidumbre para la institución. El presidente de la Asamblea también tiene el poder de despedir al director. En la práctica esto ha ocurrido solo una vez.^[12]

El presupuesto de la NABO está menos protegido que el de otras IFI, aunque sí aparece en una línea presupuestaria diferente a la de la Asamblea Nacional. La NABO prepara su propio proyecto de presupuesto, el cual es presentado en la Secretaría General de la Asamblea Nacional, la que a su vez se lo presenta al Comité Directivo para su aprobación, antes de que este sea incluido en el presupuesto de la Asamblea. El Comité Especial de Presupuesto y Cuentas examina el presupuesto de la Asamblea Nacional durante sus deliberaciones presupuestarias, antes de que el presupuesto sea aprobado por la Asamblea Nacional en una sesión plenaria. Por lo general, el presupuesto de la NABO es aprobado en todas estas etapas con muy pocas modificaciones (von Trapp et al. 2016).

[11] Ley NABO, Art. 5.

[12] Al primer director de la NABO, cuando el Gran Partido Nacional perdió su mayoría en la Asamblea Nacional durante las elecciones al medio del período de 2005.

3.1.5. Misión y tareas

Según su legislación, la NABO tiene la amplia misión de “investigar, analizar y evaluar asuntos que conciernen al establecimiento del presupuesto y al manejo de fondos y finanzas del Estado, como también apoyar a las actividades parlamentarias”. La Ley NABO de 2003 identifica más profundamente cinco deberes específicos: análisis presupuestario, cálculo de costos, proyecciones, evaluación e investigación. En 2014, la Ley de la Asamblea Nacional fue modificada para fortalecer el rol de la NABO en cuanto al cálculo de costos.

La NABO prepara sus propias proyecciones de ingresos, de gastos (tanto discrecionales como obligatorios), del balance fiscal y de la deuda gubernamental. Las proyecciones de mediano plazo de la NABO cubren el mismo período quinquenal y usan el mismo marco conceptual que el Gobierno para facilitar una comparación directa. Los estimados de los ingresos quinquenales de la NABO sirven como base para analizar los proyectos de ley de reforma tributaria que se originan en la asamblea. La NABO también analiza las proyecciones a largo plazo del Ministerio de Estrategia y Finanzas y, cada dos o tres años, prepara sus propias proyecciones de hasta 50 años.

El costeo es una de las tareas más importantes y más demandantes de la NABO. De hecho, entre los años 2004 y 2016 el número de solicitudes de cálculos de costos ha crecido de 60 a más de 3.000 por año.^[13] En febrero de 2014, la Ley de la Asamblea Nacional fue actualizada para darle a la NABO facultad exclusiva para preparar estimados de costos en proyectos de ley introducidos por parlamentarios; para fortalecer los requerimientos de proyectos modificados o reemplazados durante deliberaciones del comité y así ser presentados con estimados de costos preparados por la NABO; y para permitirles a parlamentarios, que proponen nuevas legislaciones, consultar la opinión de la NABO sobre los costos asociados a la implementación de dichas legislaciones. Antes, los miembros tenían la opción de hacer que sus equipos prepararan los cálculos de costos, los cuales eran frecuentemente de baja calidad,

[13] Presentación del director de la NABO, Chunsoon Kim, a la Red OCDE de Oficinas Parlamentarias de Presupuesto e Instituciones Fiscales Independientes (Red PBO): “NABO: pasado, presente y futuro”.

y algunos optaban por presentar una “Declaración de razones para no incluir costos estimados” cuando estos eran considerados técnicamente demasiado desafiantes como para ser estimados.

La legislación de la NABO no le impide hacer recomendaciones normativas, pero, en línea con la CBO y la mayoría de otras IFI, la NABO ha escogido no hacerlo, para evitar ser tildada erróneamente de partidista. En el análisis macrofiscal, la NABO se limita a hacer sugerencias generales en cuanto a la postura fiscal global, y a efectuar cambios en los procesos presupuestarios o en asuntos técnicos (von Trapp et al. 2016).

3.1.6. Función especial - función de evaluación de programas de la NABO

Cada año, la NABO prepara una serie de evaluaciones. Esta función, que hasta hace poco era llevada a cabo por un Servicio de Evaluación de Programas especial, es única entre las IFI. A fines de agosto de 2017, la NABO reformó su estructura organizacional y el programa de evaluación ha sido integrado ahora a la Oficina de Análisis Presupuestario de la NABO, junto con el análisis de proyectos de presupuesto y rendición de cuentas, para así crear una sinergia en el análisis financiero.

A través de su función de evaluación de programas, la NABO busca mejorar la eficiencia de la asignación de recursos y promover sostenibilidad fiscal a largo plazo. Hasta cierto punto, esta función tomó como modelo el trabajo de evaluación de programas de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (Government Accountability Office, GAO). La GAO es una agencia auditora neutral que apoya al Congreso estadounidense a mejorar su desempeño y a garantizar la rendición de cuentas por parte del gobierno federal.

En algo que demuestra la importancia de esta función para la NABO, el servicio casi duplicó su tamaño: de tres divisiones con 19 trabajadores en 2003, a cinco divisiones con 30 trabajadores en la primera mitad de 2017. Las cinco divisiones han sido ahora simplificadas en tres, como se muestra en la Figura N° 4.

Las divisiones de Evaluación de Programas de la NABO llevan a cabo análisis y evaluaciones de los principales programas nacionales; monitorean y evalúan la implementación de los programas; analizan y estiman

la demanda fiscal a mediano y largo plazo de los principales programas nacionales; analizan y evalúan casos de derroche presupuestario; desarrollan y sistematizan métodos de evaluación de políticas públicas y programas, y analizan y evalúan los presupuestos para instituciones públicas como también sus cuentas, desempeño y administración.

FIGURA N° 4 / Reorganización de la función de evaluación de programas en la NABO (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a organigramas disponibles en el sitio web de la NABO.

Los informes de evaluación usualmente cubren grandes áreas de política pública, tales como empleo o sistema de salud, dándoles una visión de alto nivel sobre subunidades más pequeñas de programas/proyectos, aunque a veces la NABO evaluará programas individuales específicos si se cree que se necesita poner atención especial.

Los informes de evaluación frecuentemente hacen recomendaciones (no vinculantes) para mejorar las operaciones y efectividad de los programas. Muy raramente, también podrían incluir auditorías o hallazgos relacionados con cumplimientos. Algunas evaluaciones han llevado a la creación de manuales sobre asuntos específicos para ayudar a la Asamblea Nacional en sus deliberaciones presupuestarias futuras. Por ejemplo, en 2010 la NABO publicó manuales sobre el Programa de

Financiamientos Gubernamentales, el Programa de Préstamos Gubernamentales, el Programa de Inversión Gubernamental (en ministerios específicos), Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura, el Programa de Proyectos Presupuestarios, Subsidios Gubernamentales al Gobierno Local y Programas Financieros en Comités Permanentes. Las divisiones de evaluación también han intentado proporcionar evaluaciones integrales de grupos de programas que ellos creen que tendrán un gran impacto en los debates de la Asamblea Nacional.

La información para las evaluaciones viene principalmente de fuentes públicas, aunque la NABO puede pedirles información o datos a los ministerios sectoriales y agencias. En su rol, es más probable que ellos proporcionen un análisis de alto nivel, que es considerado como un buen comienzo para entender un programa particular en el debate parlamentario.

TABLA N° 4 / Número de productos producidos por la Oficina de Evaluación de Programas 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Evaluación de Programas Sociales	6	4	3	10
Evaluación de Programas Industriales	5	2	4	7
Evaluación de Programas Económicos	3	3	4	5
Evaluación de Programas Administrativos	3	4	1	7
Evaluación de Instituciones Públicas	7	7	4	5
Otros estudios llevados a cabo por la Oficina de Evaluación de Programas	4	7	4	9

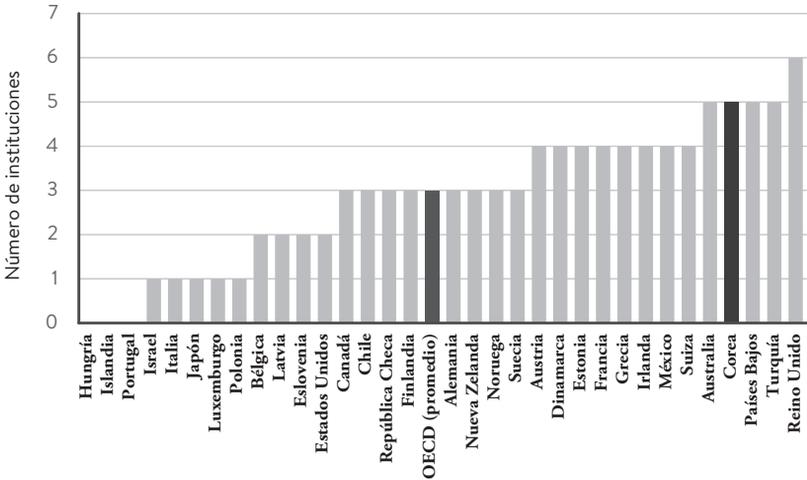
Fuente: Cuestionario OCDE respondido por la NABO.

La NABO usa los siguientes criterios para decidir qué temas serán cubiertos en sus evaluaciones: oportunidad, importancia en la vida de los ciudadanos o el impacto en actividades corporativas y el interés de la Asamblea Nacional y del público. Como parte del proceso de toma de decisiones, la NABO monitorea la prensa, realiza encuestas a parlamentarios, revisa informes de otras instituciones y discusiones entre el Gobierno y grupos de expertos.

Hay muchas instituciones en Corea que realizan alguna forma de evaluación de programas. Las más importantes en esto son el Ministerio de

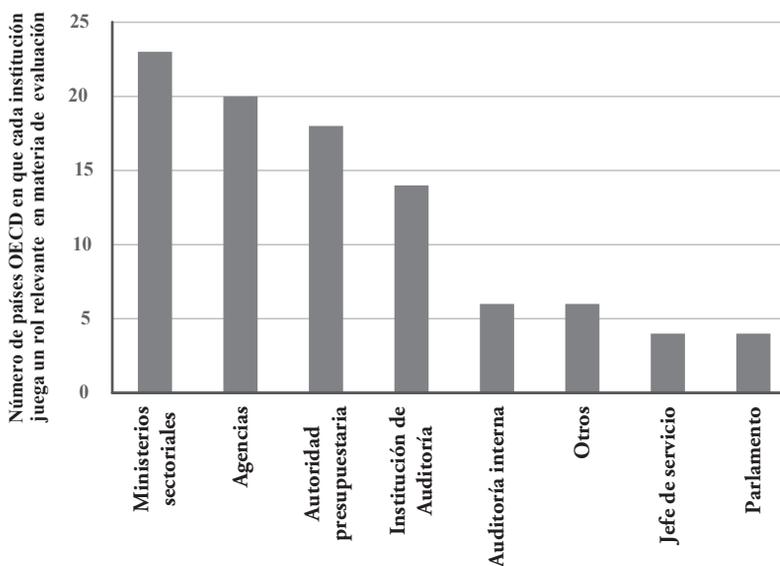
Estrategia y Finanzas, con cuatro divisiones de evaluación de programas y cerca de 20 trabajadores; y el Instituto Coreano de Finanzas Públicas, con su Centro de Evaluación de Programas que cuenta con 35 trabajadores. Ambas entidades coordinan cercanamente sus evaluaciones. Otras instituciones que pueden asumir algún tipo de evaluación son el Instituto Coreano de Desarrollo y el Instituto Coreano de Administración Pública, además de institutos privados de investigación como el Samsung Economic Research Institute y el Hyundai Research Institute. Ellos abordan a menudo la evaluación de programas considerando los estudios sobre políticas económicas y fiscales en diferentes ámbitos de las políticas públicas. La institución auditora, la Junta de Auditoría e Inspección (BAI por sus siglas en inglés), que en Corea está bajo el Presidente y no bajo la Asamblea, también puede asumir evaluaciones. Algunos observadores han recomendado que la Constitución sea modificada para transferir la BAI desde el Ejecutivo a la Asamblea Nacional, en cuyo caso la función de evaluación de programas de la NABO se volvería menos relevante (RAND 2012). La NABO no comparte sus planes de evaluación con estas otras instituciones; sin embargo, hay un intercambio activo entre esta y otras entidades a través de reuniones de expertos, seminarios y asesorías.

FIGURA N° 5 / Número de instituciones que conducen evaluaciones en países OCDE



Fuente: Base de datos OCDE de prácticas y procedimientos de presupuesto por resultados.

FIGURA N° 6 / Instituciones que conducen evaluaciones más frecuentemente en la OCDE



Fuente: Base de datos OCDE de prácticas y procedimientos de presupuesto por resultados.

3.1.7. Relación con el Ejecutivo y el Congreso

La NABO trabaja exclusivamente para la Asamblea Nacional y es completamente independiente del Ejecutivo, aunque la legislación sí le otorga acceso a información del Gobierno. El director de la NABO es designado por el presidente de la Asamblea y el presupuesto de la NABO está incluido en el presupuesto de la Asamblea Nacional. NABO tiene sus propias oficinas. NABO prepara informes para comités y miembros de la Asamblea Nacional. Si bien se comunica principalmente con la Asamblea a través de documentos escritos, el director de la NABO proporciona evidencia ante los dos comités relacionados con el presupuesto varias veces al año.

Como fue mencionado anteriormente, en Corea también hay *think tanks* autónomos, impulsados por el Gobierno, que publican estudios sobre asuntos presupuestarios y cuyos informes son complementarios a los de la NABO. Ejemplos de ello son el Instituto Coreano de Finanzas

Públicas, que analiza políticas tributarias y de gastos y publica varios estudios fiscales, y el Instituto de Desarrollo de Corea, que investiga asuntos sociales y económicos y puede suministrar análisis sobre asuntos de finanzas públicas (por poner un caso, marcos de gastos de mediano plazo), además de realizar proyecciones independientes.

3.2. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de México

3.2.1. Descripción y rol del Congreso

México tiene un congreso bicameral con una Cámara de Diputados de 500 miembros electos cada tres años y un Senado de 128 miembros que se eligen cada seis. Solo la Cámara Baja aprueba los gastos del presupuesto, dándole prioridad a los asuntos presupuestarios.

La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal de 2006 marca el rol presupuestario del Congreso y el cronograma para la aprobación legislativa. Antes de presentar el presupuesto, el Gobierno presenta dos informes al Congreso. El primero, en abril, contiene las proyecciones macroeconómicas para el próximo año fiscal. El segundo, en junio, esboza la estructura programática del presupuesto incluyendo nuevos programas propuestos. El Gobierno presenta sus presupuestos de gastos e ingresos al Congreso el 8 de septiembre. El presupuesto de ingresos debe ser aprobado por la Cámara el 20 de octubre y por el Senado el 31 de octubre. En tanto, el de gastos debe ser aprobado por la Cámara el 15 de noviembre, mucho antes del comienzo del nuevo año fiscal el 1 de enero (von Trapp et al. 2016).

La Cámara tiene el poder de modificar el proyecto de presupuesto, pero no puede cambiar la estructura programática presentada por el Ejecutivo o negar financiamiento para gastos que el Ejecutivo está legal o constitucionalmente obligado a hacer (por ejemplo, gastos obligatorios como transferencias federales o gasto social legalmente comprometido). La Cámara puede aumentar el gasto solo si identifica fuentes adicionales de ingresos; por ejemplo, al aumentar los ingresos estimados o el supuesto de precio del petróleo (dentro de los límites definidos en la ley).

TABLA N° 5 / Análisis del CEFP durante las fases clave del cronograma presupuestario del Congreso*

Fase/fecha presupuestaria		Análisis para el Gobierno hecho por CEFP
1 de abril	Presenta proyecciones macroeconómicas para el próximo año fiscal.	<p>Análisis del documento preparado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento del artículo 42 de la Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Fiscal.</p> <p>Análisis de los informes trimestrales sobre economía, finanzas públicas, deuda pública, política monetaria e inflación.</p> <p>Proyecciones de indicadores macroeconómicos y sectoriales (febrero, mayo, agosto y noviembre).</p>
2 de junio	Esboza estructura programática del presupuesto incluyendo nuevos programas propuestos.	Análisis del documento sobre la estructura programática del presupuesto.
8 de septiembre	Presenta presupuestos de gastos e ingresos.	<p>Análisis de los Criterios Generales de Política Económica propuestos (marco macroeconómico).</p> <p>Análisis del presupuesto de ingresos propuesto.</p> <p>Análisis del presupuesto de gastos propuesto.</p>

* El 20 de octubre y 15 de noviembre, cuando los presupuestos de ingresos y gastos son aprobados por la Cámara, el CEFP también proporciona análisis de los proyectos de ley finales.

Fuente: Cuestionario OCDE respondido por el CEFP.

Además, todas las modificaciones deben también ser consistentes con la regla fiscal presupuestaria balanceada.^[14]

El Comité de Presupuesto y Cuentas Públicas de la Cámara sostiene audiencias sobre el presupuesto de gastos y escucha evidencia de representantes de la Secretaría de Hacienda. Juega un rol coordinador con comités sectoriales, los que presentan sus propuestas de modificaciones para que sean votadas por el Comité de Presupuestos y Cuentas Públicas antes de enviar el presupuesto con recomendaciones finales a la sala para su aprobación.

Usualmente, integrar el comité permite a los parlamentarios desarrollar áreas de experticia que pueden luego ser negociadas por posiciones de autoridad dentro del Congreso y con mayor visibilidad pública (NDI 1996). Hasta hace muy poco, una de las características inusuales del Congreso mexicano era que sus miembros no podían ser reelegidos, lo que significaba que la membresía se renovaba completamente con cada elección. Esto tenía implicancias potenciales en términos de la estructura de incentivos para que los legisladores se involucraran en el proceso de presupuestos y su capacidad de construir experticia en la materia, creando así una fuente inestabilidad potencial para el CEFP. Sin embargo, observadores también han notado que el hecho de que los legisladores no puedan permanecer en el Congreso de forma sucesiva significaba que los miembros del Comité de Presupuesto y Cuentas Públicas frecuentemente ganaban experiencia en el gobierno federal o estatal, lo que les daba cierta autoridad en las negociaciones presupuestarias con las autoridades del Gobierno (OCDE 2009, Gazmuri 2012). Ahora las reglas han cambiado y los legisladores tendrán la oportunidad de ser reelectos desde 2018.

Comparado con muchos de sus pares en congresos latinoamericanos, el Comité de Presupuesto y Cuentas Públicas tiene recursos analíticos significativos a su disposición a través del CEFP. Además del apoyo otorgado por el CEFP, el comité también tiene su propio personal de apoyo, aunque no tiende a poseer el mismo nivel de experticia. Cada grupo par-

.....
[14] La regla fiscal a nivel federal pertenece al balance financiero, que incluye el pago de intereses, pero excluye el coste de paquetes de rescate para el sector bancario, esquemas de asociación entre públicos y privados, PIDIREGAS y los esquemas de inversión a largo plazo de PEMEX, la compañía nacional del petróleo. También hay dos reglas fiscales que se aplican a nivel subnacional. En OCDE (2009) se discuten las tres reglas fiscales.

lamentario cuenta con asesores y en algunos casos con sus propias instituciones que proporcionan análisis presupuestario a sus representantes. Por ejemplo, el Partido Acción Nacional (PAN) instauró la Fundación Miguel Estrada Iturbide para ofrecer ayuda técnica a sus legisladores incluyendo asuntos presupuestarios (IBP 2015, Gazmuri 2012). También cabe destacar que el Senado recibe apoyo sobre asuntos presupuestarios del Instituto Belisario Domínguez (IBD).

RECUADRO N° 4 / El Instituto Belisario Domínguez

Aun cuando el rol del Senado mexicano en el proceso presupuestario es limitado, este recibe apoyo adicional en asuntos relacionados con las finanzas públicas de su propio cuerpo técnico, el Instituto Belisario Domínguez (IBD), que conduce investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional y análisis relacionados con propuestas legislativas para las actividades del Senado. El IBD tiene un presupuesto total de cerca de MXN 20,3 millones y un personal de 75 trabajadores; cerca de 11 de ellos trabajan para la Dirección General de Finanzas.

El trabajo de la Dirección General de Finanzas está dividido en cuatro áreas: análisis de factibilidad fiscal de las decisiones legislativas; análisis prospectivo y presupuestario de decisiones legislativas; análisis de finanzas públicas federales, y poderes de análisis de finanzas públicas estatales y municipales. La dirección evalúa la factibilidad de reformas constitucionales y legales, estima los desembolsos e inversiones necesarias para dichas reformas, los ingresos y fuentes de financiamiento que las hacen factibles, así como también analiza la planificación y programación presupuestaria que debería acompañarlas.

Fuente: <http://www.senado.gob.mx/ibd/>

3.2.2. Contexto para la instauración del CEFP

El CEFP fue creado en 1998 con un amplio apoyo multipartidista. Las reformas políticas para emparejar la cancha electoral en 1996 marcaron una transición hacia un sistema multipartidista competitivo, terminando con la dominación del Partido Revolucionario Institucional

(PRI), que perdió el control de la Cámara de Diputados luego de las elecciones de 1997. Un período de gobierno dividido marcó el inicio de un período más activo para el Congreso en el proceso presupuestario y una demanda por un incremento de la capacidad técnica (von Trapp et al. 2016). Desde su instauración, el CEFP ha experimentado varias fases de consolidación, incluyendo una expansión de su rol bajo la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal de 2006 (Valencia 2010).

3.2.3. Marco legal

Instaurado por acuerdo parlamentario en abril de 1998, la Ley Orgánica del Congreso reconoció formalmente al CEFP en septiembre de 1999 como uno de los cinco centros de estudio que trabajan para el Congreso.^[15] La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal de 2006 reconoció y amplió su rol con un nuevo requerimiento que establece que el CEFP evalúa el impacto presupuestario de las legislaciones propuestas por el Congreso. La misma ley le dio también al CEFP un mayor acceso a la información presupuestaria, aunque el CEFP ha reportado algunas dificultades para obtener información oportunamente (von Trapp et al. 2016).

3.2.4. Relación con el Ejecutivo y el Congreso

Como fue dicho anteriormente, el CEFP está integrado al Congreso. El Congreso es responsable de la designación del director del CEFP, mientras que su presupuesto es un componente del presupuesto administrativo del Congreso y sus oficinas están dentro de la Cámara de Diputados. Aunque en parte sigue el modelo de la CBO de los Estados Unidos, el CEFP no tiene la misma autonomía otorgada a la CBO y no puede ostentar independencia absoluta. El CEFP es supervisado por el Comité para el CEFP de la Cámara de Diputados. Típicamente, los miembros de este comité también pueden trabajar en el Comité de Finanzas o el Comité de Presupuesto y Cuentas Públicas. El CEFP entrega informes de resultados trimestrales en reuniones con su Comité Super-

[15] Además del CEFP, hay cuatro centros de estudios especializados en agricultura, asuntos sociales, de género y constitucionales.

visor. Estas reuniones destacan aspectos tales como mejoras tecnológicas en metodologías y mejoras en la calidad y oportunidad de los análisis del CEFP.

El Comité de Finanzas, el Comité de Presupuesto y Cuentas Públicas, otros Comités, miembros individuales del Congreso y del Comité de Finanzas del Senado pueden solicitar informes y análisis al CEFP. Se les da prioridad a las solicitudes urgentes del Comité de Finanzas y Comités de Presupuesto de la Cámara de Diputados o de cualquier comité con una legislación pendiente que requiera un análisis de impacto presupuestario. El CEFP informa que ellos normalmente responden a estas solicitudes luego de entre 30 y 45 días. Solicitudes de otros comités o de miembros individuales pueden tomar más tiempo en ser respondidas durante el ciclo presupuestario de septiembre-noviembre, cuando el CEFP está muy ocupado proporcionando análisis de ingresos y gastos de los proyectos de ley.

El CEFP opera de forma completamente independiente del Ejecutivo. Sin embargo, establece acuerdos con varios entes públicos: un acuerdo de intercambio de información y metodologías para evaluar la pobreza y las políticas sociales con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); un acuerdo para acceder a bases de datos de información y capacitación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); y una asociación con el Instituto Nacional de Administración Pública para promover la investigación de las finanzas públicas (von Trapp et al. 2016).

Hay varias organizaciones no gubernamentales y académicas dentro de México que también proporcionan análisis sobre el presupuesto y las finanzas públicas y asuntos económicos o sociales relacionados. Por ejemplo, Fundar - Centro de Análisis e Investigación, el Centro de Estudios y Docencia Económicas (CIDE), el Centro de Estudios Espinosa Yglesias y el relativamente nuevo Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) dirigido por un ex director del CEFP (von Trapp et al. 2016).

3.2.5. Recursos y personal

En 2016, el CEFP operó con un presupuesto de MXN 51,2 millones (USD 2,7 millones) y un personal a tiempo completo de 60 personas. Estos números han permanecido relativamente estables durante la última

década, a pesar de la demanda adicional que ha tenido el centro en términos de cálculos de costos de legislaciones. Hubo también una baja en el presupuesto de 12 por ciento entre 2008 y 2009, debido a que el Congreso buscaba mostrar que también estaba haciendo recortes en respuesta a la crisis económica. Casi la mitad del personal está en las principales divisiones de análisis del CEFP, mientras que el resto incluye a la jefatura y a aquellos que proporcionan apoyo técnico y administrativo (von Trapp et al. 2016).

El director general es escogido a través de un concurso público supervisado por un jurado compuesto por académicos y profesionales reconocidos en el campo de las finanzas públicas. El jurado es designado por la Junta de Coordinación Política de la Cámara.^[16] La junta vota por su candidato preferido de una preselección elaborada por el jurado, y el candidato luego debe ser aprobado por una sesión plenaria de la Cámara.^[17] Los directores del CEFP vienen de una gran variedad de trasfondos académicos y profesionales en economía, auditoría, contabilidad, negocios y política (ex miembros del Congreso, asesores políticos). El personal del CEFP también es contratado a través de un concurso público y, con frecuencia, proviene de escuelas de posgrado de las mejores universidades mexicanas.

Al ver los recursos del CEFP, es evidente que este no tiene todas las protecciones recomendadas por los Principios OCDE para Instituciones Fiscales Independientes. Primero, su presupuesto no es independiente, sino que corresponde a un componente del presupuesto administrativo de la Cámara de Diputados y no es manejado por el CEFP en forma directa. Segundo, mientras que el marco legal del CEFP indica que el director general puede permanecer en su puesto por cinco años de manera renovable, la práctica indica que los cambios están frecuentemente relacionados con el ciclo electoral. Esto ha llevado a que algunos críticos cuestionen si la selección del director general se ha politizado. Tercero, el personal es contratado por el Congreso, no por el CEFP directamen-

[16] Para más información ver: <http://bit.ly/2mVDhqd>

[17] Según la resolución de 1998 (Art. 11), los candidatos a director general deben ser ciudadanos mexicanos que ejerzan completamente sus derechos; deben tener al menos 30 años de edad al momento de ser designados; deben contar con una licenciatura en economía, administración pública o alguna otra disciplina relacionada con finanzas públicas de una institución académica reconocida; tener al menos cinco años de experiencia profesional en el área de las finanzas públicas y una buena reputación sin antecedentes criminales.

te, y está sujeto a las mismas regulaciones y condiciones (escala salarial, código de conducta, etc.) que el resto del personal del Congreso. El Congreso también fija el número de funcionarios del CEFP. A diferencia de muchas otras IFI, sería inusual para un empleado público con experiencia en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ser transferido al CEFP, en parte porque las escalas salariales son menores.

3.2.6. Misión y tareas

El CEFP tiene la amplia misión de proporcionar análisis objetivos y no partidistas de las finanzas públicas al Congreso. Para mantener su estatus no partidista el CEFP no hace recomendaciones normativas de políticas públicas. Sus tareas principales son:

- Análisis de los informes trimestrales del Gobierno sobre el estado de la economía, las finanzas públicas y deuda; el presupuesto planteado (ley de ingresos y decreto de gastos); el informe anual sobre los Cambios al Plan Nacional de Desarrollo y el informe sobre comercio internacional y tarifas. Mientras que el CEFP no tiene la misión explícita de evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales como es el caso de muchas otras IFI, sí hace análisis relacionados como parte de sus informes trimestrales.^[18]
- Evaluación de costos de legislaciones originadas en el Congreso. El CEFP informó a la OCDE que esta era la tarea que más tiempo le ocupaba, con un 65 por ciento del tiempo del personal dedicado a ella (von Trapp et al. 2016).
- Analizar las proyecciones del Gobierno a corto y mediano plazo y generar proyecciones propias (cubriendo uno y cinco años al futuro).
- Presentar notas y/o estudios más largos sobre temas relacionados con las finanzas públicas.

El CEFP también trabaja para enriquecer el debate sobre las finanzas públicas a través de la *Revista de Finanzas Públicas*, además de un premio anual a la mejor investigación nueva sobre finanzas públicas y diversas actividades como conferencias y seminarios.

[18] Información proporcionada por el CEFP.

Puede asumir, además, proyectos de investigación por propia iniciativa, sujetos a la aprobación del Comité para el CEFP. De hecho, el CEFP debe obtener la aprobación de su programa de trabajo por parte de este mismo comité de la Cámara de Diputados. Si bien es evidentemente útil discutir las prioridades de los legisladores y así asegurar la relevancia del programa de trabajo del CEFP para sus principales clientes, al mismo tiempo esto funciona como otro potencial límite para su independencia. De manera similar, el Congreso debe darle permiso para publicar cierta información en su sitio web. Mientras que el CEFP busca promover la transparencia de su trabajo o publicar una gran variedad de productos, ha habido instancias donde productos clave, como las proyecciones del CEFP –por ejemplo– no han sido publicadas.

TABLA N° 6 / Tipos y número de análisis completados por el CEFP 2013-2016^[19]

Análisis clave del CEFP*	2013	2014	2015	2016
Costos de legislaciones propuestas (a pedido del comité)**	376	177	183	617
Costos de legislaciones propuestas (a pedido de miembros individuales)	9	7	1	49
Estudios sobre finanzas públicas (a pedido del comité)	168	95	94	115
Estudios sobre finanzas públicas (a pedido de miembros individuales)	43	8	4	226
Notas informativas (cortas)***	146	123	80	82

Notas:

* Productos solicitados por diputados y senadores individuales o comités legislativos están generalmente relacionados a las agendas legislativas del Congreso o las fracciones parlamentarias de partidos políticos.

** Comisiones ordinarias y especiales.

*** Esta es la suma de las notas de información y los boletines publicados sobre finanzas públicas y economía.

Fuente: Cuestionario OCDE respondido por el CEFP.

[19] Data del CEFP también muestra que en 2016 el centro publicó en su sitio web 48 reportes sobre indicadores para las finanzas públicas y la economía, 32 boletines económicos sobre indicadores y variables económicas, 39 infografías, 52 notas, 35 estudios especiales y 10 presentaciones sobre una variedad de temas.

Un área que el CEFP tiene que desarrollar aún son los análisis a largo plazo que ayudarían a ilustrar las decisiones de asignación que los legisladores pueden enfrentar en la persecución de finanzas públicas sustentables. Los Principios de Gobernanza Presupuestaria de la OCDE recomiendan publicar “un informe de sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, con suficiente regularidad como para que sea un aporte efectivo al debate público y político sobre esta materia, con la presentación y consideración de sus mensajes sobre política pública (tanto a corto como a más largo plazo) en el contexto presupuestario”. Una IFI puede analizar el informe del Gobierno o, en la ausencia de aquel informe, desarrollar uno propio. Esto puede ser particularmente útil para los congresos, con el afán de ilustrar los riesgos que el envejecimiento poblacional implica para las finanzas públicas.

RECUADRO N° 5 / CONEVAL

De manera similar al CEFP, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue instaurado en 2004 durante el período que siguió a la transición mexicana a un sistema multipartidista competitivo. El escepticismo sobre las medidas del Gobierno acerca de la pobreza, sobre todo desde la oposición, llevó al Congreso a decidir que la pobreza debía ser medida autónomamente, de manera independiente y multidimensional. La Ley de Desarrollo Social ordenó al CONEVAL calcular los resultados de las medidas de reducción de la pobreza a nivel nacional y coordinar la evaluación de programas sociales del gobierno federal.

CONEVAL es reconocido por sus avances en el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación del sector social (Castro et al. 2009). Sin embargo, se debe señalar que su foco en el sector social ha impedido a CONEVAL evaluar programas en ciertas áreas, como infraestructura, lo que también podría tener un impacto en los resultados sociales.

A diferencia del CEFP, CONEVAL fue instaurado bajo la rama ejecutiva, siendo su director ejecutivo designado por el gobierno federal. Una reforma constitucional en 2014 estableció que CONEVAL es un ente constitucional autónomo. Su gobierno corporativo es un Comité Directivo compuesto

RECUADRO N° 5 / Continuación

por la autoridad de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores académicos y representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este comité es responsable de la administración de CONEVAL, además de aprobar acuerdos sobre asuntos sustanciales. El Comité Ejecutivo de CONEVAL, compuesto por seis académicos, define y revisa los proyectos de evaluación y metodologías para la medición de la pobreza.

El estatus independiente de CONEVAL, reforzado por la participación de académicos y personal especializado, ha contribuido a que su reputación sea técnicamente confiable y que sea también una institución creíble para una variedad de partes interesadas.

Aunque algunos críticos han notado que la separación de CONEVAL del proceso de toma de decisiones del Gobierno a veces ha limitado su habilidad de asegurar que su análisis fuese usado para influenciar directamente las decisiones acerca de políticas públicas y de presupuesto, de todos modos este ha tenido una influencia considerable en el sistema de desempeño presupuestario de México y sus evaluaciones de programas son usados por la Secretaría de Hacienda en la preparación y negociación del presupuesto (Castro et al. 2009). CONEVAL prepara un informe anual sobre el proyecto de presupuesto de gastos, haciendo recomendaciones específicas acerca de programas prioritarios, con un impacto más grande en la reducción de la pobreza y la protección social.* Este informe es entregado al Ejecutivo (específicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y al Congreso, y está disponible al público.

A pesar del rol del Congreso en el establecimiento de CONEVAL, y contando el hecho de que este haya sido el receptor principal de los informes de evaluación, el consumo de análisis de CONEVAL por parte del Congreso ha sido tradicionalmente débil. Este es un desafío común. Una revisión del sistema presupuestario de México planteó que el CEFPP podía jugar un rol importante en hacer más accesible la información de desempeño y la evaluación a los parlamentarios durante las deliberaciones presupuestarias, ayudando así a apoyar y sostener la cultura de resultados que CONEVAL

* Ver <http://bit.ly/2DBt64R>.

RECUADRO N° 5 / Continuación

promueve (OCDE 2009). Más recientemente, el FMI y algunos legisladores han sugerido que una nueva IFI sea instaurada y reciba la misión de revisar los informes que el Banco de México, INEGI y CONEVAL envían al Congreso, además de supervisar el presupuesto y las finanzas públicas.** En la actualidad, el CEFP intercambia información y metodologías para evaluar la pobreza y las políticas sociales con CONEVAL y podría incluir parte del análisis de informes de CONEVAL como parte de su material de trabajo para las Comisiones de Cuentas Públicas y Presupuestarias y las Comisiones de Hacienda y Crédito Público.***

** Ver, por ejemplo, “Diputados quieren un ‘big brother’ para la Secretaría de Hacienda” (<http://bit.ly/2oJd9it>).

*** Cuestionario OCDE respondido por el CEFP.

3.3. Impacto de la NABO y del CEFP

La NABO y el CEFP han fortalecido significativamente sus capacidades dentro de los congresos para proveer análisis presupuestarios independientes. Sus trabajos han sido ampliamente reportados por los medios y han contribuido al debate público sobre el presupuesto y las finanzas públicas.

Su quehacer está recién comenzando a demostrar el impacto de las IFI. Como un grupo mayoritariamente joven de instituciones, con un número absoluto pequeño y considerablemente heterogéneo, cualquier evaluación empírica es complicada. No obstante, al investigarlas se advierten varias características claves de los consejos fiscales efectivos; por ejemplo, una estricta independencia operacional, una fuerte presencia en el debate público y un rol de monitoreo fiscal y de producción o evaluación de proyecciones (por poner algunos casos, OCDE 2012; IMF 2013; Debrun y Kinda 2014). El principio de propiedad local también fue identificado como un factor potencialmente importante al explicar la medida en que las IFI de la UE han tenido suficientes recursos para otorgar una supervisión efectiva (Horvath 2017). Unas

pocas IFI han conducido evaluaciones externas que han sido útiles en términos de establecer los tipos de datos que las instituciones deberían empezar a recopilar.

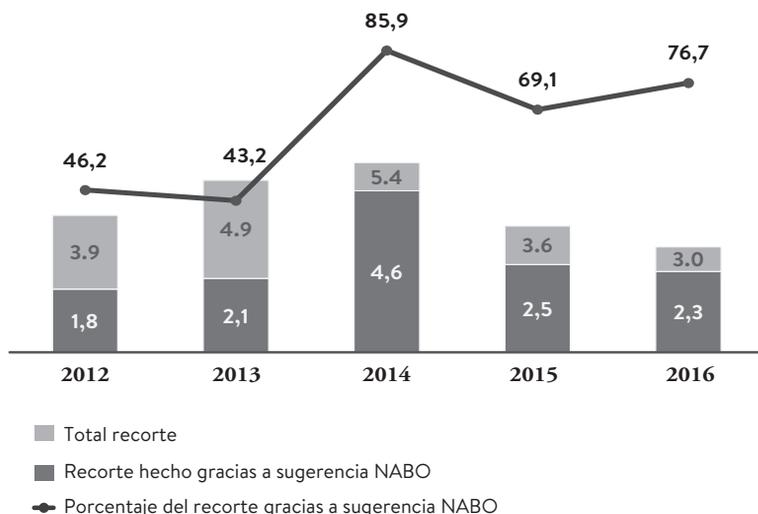
Hay cierta evidencia de penetración en los medios o (en el sentido amplio) en el debate público disponible tanto para la NABO como para el CEFP. La NABO presenta varios miles de menciones en los medios cada año. Datos recopilados por el CEFP sobre el impacto en las redes sociales muestran que desde el primer trimestre de 2014 hasta el cuarto trimestre de 2016 las visitas al sitio web del CEFP aumentaron de 20.295 a 64.901. En 2016 su lista de Twitter, donde publicó 815 tuits, fue vista 170.889 veces y tenía 2.000 seguidores al final de ese año. De manera similar, la página de Facebook del CEFP fue visitada 57.735 y tiene más de 3.000 “me gusta”.

También hay evidencia fuerte sobre la demanda por los productos de la NABO y del CEFP. Como se muestra en la Tabla N° 6, existe un número significativo de solicitudes de los análisis de la CEFP por parte de comités y legisladores individuales. El número de informes económicos y fiscales producidos por la NABO ha aumentado cinco veces, de cerca de 26 informes en 2004 a 129 en 2016. En tanto, el número de cálculos de costos producidos por la NABO ha aumentado 50 veces (una combinación de aumento de la demanda y de nuevas responsabilidades dadas a esta por la Asamblea Nacional en 2014), desde cerca de 60 en 2004 a más de 3.000 en 2016 (Kim 2017).

A su vez, la NABO ha monitoreado la satisfacción de sus clientes desde 2007. La encuesta más reciente (2016) de la NABO a los parlamentarios mostró, por ejemplo, que obtenían la calificación más alta en el procedimiento para hacer solicitudes de estimación de costos de proyectos y cálculos de ingresos (73/100). Su trabajo en estimaciones de costos e ingresos, sus análisis sobre el proyecto de presupuesto y definición de cuentas, y sus informes de evaluación de programas recibieron una calificación cercana a 70/100. En marzo de 2017 el CEFP implementó su primera encuesta de satisfacción de legisladores, con foco en aquellos que solicitaron análisis de impacto presupuestarios y otras solicitudes de información. En general, los usuarios calificaron a los servicios del CEFP como buenos o excelentes. La NABO también ha monitoreado otras informaciones demostrando el impacto sobre

decisiones tomadas por la Asamblea Nacional. Por ejemplo, la Figura N° 7 muestra la influencia de la NABO sobre el presupuesto.

FIGURA N° 7 / Influencia de los análisis de la NABO en cortes presupuestarios anuales de la Asamblea Nacional



Fuente: Cuestionario OCDE respondido por la NABO.

4 / Conclusiones

Dentro de la OCDE hay una marcada tendencia a que los países establezcan IFI, con un número creciente de países que tienen múltiples instituciones. Algunas de estas instituciones apoyan específicamente al Parlamento y a sus comités relevantes, subrayando una apreciación renovada en el rol presupuestario de los congresos. Incluso en aquellos países con un modelo de consejo fiscal, la relevancia de sus análisis para el debate legislativo es vista como un indicador importante del impacto de la institución en el debate público.

A pesar de su aparente popularidad en fecha reciente, las IFI de la OCDE enfrentan desafíos similares, particularmente en sus años inicia-

les. Los gobiernos pueden sentirse tentados a restringir las acciones de una IFI para evitar las críticas en el corto plazo. Con el fin de poder ganar respeto y protección frente a las amenazas a su existencia, puede que se necesite que la imparcialidad sea puesta a prueba a través de dos o más ciclos electorales, idealmente durante gobiernos de diferente orientación política (Kopits 2011). Desde un punto de vista positivo, sin embargo, la experiencia de los países con instituciones más duraderas demuestra que –incluso si no siempre están de acuerdo– las IFI son concebidas a largo plazo como socios importantes para los ministerios de Hacienda y los comités presupuestarios legislativos al promover la credibilidad de las políticas fiscales.

La NABO ha surgido como una PBO particularmente fuerte, equipada y capaz de adoptar con claridad una postura de “perro guardián de las finanzas nacionales”. Reseñada por la revista coreana de economía de mayor circulación, en 2014 la NABO fue posicionada en el décimo lugar (de entre 100 *think tanks*) en términos de impacto, calidad de investigación y experticia. Incluso, aunque su legislación quede corta, en la práctica la NABO actúa de forma extremadamente independiente y siguiendo mucho del modelo del funcionamiento de la CBO estadounidense. De hecho, en 2016 la NABO y la CBO establecieron un memorándum de entendimiento para facilitar el intercambio en asuntos de interés común y para compartir conocimientos y experiencia. Aun cuando ha habido discusiones acerca de si el Gobierno debería establecer un consejo fiscal para que juegue un rol en las proyecciones como parte del proyecto de responsabilidad fiscal, una nueva institución fue considerada innecesaria. Queda un aspecto de las disposiciones de la NABO –la duración del servicio del director– que podría ser fortalecido a fin de cumplir con los Principios OCDE para Instituciones Fiscales Independientes.

Aunque en parte sigue el modelo de la CBO de los Estados Unidos, el CEFP no tiene la misma autonomía otorgada a la CBO y no puede ostentar una independencia absoluta. Tampoco tiene el rol explícito de ser “un perro guardián del presupuesto”. Organizaciones de la sociedad civil han presentado propuestas para reformar el CEFP de manera de resguardar su independencia política y capacidad técnica; por ejemplo, que el proceso de designación y las reglas de designación del puesto de

director sean reformadas y que haya un directorio compuesto por académicos (siguiendo las líneas del Comité Ejecutivo del CONEVAL)^[20] (González 2013). Además, se recomienda que el trabajo del CEFP esté más en línea con el Sistema de Evaluación de Desempeño y el marco de la Auditoría Superior de la Federación. Un artículo reciente de COPAR-MEX (2017) –la asociación mexicana de empleados– apoya la creación de un consejo fiscal más independiente que integre y contribuya con las unidades de análisis presupuestario del CEFP y el IBD. Varios legisladores (principalmente de partidos de la oposición), el FMI, así como también las organizaciones de la sociedad civil y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), sugieren igualmente la creación de una IFI por completo nueva e independiente, o bien de un consejo fiscal independiente, con la capacidad técnica que ellos creen hace falta al CEFP y con el mandato de monitorear las finanzas públicas. Hasta el momento, estas propuestas han sido rechazadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lo que sea que emerja de esto, dadas las dificultades que cualquier institución no partidista enfrenta cuando trabaja en un ambiente altamente partidista, el Congreso, el CEFP y otras partes interesadas importantes deben explorar las propuestas para mejorar la autonomía del CEFP y protegerlo de la interferencia política e incrementar su reputación técnica. Una herramienta útil que la NABO y muchas otras instituciones (en Países Bajos, Eslovaquia, España, Reino Unido y Estados Unidos) usan para asegurar la calidad de sus trabajos es montar un panel asesor externo de expertos respetados que puede hacer sugerencias al programa de trabajo y sobre temas a considerar, o proporcionar asesoría metodológica.

[20] Ejemplo de esto son las propuestas hechas por el Colectivo por un Presupuesto Sostenible (que incluye al Centro de Estudios Económicos del Sector Privado [CEESP], el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria [CIEP], la Comunidad Mexicana de Gestión para Resultados, Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, Fundar - Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación, A.C. [GESOC AC], el Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO, que también lanzó un informe aparte], el Instituto de Políticas para Transporte y el Desarrollo [sigla en inglés ITDP] y México Evalúa). La Red por la Rendición de Cuentas (RRC) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) también lanzaron un informe titulado “Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Congreso para la Rendición de Cuentas”.

Chile y las IFI

La tendencia de instaurar IFI también se observa regionalmente, con un número en aumento de países latinoamericanos montando PBO y consejos fiscales. Argentina (la PBO trabaja para las dos cámaras), Brasil (la PBO es parte del Senado) y Perú (consejo fiscal) son algunos ejemplos. En 2013, Chile instauró el Consejo Asesor Fiscal. Si bien este desempeña una importante tarea en términos de evaluar el cumplimiento de las regulaciones fiscales chilenas, a la fecha el consejo tiene una misión muy reducida, una independencia institucional limitada y carece de suficiente personal y presupuesto en comparación con sus pares (Schmidt-Hebbel 2014). Tiene también una interacción limitada con el Congreso. Esto es desafortunado, debido a que el Congreso, si bien cuenta con un buen personal, actualmente posee una capacidad analítica especializada limitada como para tomar su rol presupuestario. La Comisión Corbo de 2011 ha hecho varias propuestas para fortalecer el Consejo Asesor Fiscal de Chile, de manera de ponerlo más en la línea de sus pares en la OCDE. Bajo la luz de la experiencia que han establecido las PBO de los países OCDE, Chile también podría desear explorar la instauración de una segunda institución, independiente pero trabajando para el Congreso, lo que le proporcionaría un análisis presupuestario independiente.

Los Principios OCDE para Instituciones Fiscales Independientes proporcionan un importante punto de partida en términos de diseño institucional para cualquier PBO. La misión de tal institución debería ser cuidadosamente debatida para asegurar que cumpla con las necesidades específicas y que sea apropiada y complementaria al panorama institucional existente; en el caso de Chile, tomando en consideración la misión del Consejo Asesor Fiscal. En línea con sus instituciones pares, aquella institución podría enfocarse, por ejemplo, en los análisis de las propuestas presupuestarias gubernamentales o en el costo de las legislaciones con un impacto presupuestario significativo, al igual que en hacer análisis sobre sustentabilidad a largo plazo. Corea y México ofrecen ejemplos de tipos de análisis que aquella institución podría asumir, así como también de los desafíos involucrados en asegurar su independencia institucional y relevancia.

Referencias /

Anderson, B. (2009). "The changing role of parliament in the budget process". *OECD Journal on Budgeting*, 9 (1).

Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v9-art2-en>

Austrian Parliamentary Budget Office (2015). "Introducing Performance Budgeting in Austria", presentation to the 7th Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, Vienna, 16 April.

--- (2016) "Choosing the function of a PBO within an established environment and a new budget legislation", presentation to the AWEPA-OECD Joint Seminar on Parliamentary Budget Offices, Paris, 16 December.

Castro, M., G. Lopez-Acevedo, G. Beker & X. Fernandez (2009), "Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectoral to the National Level". *ECD Working Paper Series*, 20, Independent Evaluation Group, The World Bank, Washington DC.

Chohan, U. & K. Jacobs (2016). "The Presidentialisation Thesis and Parliamentary Budget Offices". *Parliamentary Affairs* 70 (2), 361-376.

Corbo, V. et al. (2011). "Propuestas para Perfeccionar la Regla Fiscal; Informe Final", Santiago de Chile.

COPARMEX (2017). "Consejo Fiscal Independiente", Estudio Técnico. Disponible en <http://bit.ly/2s5ZYfq>

Downes, R. & S. Nicol (2016). "Review of budget oversight by parliament: Ireland". *OECD Journal on Budgeting* 16 (1).

Debrun, X. & T. Kinda (2014). "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset". *IMF Working Paper*, WP/14/58, IMF. Disponible en <http://bit.ly/2DXaZnz>

Gazmuri, J. (2012). "Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos", IDB-MG-130.

González, A. (2013). "Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Congreso para la Rendición de Cuentas", Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Hagemann, R. (2011). "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?". *OECD Journal: Economic Studies* 3 (1), 1-24. Disponible en http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c

Horvath, M. (2017). "European Fiscal Compact in Action: Can Independent Fiscal Institutions Deliver Effective Oversight?", Council for Budget Responsibility, *Discussion Paper* N° 1. Disponible en <http://bit.ly/2DSNmwd>

IBP (2015). Open Budget Survey Questionnaire for Mexico. Disponible en <http://bit.ly/2DzYBw0>

Fondo Monetario Internacional (2013). *The Functions and Impacts of Fiscal Councils*, IMF. Disponible en <http://bit.ly/1oWMSWj>

___ (2001). "Republic of Korea: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module", International Monetary Fund, Washington, DC. Disponible en <http://bit.ly/2Bifgiw>

Jankovics, L. & M. Sherwood (2017). "Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years", European Commission Discussion Paper 067. Disponible en: <http://bit.ly/2GgJ6Yn>

Kim, Chunsoon (2017). "NABO Past, Present and the Future", presentation to the Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, Edinburgh, 6 April.

Kopits, G. (2011). "Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices". *OECD Journal on Budgeting*, 11 (3). Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg3pdgcpn42>

Ministry of Strategy and Finance (2014). "The Budget System of Korea". Disponible en <http://bit.ly/2FYfi2p>.

NDI (National Democratic Institute) (1996). "Committees in Legislatures: A Division of Labor". *Legislative Research Series Paper* N° 2, National Democratic Institute, Washington DC.

OCDE (2009). "OECD Review of Budgeting in Mexico". *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2009, Supplement 1, OECD Paris.

___ (2014). "Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions". Disponible en <http://bit.ly/2BicLN9>.

___ (2015). "OECD Review of Budget Oversight by Parliament: Ireland". Disponible en <http://bit.ly/2Dn9gqr>

___ (2017). OECD IFI Database. Disponible en <http://bit.ly/2rnfVPQ>

RAND (2012). "Fiscal Consolidation and Budget Reform in Korea: The Role of the National Assembly", Occasional Paper prepared for the RAND Center for Asia Pacific Policy. Disponible en <http://bit.ly/2DvXXjO>

Santiso, C. & M. Varea (2013). “Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process”. *IDB Policy Brief* 194.

Schick, A. (2002). “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”. *OECD Journal on Budgeting* 1 (3).

Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art15-en>

Shaw, T. (por publicar). “Long Term Fiscal Sustainability Analysis: Benchmarks for Independent Fiscal Institutions”. *OECD Journal on Budgeting*.

Schmidt-Hebbel, K. (2014). “Chile’s Fiscal Advisory Council”, presentation to the Sixth Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, The Knesset, Israel, 31 March 2014.

Valencia, A. (2010). “La integración del Centro de Estudios de Finanzas Públicas en el Congreso Federal Mexicano”. En: Belikow, J. & R. García (eds.). *Foro Parlamentario Interamericano de Gestión para Resultados en el Desarrollo* (2006-2009), IDB.

von Trapp, L., I. Lienert & J. Wehner (2016). “Principles for independent fiscal institutions and case studies”. *OECD Journal on Budgeting* 15 (2).

Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625>

Anexo /

Instituciones incluidas en la Base de datos de IFI de la OCDE*

País	Nombre de la institución	Siglas (en inglés)
Australia	Oficina parlamentaria de presupuesto	PBO
Austria	Consejo Fiscal Asesor	FISK
Bélgica	Alto Consejo de Finanzas	HCF
Canadá	Oficina parlamentaria de presupuesto	PBO
Dinamarca	Consejo Económico Danés	EC
Estonia	Consejo Fiscal	FC
Finlandia	Oficina Nacional de Auditoría de Finlandia - Evaluación de Política Fiscal	NAO - FPC
Francia	Alto Consejo para las Finanzas Públicas	HCFP
Alemania	Directorio Asesor Independiente del Consejo de Estabilidad	IAB
Grecia	Oficina parlamentaria de presupuesto	PBO
Hungría	Consejo Fiscal	FC
Islandia	Consejo Fiscal Islandés	FC
Irlanda	Consejo Fiscal Asesor Irlandés	IFAC
Italia	Oficina parlamentaria de presupuesto	PBO
Corea	Oficina de presupuesto de la Asamblea Nacional	NABO
Letonia	Consejo de Disciplina Fiscal	FDC
Luxemburgo	Consejo Nacional de las Finanzas Públicas	CNFP
México	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	CEFP
Países Bajos	Agencia Neerlandesa para el Análisis de Política Económica	CPB
Portugal	Consejo de Finanzas Públicas	CFP
República Eslovaca	Consejo para la Responsabilidad Presupuestaria	CBR
Eslovenia	Consejo Fiscal	FC
España	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	AIReF
Suecia	Consejo de Políticas Fiscales Sueco	FPC
Reino Unido	Oficina para la Responsabilidad Presupuestaria	OBR
Estados Unidos	Oficina Presupuestaria del Congreso	CBO

* A septiembre 2017. Como fue mencionado anteriormente, la base de datos es actualizada de forma constante para incluir nuevas instituciones. El Consejo Fiscal Asesor chileno aún no está incluido.

Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas

Sebastián Soto V.

Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen /

Este documento contiene una propuesta para fortalecer las capacidades de los congresistas en la deliberación legislativa para lo cual plantea perfeccionar el sistema de asesoría en el Congreso Nacional y crear una institución con capacidades para evaluar el contenido del presupuesto. La investigación se inicia analizando la carga legislativa de los congresistas y el desbalance existente entre la asesoría que reciben estos en comparación con aquella que sirve al Poder Ejecutivo. El diagnóstico concluye que hoy los parlamentarios sufren un cierto desamparo al momento de enfrentarse a la deliberación de políticas públicas en el Congreso. Sobre esta base, el documento reflexiona acerca de la importancia de legislaturas con capacidad de análisis y examina algunas propuestas y la experiencia comparada. Luego propone fortalecer el sistema de asesoría legislativa de confianza y crear una instancia de asesoría presupuestaria en el Congreso para mejorar la deliberación en torno a la Ley de Presupuestos. La investigación termina analizando la economía política de la propuesta.

1 / Introducción

En enero del año 2016, un medio de prensa informaba en uno de sus titulares lo siguiente: “La ajetreada jornada de Harboe: Integró tres comisiones, votó más de 110 indicaciones y almorzó en 12 minutos”. Todo ello en el contexto de un “frenesí legislativo” como se llamó entonces al plan asumido por el Gobierno para despachar siete proyectos de ley antes del receso de febrero. Esto, sostenía el mismo senador, “atenta contra la calidad del estudio y redacción final de las leyes” (*El Mercurio* 2016).

A fines de los 60, Valenzuela y Wilde, analizando el rol que los congresistas jugaban en el debate de la Ley de Presupuestos, sostuvieron que una de las principales herramientas que tenían para vincularse con la comunidad en el trabajo distrital –y con ello fortalecer el rol del Congreso– era la continua influencia en el proceso presupuestario. Esa influencia se ejercía principalmente por la vía de especificaciones de gastos como, por ejemplo, identificando los caminos en los que el Ministro de Obras Públicas debía gastar el dinero asignado (Valenzuela y Wilde 1979, 201).

N. del A.: Agradezco los comentarios de funcionarios de la Biblioteca del Congreso Nacional que revisaron un borrador de este estudio. Ante todo a su Director Alfonso Pérez y al Subdirector Felipe Vicencio. También a Karen Orrego, Verónica Kulczewski, Nicolás Martínez, Rodrigo Obrador, Edmundo Serani y Guido Williams. También agradezco los comentarios de Soledad Arellano y del Senador Carlos Montes en un seminario sobre esta materia organizado por el Centro de Estudios Públicos, y los de Isabel Aninat, Slaven Razmilic, Jeannette von Wolfersdorff y de un corrector anónimo. Especial mención merece Constanza Castillo por la invaluable investigación que llevó adelante y los comentarios al texto. Todos los errores y omisiones son de mi entera responsabilidad.

A principios del siglo XX, cuenta Bravo Lira, el senador Marcial Martínez argumentaba que las antiguas luchas religiosas se habían trasladado a las partidas del presupuesto: “si se pide una subvención para el Club Radical de Copiapó, los conservadores solicitan otra para una escuela parroquial de Chiloé” (Bravo 2011, 152).

¿Qué tienen en común estos tres relatos? Todos ellos muestran, a su modo, que la deliberación legislativa de los congresistas ha sido y sigue siendo regularmente débil. Lo es en el contexto de la Ley de Presupuestos donde el foco lo ha asumido la negociación por cuestiones que pueden calificarse como accesorias; lo es también en el contexto de otros proyectos de ley donde los parlamentarios no tienen capacidad suficiente como para ponderar todos los factores en juego.

Si se mira en abstracto, todo congresista debe combinar entre sus responsabilidades las labores políticas, las de representación, las fiscalizadoras y las legislativas. Entre las primeras se cuenta la participación en instancias partidistas y la influencia en la opinión pública. Las de representación son permanentes y no se concentran exclusivamente en la denominada semana distrital. Entre otras, son labores de representación las reuniones con grupos de interés, la presencia y gestión del distrito y la participación en diversas actividades oficiales. Las tareas fiscalizadoras se pueden concentrar en la participación en actividades en el Congreso, comisiones investigadoras, preparación de oficios, reuniones con funcionarios del Poder Ejecutivo, entre otras. Y, por último, están las tareas legislativas, esto es, aquellas que se despliegan en la elaboración y discusión de proyectos de ley.

Esta investigación se concentra exclusivamente en la última de estas labores: la legislativa. El objetivo es analizar las capacidades institucionales que tienen los parlamentarios y el Congreso Nacional en general para participar de la deliberación de la política pública contenida en un proyecto de ley. No es entonces una investigación sobre las atribuciones del Congreso Nacional o su capacidad institucional. Por eso es que no se analizarán aquí diversas reglas que conducen las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ni tampoco se abordará el debate en torno al régimen de Gobierno. El objeto es analizar las capacidades de los congresistas para participar con densidad en la deliberación sustantiva de políticas públicas.

Para lo anterior, los capítulos 2 y 3 efectúan un diagnóstico. El primero examina la carga legislativa de los parlamentarios tanto en comisiones como en la sala; y tanto respecto a los proyectos en general como respecto a la Ley de Presupuestos. El segundo analiza el sistema de asesoría legislativa que apoya la labor de los congresistas. Lo hace en abstracto; y luego muestra datos que permitan apreciar la realidad de este tipo de asesoría. Como se verá, ambos capítulos dan cuenta de un cierto desamparo en las capacidades de los legisladores al momento de enfrentarse a los proyectos de ley.

Tras el diagnóstico, el capítulo 4 rescata la importancia de legislaturas y legisladores con capacidad de análisis técnico y luego teoriza sobre la forma de fortalecer esas capacidades en el Congreso Nacional.

Habiendo determinado un diagnóstico y fijado las bases conceptuales, los capítulos que siguen abordan las propuestas. El capítulo 5 plantea algunas que se han hecho en materia de asesoría legislativa y asesoría presupuestaria. Luego estudia globalmente la experiencia comparada y desarrolla el caso de Estados Unidos. Y el capítulo 6 efectúa una propuesta concreta para Chile en esta materia a fin de fortalecer la asesoría de confianza y la asesoría neutral tanto para la tramitación de los proyectos de ley como para la Ley de Presupuestos.

El capítulo final, presenta los aspectos de economía política a tener en consideración para la puesta en marcha de la referida propuesta.

2 / Diagnóstico. La carga legislativa de un congresista

Diversas cifras permiten evaluar la carga legislativa de un parlamentario.

2.1. Número de comisiones legislativas

La Cámara de Diputados cuenta con 26 comisiones permanentes integradas cada una por 13 diputados. El Senado tiene 21 que integran cinco senadores. El promedio de comisiones por diputado es de 4,6; el de senadores, es de 1,8.

Una razón que permite entender esta diferencia entre comisiones por congresista en la Cámara y en el Senado es que la presencia del senador es más relevante que la presencia del diputado en su respectiva comisión. Ello porque una comisión en la Cámara funciona con cuatro diputados, esto es, un quórum de 30,7 por ciento. En el Senado en cambio se requieren tres senadores para el trabajo en comisiones, esto es, un quórum de 60 por ciento.

El número de comisiones ha tendido a aumentar paulatinamente. Todo augura que con el aumento del número de parlamentarios bajo el nuevo sistema electoral el número de comisiones aumentará todavía más. Ello dado que, como muestra la literatura, los parlamentarios tienen incentivos a ir aumentando más que reduciendo el número de comisiones: a mayor número de comisiones, más presidencias que asignar; mayores espacios de influencia y eventual figuración; y nuevas orgánicas que pueden abordar temas atractivos para la opinión pública.

2.2. *El trabajo de comisiones*

La carga de trabajo de las comisiones es dispar. Algunas se reúnen dos o tres veces por semana, mientras que otras lo hacen esporádicamente. Es sabido que las Comisiones de Hacienda o la de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de ambas cámaras tienen gran cantidad de trabajo. Mientras que las comisiones de Deporte o de Desarrollo Social, en la Cámara de Diputados, y la de Vivienda o la de Pesca en el Senado, lo hacen menos regularmente y no siempre para analizar proyectos de ley.

Pero aun así, el trabajo de comisiones es la piedra angular del trabajo legislativo. Ahí se debaten en detalle los proyectos de ley y se reciben a expertos y grupos de interés que plantean sus comentarios a los proyectos de ley.^[1] Sus integrantes, más por la experiencia que por el estudio de los temas, tienen conocimiento y una cierta aproximación casuística que desafía a los expertos. Y si bien las reglas de cada comisión son diversas y regidas regularmente por la costumbre y acuerdos internos, lo usual es que los proyectos de ley se lean y debatan casi en su totalidad

[1] Esto último está muy bien caracterizado en *La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno* (PNUD 2017).

durante las sesiones de comisión. En esta tarea la labor de la secretaría de las comisiones alivia el trabajo legislativo aunque, como es obvio, no puede suplantar la decisión de fondo de los congresistas enfrentados a la votación del proyecto y sus artículos.

Una forma de apreciar el trabajo en comisiones permanentes es observando el número de proyectos que se debaten en un año determinado. Los Cuadros N° 1 y 2 muestran, para dos años tomados al azar (2007 y 2016) los proyectos debatidos en las comisiones de Hacienda, Constitución y Trabajo.

CUADRO N° 1 / Proyectos debatidos en las comisiones de Hacienda, Constitución y Trabajo

Comisión	Cámara de Diputados		
	Proyectos tratados	Mensajes	Mociones
Hacienda (2007)	46	42	4
Hacienda (2016)	45	43	2
Constitución (2007)	37	18	19
Constitución (2016)	31	7	24
Trabajo (2007)	10	3	7
Trabajo (2016)	11	1	10

CUADRO N° 2 / Proyectos debatidos en las comisiones de Hacienda, Constitución y Trabajo

Comisión	Senado		
	Proyectos tratados	Mensajes	Mociones
Hacienda (2007)	47	42	5
Hacienda (2016)	55	54	1
Constitución (2007)	49	17	32
Constitución (2016)	15	6	9
Trabajo (2007)	21	8	13
Trabajo (2016)	15	2	13

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los resultados de las comisiones, según páginas institucionales. Se contabiliza número de proyectos tratados, por lo que si un mismo proyecto se ve en varias sesiones, solo se contabiliza una vez.

De estas cifras se pueden extraer algunas conclusiones:

- Como se dijo, la carga de trabajo es dispar. La Comisión de Hacienda de ambas cámaras discute más proyectos que la de Constitución y esta última más que la de Trabajo. Pero cabe considerar que la Comisión de Hacienda muchas veces, por mandato legal, no estudia todo el proyecto sino que solo las materias vinculadas con esa comisión.
- Las cifras de una misma comisión son relativamente constantes para el 2007 y para el 2016. La única diferencia que se aprecia es en la Comisión de Constitución del Senado.^[2]
- En cualquier escenario, la carga de trabajo no deja de ser relevante. Ello implica, al menos en teoría, que el parlamentario que integra la comisión tiene que interiorizarse de ese número de proyectos de ley, ponderar las consecuencias de la regulación, leer cada uno de sus artículos y votar, entre otras exigencias que implica la labor de legislador. Si se considera además, como se ha dicho, que los parlamentarios suelen integrar más de una comisión y que las labores legislativas no son su única responsabilidad, la cifra de proyectos debatidos por comisión constituye una carga de trabajo legislativo importante. Más aún si se tiene en consideración que estas cifras no cuantifican las comisiones mixtas que integran diputados o senadores ni las comisiones investigadoras que integran los diputados.

2.3. El trabajo en sala

El trabajo en sala también requiere, al menos en teoría, un esfuerzo legislativo por parte de los parlamentarios. La sala conoce de todos los proyectos de ley una vez que estos han sido informados por la comisión. Si la comisión es, como se le ha llamado, la sala de máquinas del trabajo

[2] Una explicación de esta diferencia puede estar en que el año 2016 la Comisión de Constitución concentró su trabajo en el análisis de mensajes del Ejecutivo que, por su extensión o relevancia, requirieron de más tiempo para ser despachados como el proyecto de ley que crea la Comisión de Valores, la despenalización del aborto o la creación del nuevo SERNAC. El 2007 en cambio, la Comisión se concentró en el estudio de mociones que, por su naturaleza y ámbito, son más breves.

legislativo, el trabajo en sala viene a ratificar lo hecho por la comisión o, en algunas ocasiones, a enmendarlo.

Las cifras también muestran una intensa actividad de las salas. Ello se aprecia tanto desde la perspectiva del número de votaciones que se producen en la sala como del análisis de los proyectos que deben ser debatidos.

El número de votaciones en las que un parlamentario debe participar es elevado. Si se analiza el periodo 2010-2014 se aprecia que en la Cámara de Diputados se efectuaron 3.189 votaciones vinculadas a proyectos de ley. Este número excluye otras votaciones como las de proyectos de acuerdo. Es decir, mensualmente los diputados participaron en 72,4 votaciones.^[3] La cifra muestra, aunque con los matices que haremos más adelante, que el trabajo en sala también impone una cierta carga de relevancia en el parlamentario diligente.

Si el trabajo en sala se mira desde la perspectiva de los proyectos de ley que deben analizarse se alcanza una conclusión similar. El Cuadro N° 3 muestra el número de proyectos despachados en la sala de la Cámara de Diputados en tres años distintos.

CUADRO N° 3 / Número de proyectos despachados en la sala de la Cámara de Diputados según año

2005	280
2010	300
2016	272

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados. Los proyectos pueden despacharse al Senado, a la comisión respectiva o para promulgación.

El Cuadro N° 4 muestra los proyectos discutidos, ya no los despachados, durante agosto del año 2015 tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado.

Por último, el Cuadro N° 5 muestra el número total de páginas de los informes de los proyectos discutidos en el mes de agosto del 2015. Los pro-

[3] Campos-Parra y Navía (2017).

yectos de ley son siempre informados por una comisión que elabora un informe. Ese informe contiene el detalle del debate al interior de la comisión y el proyecto de ley final despachado por esta. Su lectura permite entender los alcances del proyecto de ley, las razones que lo justifican, las opiniones recibidas por la comisión y el debate de cada uno de sus artículos.

CUADRO N° 4 / Proyectos discutidos en cada una de las salas durante agosto del año 2015

Cámara de Diputados	16
Senado	13

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la página de la Cámara de Diputados y del Senado revisando los boletines en tabla. Para ambas cámaras se revisaron los boletines de sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales contabilizando los proyectos que efectivamente se trataron en cada sesión, independiente si se despacharon o no. Si se repite el mismo proyecto en más de una sesión, solo se contabiliza una vez.

CUADRO N° 5 / Número total de páginas de los informes discutidos en sala durante el mes de agosto del año 2015

Cámara de Diputados	436 páginas
Senado	631 páginas

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la página de la Cámara de Diputados y del Senado, revisando los boletines en Tabla y contando las páginas de los informes correspondientes. En el caso del Senado, se revisaron los boletines votados en Sala contando las páginas de los informes correspondientes. Se consideraron sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales. En el caso de los proyectos en tercer trámite constitucional se contabilizó el Oficio enviado por la Cámara Revisora en donde se detallan los cambios realizados al proyecto.

Las cifras dadas ratifican la carga de trabajo legislativo de los parlamentarios ya no solo por el trabajo en comisión sino que producto del trabajo en sala.

2.4. El rol del parlamentario y las bancadas en el trabajo legislativo de la sala

Con todo, las cifras anteriores requieren algunos matices. Barack Obama escribió que una de las primeras sorpresas que recibió al ser elegido Senador federal fue que la sala del Senado de Estados Unidos estaba casi

siempre vacía.^[4] Ello es normal en Estados Unidos, en Chile y en otras partes del mundo. El trabajo en sala no exige la participación de todos los parlamentarios ni un involucramiento como el que demanda las comisiones. Para eso es que los parlamentarios de los diversos partidos se especializan. Así en la sala, los integrantes que cada partido tenga en la comisión son los que marcan la pauta e influyen en las decisiones de los parlamentarios del mismo partido.

Pero ello no libera de toda responsabilidad al parlamentario. Es cierto que no es razonable exigir que cada uno conozca el contenido de todas las páginas que tiene un informe ni que tenga una opinión formada en cada una de las votaciones en que participe. Pero ello no quita que un buen parlamentario tenga un conocimiento general del proyecto de ley que está votando y de los temas más debatidos o relevantes del mismo. Que al menos pueda formarse una opinión sobre la temática que se discute. Si se exige este estándar es posible concluir que el trabajo en sala también demanda exigencias legislativas relevantes.

Aun cuando no se exija tal estándar individual, el estándar que se le exige a la bancada es distinto. Los congresistas del mismo partido político se agrupan en bancadas o comités parlamentarios que se organizan al inicio de las sesiones del respectivo período legislativo a fin de deliberar y decidir diversas materias legislativas y políticas. Lo normal es que, al interior de cada bancada, los temas se reparten entre los parlamentarios de forma que se suele delegar y confiar en el parlamentario especializado del partido que participó en la comisión y en el debate del proyecto.

Es por eso que al menos alguno de los integrantes de la bancada requerirá conocer el proyecto de ley que se debate con mayor detalle para liderar la votación y la discusión en sala. Si bien la exigencia no es al parlamentario individual sí lo es al grupo parlamentario que se asocia en torno a un partido político. Por eso sí es posible reclamar del partido una opinión más fundada del proyecto de ley, de sus diversas aristas y consecuencias.

[4] Obama (2006, 22). *The Economist* narra una situación similar para Alemania en "Order! Order!" Octubre 18 - 24. 2014.

Desde esta perspectiva, el trabajo en sala también es relevante pues, en gran medida, es ahí donde se expresa la voz legislativa del partido político. Y por eso entonces es razonable alguna deliberación partidista previa a la discusión y a la votación. Para eso la bancada de parlamentarios también debe desplegar esfuerzos a fin de formarse una opinión que contraste las diversas voces al interior de la misma sin que esta quede concentrada exclusivamente en el parlamentario que debatió el tema en la comisión. Es en este sentido que cobra fuerza la necesidad de fortalecer la capacidad de análisis legislativo que tengan las bancadas, según se planteará más adelante.

2.5. La complejidad de la Ley de Presupuestos

Un último punto que merece atención para analizar la carga de trabajo legislativo del Congreso es examinar algunos aspectos de la tramitación de la Ley de Presupuestos. Como se sabe, es esta una ley periódica que se discute anualmente los meses de octubre y noviembre. Su relevancia es evidente. Los parlamentos nacieron, como recuerda la Carta Magna, como una forma de contrarrestar el poder del monarca en la definición de ingresos y gastos. Y en el Estado moderno, el presupuesto es la herramienta de gestión gubernamental por excelencia al punto que se ha dicho que “gobernar es hacer presupuestos” (Wildavsky 2001).

Para esta investigación, lo relevante en materia presupuestaria es constatar dos datos. El primero es que durante el siglo XX la experiencia mundial muestra que los parlamentos han ido disminuyendo su participación en la decisión presupuestaria (Schick 2002). Con todo, sigue siendo una exigencia básica de cualquier democracia que los aspectos esenciales del presupuesto fiscal se sigan debatiendo y, mayormente, decidiendo en las asambleas legislativas. Esto también ocurre en Chile no obstante ciertas reglas limitativas de la potestad legislativa.

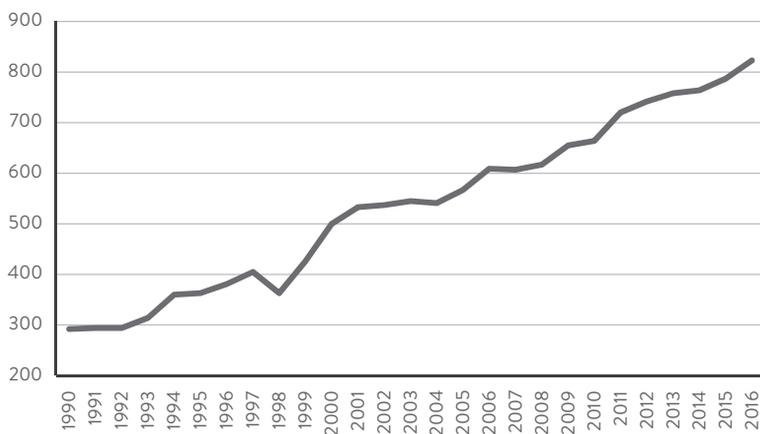
El segundo punto, y más relevante para esta investigación, es que los presupuestos han tendido a complejizarse en las últimas décadas. Ello tanto por la sofisticación que han alcanzado las ciencias económicas y la política fiscal (ej. reglas de superávit, mecanismos de endeudamiento, políticas tributarias, etc.) como por la complejidad misma de la Ley de Presupuestos que se ha transformado, mundialmente, en un vehículo

de reformas a otros cuerpos legales; dicho en su término anglosajón, en verdaderas leyes *omnibus*.

No es del caso discutir las razones de este fenómeno ni sus defectos. Lo cierto es que, en Chile y el mundo, puede apreciarse claramente que las leyes de presupuestos han sido mecanismos para introducir legislación sustantiva. En Chile se aprecia, por ejemplo, al ver que la Ley de Presupuestos se ha utilizado como mecanismo para programas piloto que luego se han regulado en leyes permanentes. Ejemplo de ello es Chile Crece Contigo, el Ingreso Ético Familiar o, recientemente, la gratuidad de la educación superior. Todos ellos son sustantivamente reglamentados en las denominadas “glosas presupuestarias” que se despliegan por gran parte de la Ley de Presupuestos y consumen casi todo el debate en el Congreso (Soto 2017, 375).

Una forma de visualizar esta realidad se aprecia en el Gráfico N° 1. En él se puede ver el número de páginas que han tenido las leyes de presupuestos desde 1990 en adelante. En ese lapso las partidas han aumentado de 20 a 26 y el número de capítulos ha seguido una tendencia similar. Pero es en el número de páginas donde se ha producido el mayor aumento ya que, entre 1990 y 2016, han crecido en un 182 por ciento.

GRÁFICO N° 1 / Número de páginas de la Ley de Presupuestos 1990-2016



Fuente: Soto 2016.

Y si se analizan partidas emblemáticas como la del Ministerio de Educación o del Ministerio de Vivienda, se tiene que el cambio es mucho más intenso dado que el número de páginas de la partida presupuestaria aumentó en los porcentajes que muestra el Cuadro N° 6.

CUADRO N° 6 / Número de páginas de las partidas correspondientes al Ministerio de Educación y Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Partida	Ley de Presupuestos 1990	Ley de Presupuestos 2016	Porcentaje de variación
Educación	16	92	475
Vivienda	9	46	411

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes de presupuestos respectivas.

De lo anterior se puede concluir que, junto con la exigencia propia de los diversos proyectos de ley, la Ley de Presupuestos anual también presenta complejidades adicionales para los parlamentarios. Ello en un contexto especial de tramitación que dura solo dos meses (octubre y noviembre) y que se concentra en subcomisiones especiales que integran en total trece diputados y trece senadores.

2.6. Conclusión

De lo escrito se puede apreciar que, tan solo observando la labor legislativa de los parlamentarios y obviando el político, fiscalizador y de representación, la carga de trabajo que implica la tramitación y debate de los proyectos de ley es relevante. Ello exigiría de un buen parlamentario una atención permanente a los diversos proyectos que se discuten en sala y un estudio más profundo de aquellos que son informados por las comisiones a las que pertenece.

3 /

El desbalance en la asesoría legislativa: Gobierno versus Congreso

Este capítulo se detiene en la asesoría legislativa que tienen los parlamentarios. Primero se analizan en abstracto las distintas formas de asesoría. Luego se proponen algunos datos que permiten comprender a cabalidad el desbalance entre el Gobierno y el Congreso en esta materia.

3.1. El sistema de asesoría legislativa en abstracto

i) Las Asignaciones Parlamentarias

Los congresistas reciben periódicamente diversas asignaciones para el mejor ejercicio de sus funciones. Las relevantes para esta investigación, pues se vinculan con asesoría legislativa, son las siguientes según las ha definido el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias:

- a) *Asignación Personal de Apoyo*. Su propósito es el financiamiento de todos los gastos relativos a la contratación de personal que colabore directamente con el Senador o Diputado en el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio de sus atribuciones. Son contrataciones con personas naturales.
- b) *Asignación Asesorías Externas*. Su finalidad es financiar la contratación de asesorías externas especializadas en las diversas áreas de la función parlamentaria. Pueden contratarse personas naturales o jurídicas.^[5]

CUADRO N° 7 / Monto mensual de asignación personal de apoyo y asignación asesoría externa

Asignación personal de apoyo	\$ 6.261.780 por diputado
	\$ 7.052.742 por senador
Asignación asesorías externas	\$ 2.399.648 por diputado
	\$ 3.239.525 por senador

Fuente: Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias.

El Consejo Resolutivo ha reglamentado criterios de uso de estas asignaciones. Por ejemplo, prohíbe que sean destinadas a asesorías de imágenes, encuestas, estudios de opinión, entre otras. También prohíbe que la asignación de asesoría externa sea acumulada más allá de dos meses.

[5] Las otras asignaciones son: C) Asignación Gastos Operacionales. Su objetivo es solventar los gastos en que se incurre para pagar bienes y servicios asociados de modo directo al desempeño de la función parlamentaria. D) Asignación Aéreos Nacionales. Su propósito es facilitar los desplazamientos del Senador o Diputado, dentro del territorio nacional, para el cumplimiento de su función parlamentaria. <http://bit.ly/2s9IOR4>

Por último, autoriza traspasos de hasta un 50 por ciento desde la asesoría externa a la de personal de apoyo.^[6]

ii) Los asesores de las bancadas o comités

Las bancadas en cada una de las cámaras se agrupan en comités parlamentarios. Los comités reúnen a un número determinado de diputados o senadores a fin de facilitar la toma de acuerdos en la respectiva cámara. Lo regular es que los comités estén integrados por parlamentarios del mismo partido político quienes son representados por uno de ellos en las reuniones de comité.^[7]

Cada comité parlamentario también cuenta con un número más bien reducido de asesores parlamentarios, además de personal administrativo. Para eso recibe un monto mensual que se calcula conforme al número de parlamentarios adscritos al respectivo comité.^[8] En esta materia el Consejo Resolutivo también establece criterios de uso.

iii) El personal del Congreso Nacional

Cada comisión, sea permanente, especial o investigadora, cuenta con un secretario abogado y con un abogado ayudante que levantan las actas, elaboran los informes y están disponibles para entregar sus opiniones jurídico técnicas cuando se les solicita. Los secretarios son abogados de gran experiencia en sus áreas pues han desempeñado esas funciones en la misma comisión por años e incluso décadas. Su trabajo está rodeado de una cierta cultura institucional de neutralidad partidista y capacidad técnica que es generalmente reconocida por los parlamentarios.

Pero las secretarías de comisión no son asesores legislativos de los parlamentarios o de una bancada. No elaboran mociones ni indicaciones;

[6] Oficio 40/2012; 47/2015 y 27/2016.

[7] Sobre el trabajo de los comités ver Soto (2015, 71 y ss.).

[8] Tanto la Cámara de Diputados como el Senado entregan los siguientes recursos mensualmente por diputado o senador, según corresponda:

Asignación Personal de Apoyo: \$988.702

Asignación Asesorías Externas: \$299.956

Asignación Gastos Operacionales: \$ 23.997

no negocian con el Ejecutivo o con los asesores de los parlamentarios. Es un tipo de asesoría neutral que cumple un rol insustituible como ministros de fe del debate al interior de las comisiones y en la sala.

El número de personas dedicadas a estas labores se aprecia en el Cuadro N° 8.

CUADRO N° 8 / Personal dedicado a funciones legislativas en la Cámara de Diputados y el Senado

	Cámara de Diputados	Senado
Secretaría	59	48
Redacción	27	25
TOTAL	86	73
Porcentaje del total de funcionarios	20	18

Nota: Total de funcionarios de la Cámara de Diputados a diciembre de 2016: 426 (Planta y Contrata). Total de funcionarios del Senado: 400 (planta, contrata y honorarios). Cifras a diciembre de 2016 para la Cámara de Diputados y a noviembre de 2016 para el Senado.

Fuente: Elaboración propia.

iv) La Biblioteca del Congreso Nacional (BCN)

La BCN ha desarrollado un buen sistema de asesoría legislativa que presta servicios a los parlamentarios, a las bancadas, a las comisiones y funcionarios del Congreso, esto es, asesores parlamentarios, abogados y secretarios, secretarías de Sala, entre otras similares. Los productos que inciden en la asesoría legislativa son los denominados “Análisis” y las “Referencias”.

Los Análisis están definidos como “asesoría especializada que se presta al conjunto de la comunidad parlamentaria. Pueden ser descriptivos, explicativos o prospectivos”. Las Referencias constituyen información que responde a una consulta particular sobre una determinada temática, de carácter general o especializado (Biblioteca del Congreso Nacional 2015 A, 21).^[9]

El número de informes que prepara anualmente la BCN puede apreciarse en el Cuadro N° 9. Además de estos informes, el equipo de asesoría legislativa de la BCN elabora otros productos como “argumenta-

[9] La última memoria disponible en la página web de la BCN es la del año 2015.

CUADRO N° 9 / Número de Informes que prepara anualmente la BCN

Cliente	Senado Análisis + Referencias	Cámara Análisis + Referencias	Total Congreso Análisis	Total Congreso Referencias	Total
Parlamentarios	474	1.411	1.327	558	1.885
Comisiones	129	217	308	38	346
Bancadas	11	50	29	32	61
Funcionarios Congreso	25	66	41	50	91
Total	639	1.744	1.705	678	2.383

Nota: Cada una de las dos primeras columnas suma los productos que recibe cada cámara. Las dos siguientes muestran la misma cifra total pero distinguiendo el producto (“análisis” o “referencia”).

Fuente: Memoria Anual BCN 2015.

ciones, ponencias o discursos” y “proyectos de resolución o enmiendas” (Biblioteca del Congreso Nacional 2015 B, 5).

La BCN cuenta con 50 personas dedicadas a la asesoría parlamentaria que se agrupan en diversas áreas de análisis: legal; economía; gobierno, defensa y relaciones internacionales; políticas sociales; recursos naturales, ciencia y tecnología y una sección de estudios (Asesoría Parlamentaria BCN julio 2015).^[10]

El trabajo de la BCN en esta materia merece especial atención pues cierto tipo de asesoría podría facilitar la eventual captura de la BCN o alguno de sus funcionarios por un grupo político. Y ello no solo causaría un grave daño a la institución sino que también erosionaría la capacidad de la BCN de presentarse como un actor neutral.

Del análisis de estos datos y de otros recopilados pueden plantearse dos preocupaciones.

[10] Cabe destacar que en la memoria de la institución se informa que en esta área trabajan 176 personas que se califican de analistas, investigadores o labores similares en el área legislativa y de fiscalización. Sin embargo, esta cifra incluye personas que no estarían dedicadas a la asesoría parlamentaria según puede concluirse de otro texto de la BCN titulado Asesoría Parlamentaria (2015). Es recomendable que la propia BCN coordine adecuadamente la información de ambas fuentes.

La primera es que la asesoría parlamentaria que presta la BCN todavía no adscribe a un sistema de total neutralidad. Hace una década prestaba servicios que fácilmente podían confundir su neutralidad, como la preparación de mociones, de discursos en sala u otros similares. Hoy, si bien se ha reducido el ámbito de asesoría no-neutral, todavía presta servicios similares como la elaboración de los denominados textos guiados, o la preparación de presentaciones o discursos a las mesas de ambas cámaras y a algunos parlamentarios.^[11]

No es adecuado que la BCN preste estos servicios de asesoría no-neutral pues rompe la cultura institucional de imparcialidad que debe caracterizar su gestión. Además, estos servicios, en la medida que no sean abiertos al público, pueden favorecer la probabilidad de reelección del parlamentario en perjuicio del incumbente.^[12]

Un segundo asunto que merece atención es que no hay un sistema instalado que regule la demanda de los parlamentarios y comisiones por informes. O dicho de otra forma no hay protocolos precisos que reglamenten las solicitudes. Parece necesario, generar protocolos que permitan gestionar la demanda de este tipo de asesoría.

v) La Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado

La Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado tiene su origen en la Ley N° 19.875 que dio carácter permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos a fin de hacer un seguimiento regular del presupuesto ya no solo al momento de aprobarlo sino que también durante su ejecución.^[13] Esa ley estableció que la Comisión contaría con una

[11] La neutralidad de la institución y de los productos que elabora no alcanzará nunca a evitar la parcialidad de algún funcionario. Para estos casos es que la BCN debe tener mecanismos de control y códigos de conducta internos que sean exigibles a los asesores. Un caso polémico fue la intervención de un funcionario de la BCN en la Comisión Investigadora tradicionalmente denominada “Caso Johnson”. Ver <http://bit.ly/2sfwSMw>

[12] Una crítica a la falta de imparcialidad, en Valdés y Soto (2009, 59 y 68).

[13] Modifica el artículo 19 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el objeto de dar carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos (DO 28.05.2003).

unidad especializada que prestaría apoyo. Esta unidad está radicada en el Senado y cuenta hoy con cuatro profesionales y un administrativo.^[14]

vi) Asesoría al oficialismo: SEGPRES y Ministerios

Por último hay un tipo de asesoría difícil de cuantificar. Es la que presta regularmente el Gobierno a los parlamentarios afines. Esta asesoría no está centralizada en un ministerio sino que se da por vías informales entre los ministerios y los parlamentarios oficialistas que integran las comisiones vinculadas. Se traduce en elaboración de minutas, indicaciones e incluso discursos para sala. También en reuniones periódicas y en la planificación conjunta de la agenda legislativa.

Es esta una institución informal, según la ha calificado la literatura, que modera el presidencialismo y que permite atraer y fidelizar al oficialismo con su Gobierno.^[15]

3.2. La asesoría legislativa en la práctica

Durante el segundo semestre del 2017 el sistema de asesoría legislativa actual fue objeto de una severa crítica en la opinión pública. Todo se inició a raíz de supuestos informes copiados de internet que fueron pagados por el Senador Guillier con las asignaciones para asesoría legislativa. Luego se supo que el caso no era el único y el asunto siguió en la prensa motivando incluso la intervención del Ministerio Público.^[16] A continuación se describen los distintos tipos de asesoría que puede recibir un

[14] Montalva señala que esta Unidad no corresponde a un centro de costos particularizado y que su financiamiento proviene del Senado. Agrega que desarrolla informes e investigaciones en los siguientes ámbitos: informes mensuales de ejecución presupuestaria; informes temáticos (ej. gastos en publicidad); informes sectoriales; informes de seguimiento del cumplimiento de la Ley y el protocolo; e informes específicos ante peticiones parlamentarias. (Montalva 2017, 254).

[15] Sobre las instituciones informales en Chile ver Siavelis (2006).

[16] Diversas noticias dieron cuenta de los hechos. La denuncia se inicia con una investigación de Radio Biobío que se publica el 05.09.2017 (“Los informes copiados de internet que Guillier pagó con recursos parlamentarios”). Luego diversos medios profundizan en torno a las asesorías legislativas. *CIPER*: “Asesorías parlamentarias: al menos 40 diputados pagaron por informes plagiados” (07.09.2017); *La Tercera*: “Senadores pagan a 545 personas por apoyo y asesorías en un mes” (15.09.2017); *El Mercurio*: “La fórmula que pudo ahorrarle al Senado la controversia por asesorías” (17.09.2017), entre otras.

parlamentario. Si bien no hay un juicio de mérito sobre cada una de ellas, al final se propone fortalecer la asesoría de confianza y los controles en torno a ella para crear una especie de cultura institucional que impregne al asesor legislativo. Ello, junto a otros mecanismos, puede motivar que este tipo de polémicas se vuelva a repetir.

i) Los asesores personales y de bancadas

Las normas reseñadas más arriba llevan a que cada parlamentario pueda contratar personal de apoyo y asesoría externa. Adicionalmente, las bancadas también pueden hacer lo propio con los recursos asignados.

En el caso de los parlamentarios individualmente considerados, el Cuadro N° 10 muestra los asesores contratados por cinco diputados y cuatro senadores, elegidos en forma aleatoria.

CUADRO N° 10 / Personal de apoyo y asesoría externa en materias legislativas de los parlamentarios

	Personal de apoyo (todos permanentes)	Asesoría externa	Total
Diputado 1	3	2 permanentes	5
Diputado 2	2	3 (2 permanentes + 1 circunstancial)	5
Diputado 3	2	1 permanente	3
Diputado 4	1	3 (2 permanentes + 1 circunstancial)	4
Diputado 5	6	1 permanente	7
Senador 1	2	1 permanente	3
Senador 2	No tiene	2 permanentes	2
Senador 3	2	1 permanente	3
Senador 4	2	2 permanentes	4

Nota: En cada caso se contabilizaron las personas que aparecen contratadas con los cargos de asesores parlamentarios o similares. De esta forma se excluye al personal administrativo. Se incluye a las personas jurídicas contratadas como asesores externos.

Fuente: Elaboración propia con toda la información entregada y publicada en la página de transparencia de ambas cámaras entre enero y diciembre de 2016.

En lo que respecta a las bancadas, en promedio, en la Cámara de Diputados cuentan con cuatro asesores legislativos de un total de 8,6 personas que trabajan en la respectiva bancada. El promedio del Senado es de 4,8 asesores legislativos de un total de 9,75 personas que trabajan en la respectiva bancada.^[17]

De los datos anteriores se pueden sacar al menos dos conclusiones:

- *Sobre la distinción entre personal de apoyo y asesoría externa:* Inicialmente, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias ideó estos dos tipos de asesorías pensando en que el personal de apoyo estaría integrado por los asesores o colaboradores permanentes de un parlamentario. A su vez, la asesoría externa sería aquella dirigida a un tema específico o puntual vinculado con un proyecto de ley. Sin embargo, la gran mayoría de los asesores externos están contratados de forma permanente, es decir, por más de cuatro meses o renuevan sus contratos periódicamente. A su vez, la mayoría del personal de apoyo se vincula con el personal que los parlamentarios destinan a sus distritos o circunscripciones.^[18]
- *Sobre la asesoría legislativa:* Si se mira en abstracto, el número de asesores por parlamentario no es particularmente bajo. Que un diputado que integra en promedio 4,6 comisiones o un senador que integra 1,8 cuenten con ese número de asesores, tanto individualmente como por bancada, muestra una masa crítica que podría parecer suficiente. Sin embargo, la experiencia muestra que gran parte de los fondos de asesorías se destinan a laborales distritales o de representación en vez de asuntos legislativos. Ello porque el parlamentario tiene un incentivo muy claro a dirigir los recursos hacia esas necesidades. El ámbito legislativo lo cubre el Gobierno para el oficialismo u otros parlamentarios, en el caso de estar en la oposición.

[17] Las bancadas de la Cámara de Diputados son la DC, PS, PPD, PRSD, RN, UDI, PRI/Independientes, PC. En el Senado, las últimas dos no existen y se suman Amplitud/Independientes y Somos Aysén/Independientes.

[18] Agradezco a Constanza Castillo esta información quien analizó las páginas de transparencia de ambas cámaras para llegar a esta conclusión.

Lo dicho se ratifica con lo que veremos a continuación en relación al desbalance en la tarea legislativa entre el Gobierno y los parlamentarios.

ii) El desbalance en la asesoría legislativa directa

El desbalance en la asesoría legislativa puede apreciarse en la tramitación de cada proyecto de ley.^[19] Ante todo, porque hay una cierta regla no escrita que privilegia a los asesores del Gobierno por sobre los asesores legislativos en el trabajo en comisión. Así es como, normalmente, los asesores de los ministros se ubican en posiciones similares a las de los parlamentarios, esto es, se sientan en la mesa de la comisión y pueden intervenir en el debate. En la Cámara de Diputados incluso, no es necesaria la asistencia del ministro o del subsecretario en la respectiva comisión. En cambio, los asesores legislativos no solo suelen estar más atomizados sino que tienen poco acceso a los privilegios que implica poder tomar la palabra e intervenir en la deliberación. Esta práctica es antigua y no responde a reglas sino que a usos y costumbres que la realidad ha terminado por imponer.

A ello se suma que el ministro o el subsecretario que representa al Ejecutivo en la sesión están acompañados por una gran cantidad de asesores que pueden darle información para responder las preguntas e incluso hacer uso de la palabra. En cambio, cada parlamentario está ciertamente más desamparado. Si tiene algún asesor presente en la comisión, este no es experto en todos los temas de esa comisión ni tiene la experiencia necesaria para contravenir la información que pone a disposición el Ejecutivo.

Lo dicho se puede cuantificar en alguna medida en el Cuadro N° 11. Si se analiza el número de asesores de un ministro en comparación con el número de asesores de todos los parlamentarios en la tramitación de dos reformas emblemáticas del segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet, el desbalance se aprecia con claridad.

Si bien las cifras globales están equiparadas, lo cierto es que los asesores del Ejecutivo prestaron apoyo a los ministros involucrados (Hacienda, Economía y Trabajo). En cambio los asesores legislativos

[19] Una narración que muestra una realidad similar desde una perspectiva distinta en Ampuero (2013).

CUADRO N° 11 / Número de asesores del ministro vs número de asesores de los parlamentarios en la tramitación de tres proyectos de ley

Reforma	Proyecto	Asesores del Ejecutivo	Asesores de todos los parlamentarios
Reforma Tributaria	Modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Boletín 9290-05.	25	31
	Simplifica el sistema de tributación a la renta y perfecciona otras disposiciones legales tributarias. Boletín 10442-05.	25	17
Reforma Laboral	Moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo. Boletín 9835-13.	14	12

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de Comisión. No incluye ministros ni parlamentarios.

prestaron apoyo a todos los parlamentarios que intervinieron o a la comisión según de quien se trate. Por eso en este último caso, la asesoría está mucho más atomizada y se superpone, es decir, quien presta asesoría a un senador del oficialismo no apoya al de la oposición. Por eso la asesoría no puede tener el grado de especialización que muestra la del Ejecutivo.

En la Reforma Tributaria, por ejemplo, asistieron 14 funcionarios del Ministerio de Hacienda y siete del Servicio de Impuestos Internos además de otros de diversas reparticiones. Los parlamentarios, en cambio, dispersan su asesoría entre centros de estudios, integrantes de los comités parlamentarios, asesores personales y dos funcionarios de la Biblioteca del Congreso. Algo similar se aprecia en los otros proyectos.

iii) El desbalance en la asesoría presupuestaria al Congreso Nacional

Es tal vez en la Ley de Presupuestos donde se puede apreciar de forma más patente el desbalance en la asesoría del congresista en comparación con los asesores de los ministros respectivos. Esto no redundaría necesariamente en un desbalance de poderes en la etapa de aprobación del Presupuesto, pero sí implica un desconocimiento de los efectos de la decisión presupuestaria que toma el parlamentario en la Comisión y una incapacidad de abordar temas de relevancia técnica.^[20]

Una primera forma de apreciar el desbalance la han planteado Agostini y otros analizando la diferencia de remuneraciones destinadas al personal dedicado a estudios en el Ministerio de Hacienda y en la BCN, concluyen que la diferencia de sueldos entre ambas instituciones no es sustantiva en promedio. Sí lo es, en cambio, cuando analizan los sueldos de los asesores más relevantes donde la BCN no puede competirla al Ministerio de Hacienda. Lo dicho “sirve para documentar una diferencia en la capacidad de atraer analistas para una asesoría neutral en el Legislativo” (Agostini et al. 2016, 22).

El desbalance también se aprecia en el Cuadro N° 12 que muestra el número de asesores que asiste a dos subcomisiones que debatieron las partidas de Educación y Tesoro Público en la Ley de Presupuestos del año 2017.

CUADRO N° 12 /

Partida	Asesores del Ejecutivo	Asesores del Congreso
Educación	45	6
Tesoro Público	17	7

Fuente: Elaboración propia con información de los informes de las subcomisiones mixtas. No incluye ministros ni parlamentarios.

Las 45 personas que fueron a la partida del Ministerio de Educación trabajaban en el Ministerio de Educación, la Dirección de Presupuestos

.....
[20] Diversos estudios han mostrado que durante la discusión del presupuesto, por la vía de instancias informales, el poder del Ejecutivo y del Legislativo se tiende a balancear. Ver por todos, Soto (2016).

(DIPRES), el Consejo de la Cultura, la DIBAM, la Superintendencia de Educación, la Agencia de Calidad, el Consejo Nacional de Educación, la JUNAE, la JUNJI y la Fundación Integra. Por parte del legislativo, de los seis asesores, cuatro eran asesores parlamentarios y los otros dos pertenecían a la Unidad Presupuestaria y otro a un centro de estudios. En el caso de la Partida de Tesoro Público los 17 asesores del Ejecutivo correspondían a funcionarios de DIPRES. Y los siete asesores del legislativo eran, como en el caso anterior, asesores parlamentarios, de centros de estudios o de la Unidad de Asesoría Presupuestaria.

3.3. *Conclusión*

Como se ha visto, no se trata solo que la carga de trabajo legislativo sea intensa, según se vio en el capítulo anterior, sino que también los congresistas no tienen un nivel de asesoría suficiente para enfrentarla. En este capítulo, además de analizar las formas que adquieren actualmente esa asesoría, se examina el desbalance entre el Congreso y el Gobierno en el acceso a asesoría técnica en la deliberación de la política pública. Ello exige estudiar por qué es importante fortalecer las capacidades técnicas del Congreso y cómo hacerlo, cuestión que se hará a continuación.

4 /

Fortaleciendo las capacidades técnicas de la Legislatura

4.1. *La importancia de legislaturas y legisladores con capacidad de análisis*

Aunque pareciera una cuestión evidente, es necesario reflexionar algo más sobre la importancia de congresos y parlamentarios con suficientes capacidades para balancear el poder del Ejecutivo.

Ello, ante todo, por una cuestión normativa tan antigua en el constitucionalismo como es el principio de separación y balance de poderes. Ya desde el inicio se concibió este principio como una forma de separar el ejercicio de funciones y, al mismo tiempo, generar contrapesos institucionales que evitaran la concentración del poder en una de las tres ramas originales. No solo gracias a teóricos como Montesquieu sino que también,

con el devenir de las primeras constituciones, otros fueron extendiendo la importancia del principio de separación y balance de poderes.^[21]

Pero intentar fortalecer la capacidad técnica de los parlamentarios para contrastar y, en ocasiones, enfrentar las decisiones del Poder Ejecutivo busca solo hacer realidad el viejo principio de *checks and balances*. También pueden enumerarse otras razones a la luz de los desafíos de hoy.

- *Permite someter a escrutinio a quien tiene el poder.* Por razones que han sido largamente estudiadas por la ciencia política, los diversos regímenes políticos han tendido a concentrar el poder en la figura del Presidente o del Primer Ministro. Este es un fenómeno que aplica tanto para los presidencialismos como para los regímenes parlamentarios.^[22] En este contexto, el parlamento pasa a ser un escrutador de las políticas que decide la tecnocracia alojada en el Poder Ejecutivo. Esto último no debe ser, per se, objeto de crítica sino que es más bien la tendencia natural que sigue al surgimiento del Estado regulador. Pero, en este contexto, es esencial que la Legislatura tenga reales capacidades de escrutar las labores y propuestas de la rama Ejecutiva.
- *Mejora la deliberación.* Crecientemente, dada la complejidad sustantiva que adquieren las políticas gubernamentales y las leyes asociadas, se ha producido un distanciamiento entre la discusión legislativa y el debate técnico. Como lo ha caracterizado un autor, los parlamentos cada vez más son instancias de reacción intuitiva a decisiones que le proponen los expertos (Barber 2001, 85). Fortalecer las capacidades técnicas de las legislaturas permite mejorar la deliberación al elevar el debate ya no solo a la “reacción intuitiva”. Pero dado que la sede en que se desarrolla el debate es por definición una sede política de “no expertos” o, al menos, no al nivel de los técnicos que están en el Poder Ejecutivo, la deliberación siempre se mantendrá a un nivel accesible.

[21] Por todos, Vile (1998).

[22] Poguntke y Webb (2005) sostienen que muchos países con sistema parlamentario están asumiendo una práctica política más propia de los presidencialismos, sin cambio alguno en la estructura formal de sus constituciones.

En otras palabras, la deliberación en una legislatura que cuenta con capacidad técnica combinará un diálogo de expertos y, al mismo tiempo, un diálogo con políticos que pondrán a prueba al experto enfrentándolo con el lenguaje común y el día a día de la ciudadanía.

- *Transparencia y participación.* La participación de las legislaturas en la definición de políticas públicas permite entregar una respuesta institucional a las crecientes exigencias por transparencia y participación que demanda la sociedad moderna. Ante todo, porque la deliberación parlamentaria es por tradición mucho más abierta que la que se da en otras sedes. Pero además, porque en alguna medida los técnicos al interior de la Legislatura tendrían mayores incentivos a servir de transmisores de las inquietudes de la ciudadanía y los diversos grupos de interés lo que fortalece una deliberación más abierta.
- *Rendición de cuentas y buen gobierno.* La posibilidad de someter a escrutinio la decisión de los técnicos radicados en el Poder Ejecutivo es también una buena forma de rendir cuentas y evaluar el trabajo de estos. Sin la existencia de un contrapeso técnico en el Legislativo, la decisión de este último no sería capaz de apreciar todos los aspectos de la política pública debatida y muy posiblemente se quedaría en lo superficial.

4.2. *Cómo se fortalece la capacidad técnica de las legislaturas*

La capacidad técnica de los congresistas puede fortalecerse prestando atención a diversos mecanismos e instancias en las que se desarrolla el trabajo legislativo. A continuación analizaremos algunos de ellos.

- i) *El trabajo en comisiones.* La literatura especializada no duda en señalar que las comisiones legislativas de las cámaras son la “sala de máquinas” del trabajo parlamentario. En palabras de Woodrow Wilson “el Congreso en sesión es un Congreso en exhibición pública; mientras que el Congreso que está en la sala de comisiones, es un Congreso trabajando” (Martin 2014, 352). Es por eso que otro clásico autor norteamericano ha afirmado que “el rendimiento

del Congreso como institución es, en gran medida, el rendimiento de sus comisiones (...) Fortalecer el Congreso significa fortalecer sus comisiones” (Fenno 1975, 282).

Entonces, una primera forma de fortalecer el trabajo del Congreso y de los congresistas es fortalecer el trabajo que estos desempeñan al interior de las comisiones. Ello porque es en las comisiones donde se estudian los proyectos de ley y se alcanzan los acuerdos que más tarde son solo ratificados por la sala. Ahí es donde se delibera en profundidad entrando en el detalle de cada uno de los artículos de la iniciativa, se escuchan las opiniones de los expertos y se imprime ritmo al trabajo legislativo (Soto 2015, 53).

Por eso es que la literatura en esta materia coincide en que para contar con parlamentos eficientes y capaces de contrapesar las potestades formales del Ejecutivo se requiere que las comisiones en que los parlamentarios se desempeñan tengan ciertas características. Entre otras, que no haya muchas comisiones, que su tamaño no sea demasiado grande y que cuenten con apoyo de asesores técnicos (Llanos y Nolte 2006, 46).

- ii) *Asesoría de confianza*. Pero fortalecer la capacidad técnica de las comisiones puede no ser suficiente si el vínculo que estas tienen con los parlamentarios que la integran no es fluido. Para mantener esa conexión es relevante contar con cierto número de asesores de confianza del parlamentario. Ellos podrán interactuar tanto con el parlamentario afín como con los asesores técnicos y neutrales que prestan servicio en la comisión o en el Congreso. Con el legislador los une un vínculo de confianza y una comunidad de principios que permite traducir lealmente sus inquietudes en la arena legislativa; con los asesores neutrales los une un similar nivel de conocimiento en la materia y capacidad técnica que facilita el diálogo.

En Estados Unidos, como veremos, un sistema de asesoría con personal de confianza se ha desarrollado ampliamente. Estos negocian con los legisladores, lobistas y personas del ejecutivo en variados temas, proyectos de ley y estrategias políticas. Comúnmente acompañan a los congresistas a la sala para asesorarlos, preparar indicaciones y negociar. En definitiva, “son

los que hacen el trabajo preparatorio esencial que puede llevar a cambios en políticas o nuevas leyes” (Davidson y Oleszek 2004, 220).

- iii) *Instituciones técnicas con foco presupuestario*. Por último, también son de importancia las instituciones técnicas dependientes de los congresos, esto es, instancias de asesoría neutral que cumplen funciones específicas con un alto nivel de calidad a fin de contrapesar la acción de sus pares en el Ejecutivo.

Tradicionalmente este tipo de instancias se han agrupado en torno a las bibliotecas de las legislaturas. Pero recientemente también han surgido al margen de estas principalmente en la asesoría en materias presupuestarias.

La existencia de oficinas de presupuesto bajo la dirección de las legislaturas es una importante herramienta de equilibrio que rompe el monopolio sobre la información presupuestaria que ha tenido tradicionalmente el Ejecutivo. Igualmente, una agencia dependiente de la legislatura puede contribuir a simplificar la complejidad del presupuesto pues su público objetivo serán los parlamentarios. Por lo mismo, los incentivos institucionales facilitarán el acceso a la información por parte de estos.

La información que suministran las oficinas de presupuesto gubernamentales tiende a ser más compleja pues su público objetivo es tanto miembros de la burocracia con experiencia financiera o contable como el conjunto de expertos especializados que siguen las cifras fiscales. Es por esto que las oficinas de presupuestos en los congresos contribuyen a promover la transparencia en el presupuesto ante el público general, que tiene acceso a la información simplificada que se prepara para los parlamentarios. Ello puede mejorar la credibilidad del proceso y aumentar la responsabilidad y control sobre los actores pues profundiza la comprensión de las consecuencias directas e indirectas de las decisiones. Esto último, puede redundar también en mayor disciplina fiscal.^[23]

[23] Un desarrollo de estos y otros efectos de las oficinas de presupuesto de las legislatu-

Pero las oficinas de presupuesto de los congresos pueden ir más allá de la simplificación de la información presupuestaria. Entre sus roles en el derecho comparado, además de asesorar a los congresistas en los debates presupuestarios, se encuentran también hacer proyecciones fiscales de mediano y largo plazo; cuantificar el impacto de nuevos impuestos, proyectos u otras decisiones de gasto; proponer presupuestos alternativos o líneas de base diversas a aquellas que propone el Gobierno; analizar políticas económicas, tributarias u otras regulaciones con impacto financiero; o proponer recortes de gasto. Todo ello permite equilibrar la decisión presupuestaria de un modo más eficaz y concreto (Anderson 2009 A, 5-7 y Lienert 2010, 16).

- iv) *Herramientas de acceso a la información.* Por último, también es importante que cada una de las instancias anteriores tenga herramientas suficientes para acceder a información y bases de datos que permitan escrutar con todos los datos las políticas públicas que se debaten. Porque, al decir de Ampuero, es “mucho más razonable y eficaz no intentar replicar los recursos de información y conocimiento del Ejecutivo, sino contar con los recursos y mecanismos necesarios para requerir aquellos que fueron insumos de los mensajes y verificarlos oportunamente durante el proceso legislativo” (Ampuero 2013, 47).

La carencia de estas herramientas es un tema que se arrastra por mucho tiempo. Antes de 1973, ya se consignaba la imposibilidad del Congreso de instaurar un sistema de información estable que pudiese mantenerse sin necesidad de alteraciones periódicas (Pizarro 1978, 18). En la actualidad, las atribuciones fiscalizadoras que entrega la Constitución son percibidas como menos eficaces que las normas de la Ley de Acceso a la Información Pública. Y en muchos casos, como los antecedentes que sirven de base a los informes financieros que elabora la Dirección de Presupuestos, no es posible acceder a ellos.

.....
ras en Johnson y Stapenhurst (2009, 161-162). También en Anderson (2009, 4).

Sistemas de asesoría parlamentaria: debates y experiencia comparada

5.1. Algunas propuestas

i) Asesoría legislativa

En Chile la creación de un sistema de asesoría no parece ser percibido, a nivel legislativo, como un mecanismo de balance. Contrasta esto con la actitud del Congreso en el siglo XIX cuando conscientemente se fortaleció la capacidad del Legislativo como contrapeso al Ejecutivo. Como afirma Obando, “los líderes parlamentarios captaron rápidamente las ventanas de oportunidad que disputas legales con el gobierno les proveyeron para, precisamente, establecer y expandir el personal, tanto en 1834 y 1853, esto es, bajo la República Conservadora” (Obando 2011, 209).^[24]

Pero hoy, cuando se debate sobre balance entre el Congreso y el Presidente, la discusión se centra en reglas –urgencias, veto– o en áreas de competencia –iniciativa exclusiva–. Pero no en capacidades instaladas para balancear el poder. Aun así, muchos insisten en la importancia de un sistema de asesoría que permita generar un espacio de debate en un pie de igualdad (Viera-Gallo 2014 y García 2014).

Cristóbal Aninat y Patricio Navia se refieren al tema dentro del macro tema de reformas políticas. Constatan que, si bien la decisión debe recaer en los políticos, es clave que estas se adopten también en base a criterios técnicos por lo que llaman a fortalecer las capacidades técnicas de ambos poderes, pero especialmente del legislativo (Aninat y Navia 2005, 14).

Junto a Salvador Valdés, hace algunos años, también llamamos a fortalecer la asesoría legislativa a fin de vincular el trabajo político con el conocimiento de los expertos y reducir las asimetrías de información que existen tanto a favor del Ejecutivo como de los grupos de interés.

.....
[24] Durante la vigencia de la Constitución de 1925 el mismo Obando (2016) muestra en otra investigación que el Congreso fue aumentando su personal de apoyo sea para actuar en labores de secretaría o de apoyo en la recopilación de información.

Para eso propusimos crear un sistema de asesoría legislativa de confianza dependiente de los comités parlamentarios; y reestructurar el sistema de asesoría neutral que hoy entrega principalmente la BCN. Asimismo, también plantearon la modificación del sistema de asesoría externo para garantizar independencia y capacidad técnica (Valdés y Soto, 2009).

La propuesta ha sido recientemente objeto de análisis por parte de Pablo Ruiz-Tagle. En su última publicación analiza, entre otras cosas, el balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo cuestionando el empoderamiento excesivo del Presidente de la República. En uno de los acápite, tras destacar el desbalance de capacidades técnicas entre el Ejecutivo y el Congreso, propone el crecimiento de la BCN para contrarrestar el mencionado desbalance. Critica la postura de Valdés y Soto pues considera que “el énfasis puesto en la asesoría dominada por bancadas y centros de pensamiento externos podría erosionar el sentido de conjunto y el espíritu republicano del trabajo que debiera realizarse al interior del Congreso”. Cree, en cambio, que la BCN tiene una posición privilegiada para asumir un rol protagónico dado su sentido republicano (Ruiz-Tagle 2016, 186-187).^[25]

Por último, cabe señalar que el Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, convocado el año 2015 por los entonces Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, Senador Patricio Walker y Diputado Marco Antonio Núñez, también efectuó una propuesta en esta materia. Ese Consejo sostuvo que era necesario fortalecer los equipos técnicos de apoyo a diputados y senadores para así mejorar la calidad de las leyes. El informe final puso especial énfasis en reforzar las asesorías de las bancadas “pues estas, a diferencia de las otras opciones, permiten involucrar a personas que cuentan con la confianza de los congresistas en las actividades propias de la labor legislativa”. Así, concluye, aumenta la influencia del Parlamento en la definición de la política pública. El mismo Informe agrega, con todo, que es necesario que los asesores de la bancada se sometan a un riguroso estatuto que impida que su trabajo se destine a labores diversas de las propiamente legislativas (Consejo de Modernización de la Labor Legislativa 2015).

[25] Antes, también había escrito en igual sentido en Ruiz-Tagle (2009).

ii) Asesoría presupuestaria

En lo que respecta a la asesoría en materia presupuestaria, el Informe del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, conocida también como Comisión Engel, llamó a robustecer el rol presupuestario del Congreso, reforzando la Oficina Presupuestaria del Senado (2015, 53). El Informe propone que esta oficina realice seguimiento de cambios presupuestarios y proyecciones de ingresos, gastos y deuda; levante sus propias estimaciones financieras de los proyectos de ley y publique informes complementarios a los del Ministerio de Hacienda. Para ello sería necesario concederle facultades legales para requerir al Ejecutivo información pertinente a sus funciones.

Meses después de esta propuesta, el centro de estudios Espacio Público publicó dos investigaciones que abordaron el tema e hicieron propuestas concretas. Javier Bronfman, después de analizar experiencias comparadas, propone la creación de una institución independiente aunque vinculada al Congreso Nacional, dirigida por un directorio de cinco personas propuestas por el Presidente del Senado con aprobación de 2/3 de la Cámara de Diputados.

Las principales funciones de esta entidad serían entregar información económica y presupuestaria a los congresistas y efectuar evaluaciones *ex ante* de los proyectos de ley actuando como contraparte técnica de los informes financieros que genera DIPRES. Pero también tendría otras funciones que se aprecian en la orgánica de esta nueva institución que propone el autor: división de análisis de presupuesto y análisis fiscal; la división de análisis de proyectos de ley; la división de análisis macroeconómico y proyecciones; la división de evaluación de inversiones; y la división de servicios de información (Bronfman 2016).

También Agostini et al. han hecho una propuesta similar. Tras un completo diagnóstico que desnuda la debilidad técnica del Congreso, proponen la creación de una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico que sería una institución neutral encargada de prestar apoyo institucional en el proceso presupuestario, hacer análisis costo beneficio de proyectos de ley importantes y analizar los problemas de implementación legal y administrativa. La propuesta, como veremos más adelante,

cuantifica el costo de esta división que tendría un total de 30 personas (Agostini et al. 2016).

5.2. *Experiencia comparada*

Es común que los parlamentarios cuenten con el apoyo para sus labores legislativas de dos tipos de asesores: el primero es de confianza personal o del partido al que pertenecen. El segundo es típicamente un funcionario o servidor público que entrega una asesoría no partidista. Esta combinación responde a la necesidad de contar con personal que preste servicio a las labores propias de la Legislatura y, al mismo tiempo, a la necesidad que el congresista cuente con personal de apoyo para todas sus labores, también la legislativa.

La fórmula se encuentra en diversos países. En España, por ejemplo, el primer grupo se llama “personal eventual” y presta asistencia directa y de confianza a los miembros de las Mesas y a otros parlamentarios que aquellas determinen. Dura en su cargo mientras cuenta con la confianza de quien lo ha designado y, en cualquier caso, mientras este se mantenga en el cargo. No pueden desempeñar funciones que corresponden a los funcionarios de las Cortes Generales.^[26]

En Canadá y otros países del sistema Westminster los asesores de confianza son considerados servidores públicos en cuanto cotizan en el sistema de pensiones de estos y son empleados del Gobierno. Sin embargo, no están sujetos a las reglas de seguridad en el empleo y, a diferencia del resto de los funcionarios, no se les exige una aproximación no partidista sino que pueden ejecutar su trabajo en beneficio del parlamentario o su partido (Dickin 2016, 10).

En Latinoamérica el panorama es distinto pues, como afirman Llanos y Nolte (2006, 48), son pocos los parlamentos que cuentan con staff calificado y entidades de apoyo especializado.

En lo que respecta al estudio de los presupuestos, la experiencia comparada ha concedido creciente importancia al fortalecimiento de las capacidades de los congresos para generar información y contar con mecanismos que permitan contrastar aquella que genera el Poder Ejecutivo.

[26] Ver Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

Entre los países de la OCDE, más de una decena contaba ya el 2007 con una oficina de asesoría presupuestaria para sus legislaturas. En Latinoamérica Santiso y Varea, al estudiar la capacidad de los congresos al enfrentarse al presupuesto, sostienen que “la incidencia de los Parlamentos en el presupuesto está inhibida no tanto por la falta de poderes presupuestarios de jure, sino por la falta de capacidades técnicas para ejercer efectivamente los poderes presupuestarios que ya poseen” (Santiso y Varea 2013, 9). Y ello es consecuencia no solo de la inexistencia de este tipo de instituciones, sino que también porque cuando existen, su capacidad efectiva es escasa. En efecto, mientras la mayoría de las oficinas de presupuestos gubernamentales tienen cuarenta o más empleados, en el caso de las oficinas técnicas presupuestarias del Congreso usualmente tienen menos de diez funcionarios (Hallerberg et al. 2009, 306).

En la realidad comparada pueden encontrarse diversas instituciones con características similares.^[27] Una relativamente reciente es la Oficina para la Responsabilidad Presupuestaria creada el año 2011 en Inglaterra para hacer análisis independientes y publicar reportes económicos y de finanzas públicas. Con todo, propio de un régimen parlamentario, su rol no es asesorar exclusivamente al Parlamento sino que servir de órgano independiente con apoyo bipartidista. En igual sentido, debe acotar su análisis a las políticas gubernamentales sin que le esté permitido considerar los efectos de otras alternativas (Prosser 2014, 122).

Pero, sin duda, el referente en este campo –por ser “la más antigua y más grande de estas oficinas especializadas” (Anderson 2009 B, 144)– lo constituye la Oficina de Presupuestos del Congreso de Estados Unidos que analizaremos en detalle a continuación.

i) El caso de Estados Unidos

Estados Unidos combina un sistema de asesoría no partidista con un equipo de asesoría de confianza.

[27] Johnson y Stapenhurst (2009) analizan los casos de Corea del Sur, Filipinas, Uganda, México, Nigeria y Kenia. También proyectan la formación de estas instituciones en otros países.

La asesoría partidista se concentra en las oficinas de los parlamentarios y también en los comités. Si bien estos últimos deben ser elegidos “sin consideración de su afiliación política” la práctica muestra que las designaciones de los asesores de los comités recaen principalmente en el líder de la mayoría y de la minoría que se distribuyen los cargos (Deering y Smith 1997, 163).

Por eso es que la asesoría partidista no se encuentra exclusivamente en las oficinas de los congresistas sino que se extiende también a las comisiones. Aun así, hay diferencias entre ambas. Las comisiones cuentan con personal más especializado y con más años de experiencia. O, como ha escrito un autor, “es más probable que los asesores de comités tengan experiencia técnica y que hayan llegado a esa cargo desde la comunidad de Washington, a diferencia de los ‘liberalmente educados generalistas’ miembros del staff del parlamentario que son reclutados localmente” (Schneider y Gross 1993, 46).

Los asesores de confianza pueden desarrollar prácticamente todas las tareas legislativas, con la excepción de votar. Pueden recopilar y sintetizar información consultando fuentes internas del Congreso o externas. Pueden también interrogar personas en las audiencias, buscar apoyo entre los grupos de interés y las agencias del Ejecutivo y negociar y llegar acuerdos legislativos (Yin 2013, 2304-2306). Hace ya dos décadas, Romzek y Utter los calificaron como una profesión en formación que genera compromiso, un conocimiento especializado, una fuerte ética y disciplina, un sistema de promoción basado en los logros. Los staffers muestran *expertise*, autonomía y un conjunto de normas no escritas esenciales para el éxito, tales como la deferencia hacia las autoridades electas, la credibilidad, el manejo de la información y capacidad de responder ante el congresista. En resumen, un conjunto de normas informales han ido dando forma al trabajo de los staffers (Romzek y Utter 1997, 1251-1279).

El año 2015 en la Cámara de Representantes había 6.000 staffers trabajando para los representantes y 1.164 en las comisiones. En el Senado, por su parte, había 3.900 y 951 respectivamente.^[28]

[28] Ver www.brookings.edu/VitalStats.

Esta asesoría de confianza se vincula con las instancias de asesoría neutral que recaen en instituciones como el *Congressional Research Service* (CRS) y el *Congressional Budget Office* (CBO).

El primero fue creado en 1914, bajo la dirección de la Biblioteca del Congreso, para prestar asesoría no partidista a los parlamentarios. Desde entonces realiza investigación independiente y asesora a todas las instancias del Congreso. El año 2015 por ejemplo, recibió cerca de 600.000 peticiones de congresistas y comités, elaboró más de 1.200 nuevos informes, reseñó 8.200 proyectos de ley y organizó seminarios y sesiones de capacitación a la que asistieron 7.400 participantes del Congreso (CRS 2015).^[29] El año 2015 trabajaban 609 personas. La experiencia de quien escribe estas líneas quien pudo interactuar con el CRS desde una oficina en el Capitolio, es que los informes que emanan del CRS son de calidad y abarcan las más variadas temáticas. Todos ellos se aproximan a los temas planteando las diversas posiciones de modo neutral y fundado.

ii) Congressional Budget Office

El *Congressional Budget Office* (CBO) fue creado en 1974 por medio de una ley que, además de marcar un hito en el proceso presupuestario y en las relaciones entre el Congreso y el Presidente en esta materia, puso fin a una larga disputa entre el Presidente Nixon y el Congreso en el manejo de los recursos públicos.^[30]

En los primeros años tras su creación, el objetivo de esta nueva institución no estaba del todo definido. La ley que la creó los expresaba de modo vago y los congresistas esperaban que ella tuviera un papel limitado exclusivamente a la estimación de costos de las iniciativas. Sin embargo, con el tiempo la CBO fue aumentando sus atribuciones e influencia en el debate presupuestario y, más tarde, en cualquier política pública. Anderson sostiene que el aumento de roles se debió “a los esfuerzos que hizo (la institu-

[29] Ver Annual Report: www.loc.gov/crsinfo/about/crs15_annrpt.pdf

[30] El hecho que gatilló el conflicto se produjo en la fase de ejecución presupuestaria cuando Nixon se negó a gastar ciertas sumas de dinero aprobadas por el Congreso. La ley, aprobada poco antes de la renuncia de Nixon, no solo regula las obligaciones de gasto sino que también modificó todo el proceso al interior del Congreso creando los comités de presupuestos y la CBO.

ción) desde su inicio para estructurarse en forma explícita como agencia no partidista, independiente y objetivamente analítica” (Anderson 2009 A, 9).

Su estructura está encabezada por el Director que es nombrado conjuntamente por el Presidente de la Cámara de Representantes y del Senado. Previo a hacerlo, deben oír a las dos comisiones de presupuesto de ambas ramas. Son designados por cuatro años y pueden ser reelegidos. El Director es quien está a cargo de la gestión del servicio y la contratación del personal. La CBO cuenta con 235 personas lo que, a juicio de muchos, hace difícil replicar el modelo en otros países por la envergadura institucional.

Hoy no se duda que la CBO ha mejorado el debate presupuestario al proveer a los congresistas y a los asesores de los diversos comités datos y análisis fundados sobre una reconocida base técnica (Wildavsky 2001, 159). Estos datos y proyecciones suelen ser contrastados con aquellos que elabora la Oficina de Presupuestos del Poder Ejecutivo (OMB). Mientras el presupuesto que presenta el Presidente de Estados Unidos al Congreso se apoya en los datos de la OMB, los congresistas analizan las proyecciones sobre la base de la información que le entrega la CBO. Cuando las estimaciones no confluyen, la ley mandata que sean las cifras emanadas del Poder Ejecutivo las que sirvan de base. Sin embargo, la realidad es otra y los congresistas confían más en las estimaciones de la CBO que son, generalmente, las que terminan siendo utilizadas (Fletcher y Hamilton 2005, 3-5).^[31]

Junto al CBO, el Congreso de Estados Unidos también cuenta con el apoyo del *Joint Committee on Taxation* (JCT). Esta es una comisión bicameral presidida alternadamente por un diputado o por un senador que cuenta con el apoyo de más de sesenta funcionarios entre economistas, abogados tributaristas y otros afines. Su objetivo principal es estimar los ingresos de todo proyecto de ley tributario que se discuta en alguna de las cámaras a fin de contar con diversas fuentes de información al

[31] Ello salvo acuerdo en contrario entre el Ejecutivo y el Legislativo o cuando, como es el caso en ocasiones, la mayoría del Congreso considera que las cifras de la OMB le convienen políticamente. Un ejemplo reciente de la influencia de la CBO fue la estimación que hizo del proyecto que reemplazaba el Obamacare en el que estimó el número de personas que quedarían sin seguro y la reducción del déficit que implicaba aprobar la iniciativa. La polémica puede verse en <http://politi.co/2n4x2mm>

momento de legislar (D'Amico y Lash 2015, 6).

Esta competencia institucional puede parecer ineficiente o duplicar fuerzas. Sin embargo, a juicio de Schick, está en el corazón de la separación de poderes que inspira la Constitución de Estados Unidos al permitir que cada poder disponga de los medios suficientes para cumplir su mandato constitucional (Schick 2007, 64).

6 /

Propuesta: un sistema de asesoría para fortalecer la deliberación en el Congreso Nacional

De lo dicho más arriba resulta natural concluir que se deben fortalecer las capacidades técnicas del Congreso y de los parlamentarios. Con todo, a diferencia de lo que se ha planteado en nuestro país, este fortalecimiento no puede consistir exclusivamente en crear instituciones técnicas neutrales sino que requiere también fortalecer una asesoría de confianza que permita que la información llegue al parlamentario y sea utilizada por este. La asesoría de confianza será tanto una correa transmisora de los conocimientos y la información como una contraparte calificada en las relaciones con el Ejecutivo y con las entidades técnicas del Congreso Nacional.

De esta forma, la combinación de ambas visiones permitirá que el personal de confianza tenga una cierta capacidad técnica que le permita dialogar con la comunidad científica en la que se insertan y, al mismo tiempo, la llegada y la influencia suficiente sobre el o los parlamentarios con los que comparte un cierto ideario político e ideológico. Y, a su vez, el personal técnico y neutral permitirá generar información de calidad y llevar a cabo las investigaciones que le encarguen la Comisión Mixta de Presupuesto u otro órgano similar. Posiblemente serán sus informes los llamados a escrutar las cifras del Ejecutivo y cuestionarlas si es del caso.

Las bases del sistema son las que siguen.

- a) *Organizar un sistema de asesoría de confianza dependiente de las bancadas.* Como se ha escrito más arriba, esta asesoría combina tanto la confianza (esencial para que el parlamentario preste atención a esas propuestas y empodere al asesor) como una cierta capacidad técnica (que permite entrar en diálogo con la

técnica y los asesores neutrales).

Para ello, siguiendo el modelo que planteamos con Salvador Valdés, cada bancada recibe una asignación proporcional al número de parlamentarios que la integran que debe ser distribuida en un jefe de asesores y en un conjunto de asesores que se distribuyen temáticamente entre las comisiones que integran los parlamentarios del comité.

El sistema de selección debe regularse para exigir transparencia y una cierta capacidad técnica. La transparencia no solo permite que se conozca a los postulantes con anterioridad sino que también que se reciba un mayor número de postulaciones. Por su parte, la capacidad técnica se alcanza si en el proceso de selección interviene un ente externo que fija requisitos mínimos y objetivos que deben cumplir los asesores legislativos. Este rol podría jugarlo una comisión designada por la Alta Dirección Pública o por la Secretaría de la respectiva cámara.

Tras el primer filtro, corresponde el turno de la bancada que debe designar una comisión de evaluación. Esa comisión debe intentar representar las diversas corrientes que existen al interior de los comités a fin de lograr un cuerpo de asesores representativo de las mismas.^[32]

El ejercicio de las funciones de asesor legislativo estará reglamentado por un código de conductas, a que se hace referencia más adelante, y exigirá una evaluación periódica a cargo de la misma comisión de evaluación sobre la base de diversos antecedentes.^[33]

Todo esto para crear una verdadera cultura institucional que per-

[32] Una forma de hacerlo es por medio del sistema de elección de sus miembros. Como planteamos con Salvador Valdés la Comisión podría estar integrada “por aquellos legisladores que hubieren obtenido el mayor número de votos en una única votación al interior de su Comité, en la que cada miembro votaría hasta por dos candidatos sin acumular. Esta regla garantiza que al menos puedan tener representación al interior de esta comisión hasta dos corrientes internas (la primera y segunda mayoría)” (Valdés y Soto 2009, 72).

[33] Entre otros, podrían considerar los informes periódicos estandarizados que deben realizar los asesores; encuestas a los parlamentarios miembros del Comité, encuestas a otros funcionarios del Congreso que participan en el proceso de formación de la ley; informes del Jefe de Asesores y otros medios de evaluación que se determinen.

mita instalar que el asesor legislativo no es un operador distrital sino que un asesor técnico de confianza.

- b) *Cuantificación de un modelo de asesoría de confianza.* La propuesta que realizamos con Salvador Valdés proponía un sistema de 30 asesores para el Senado y 60 asesores para la Cámara de Diputados.^[34] La remuneración, según se planteaba, debía ser fijada por un órgano externo a fin de evitar transferirle esa decisión a los propios parlamentarios. En su momento propusimos la Alta Dirección Pública pero dado que en la actualidad existe tal órgano externo, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias,^[35] hoy corresponde que sea ese el órgano que fije una escala remunerativa según criterios objetivos.

El costo fiscal asociado, que incluye remuneraciones, arriendo de oficinas, viáticos y remuneración de personal de apoyo asciende a \$ 4 millones por asesor. Esto equivale a un total de \$ 4.320 millones al año. Es probable que parte de este presupuesto tenga su origen en las actuales asignaciones destinadas a este ítem en el presupuesto del Congreso.

- c) *Creación de una Oficina de Presupuestos Legislativa.* Junto a lo anterior debe fortalecerse la capacidad del Congreso como institución en la discusión de la Ley de Presupuestos; tal vez la ley más relevante tanto por su alcance cuantitativo (el monto de los recursos involucrados) como por su alcance cualitativo (determina una serie de políticas públicas y tiene efectos que superan lo puramente fiscal). Para esto debe crearse una Oficina de Presupuestos del Con-

[34] El aumento del número de parlamentarios podría implicar un aumento proporcional en el número de asesores.

[35] El Consejo está integrado por cinco personas designadas por ambas cámaras elegidas por los tres quintos de los Senadores y Diputados en ejercicio, a propuesta de una Comisión Bicameral especialmente constituida al efecto y compuesta por igual número de Senadores y Diputados. Los integrantes deben haber desempeñado previamente las funciones que señala la ley (ej. ex consejero del Banco Central, ex decano, ex parlamentario, etc.). Su función es determinar, con cargo al presupuesto del Congreso Nacional y conforme a los principios que rigen la actividad parlamentaria, el monto, el destino, la reajustabilidad y los criterios de uso de los fondos públicos destinados por cada Cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria. Ver <http://www.consejoresolutivo.cl/>.

greso Nacional, paralela a la Biblioteca del Congreso Nacional, que dependa del órgano bicameral a que se hará referencia más adelante. Su objetivo es prestar asesoría neutral a los parlamentarios, asesores y personal del Congreso Nacional en los que, según denominó Anderson (2009 A), son las funciones nucleares de este tipo de instituciones:

- Proyecciones económicas. Si bien tiene que ser independiente, las proyecciones pueden confiar en las realizadas por otras instituciones; pero también puede cuestionar algunos supuestos y construir sobre otros.
- Estimación de las líneas de base.
- Análisis del proyecto de Ley de Presupuestos del Ejecutivo. Como sugiere Anderson, el análisis no es programático sino que una revisión técnica de la estimación presupuestaria.
- Análisis de costos fiscales de los proyectos de ley.

Como puede apreciarse, la institución que se propone crear es una contraparte especializada de la DIPRES. Por ello su foco es esencialmente presupuestario. En el ejercicio de sus funciones esta entidad debiera transparentar sus metodologías y supuestos, permitir el escrutinio de la comunidad especializada y usar nuevas tecnologías (ej. inteligencia de negocios o *data science*) que permitan complementar las competencias de los profesionales que intervienen en el proceso.

En esto esta propuesta se aleja de la de Espacio Público por cuanto el foco de la institución que estos últimos proponían también encarga a la nueva institución un análisis costo beneficio social de proyectos importantes pero que no impliquen gasto público (ej. Ley de Pesca) y un análisis de eventuales problemas de implementación legal y administrativa. Una institución en formación debiera, al menos al inicio, tener un foco de atención muy específico a fin de concentrar la capacidad institucional en productos de calidad en esos ámbitos reducidos. Más aún si su influencia está dada principalmente por su prestigio y si la contraparte es una institución de fuerte peso institucional y técnico como la DIPRES. Además, alguna de las tareas mencionadas puede ser asumida por la asesoría neutral dependiente

de la BCN a la que se hará referencia a continuación.

- d) *Aspectos orgánicos y costos de una Oficina de Presupuestos Legislativa.* La Oficina de Presupuestos Legislativa debe estar a cargo de una persona de reconocida experiencia en la materia, cuya trayectoria se vincule con la economía o la política fiscal.

Su director debe ser seleccionado por una comisión *ad hoc* designada por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y luego ratificado por las Comisiones de Régimen Interno de ambas cámaras por un quórum de 3/5. De esta forma se garantiza una instancia neutral e independiente que abra el concurso y evalúe a los postulantes; y una instancia política que ratifique la designación por medio de una votación que requiera de un acuerdo transversal.

Respecto al número de funcionarios que trabajarán en esta repartición, Anderson ha estimado el número de personas destinadas a las que él denomina funciones nucleares de la CBO y aquellos que se destinan a otras funciones anexas. A las primeras, entre las que incluye los análisis macroeconómicos y tributarios y la proyección de gastos, se destinan 45 personas que se distribuyen del siguiente modo: cinco para cargos directivos; cinco para análisis macroeconómicos; cinco para análisis tributarios; 20 para la proyección presupuestaria de ingresos y gastos; y 10 para apoyo técnico y administrativo.

A su vez, la propuesta de Espacio Público propone una institución con 30 personas que se distribuyen en un gerente; cinco analistas de alta calificación; 10 asesores senior; 10 asesores junior; dos abogados senior; dos personal de apoyo. El costo total alcanzaría entre \$1.530MM a \$2.090MM según el nivel de remuneraciones que se elija.

- e) *Códigos de conducta.* La propuesta, tanto para todo tipo de asesoría como para la Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional, debe ir acompañada con la dictación de códigos de conductas.

Ante todo, debe existir un código de conductas para los asesores legislativos de confianza a fin de ir creando una cultura institucional que los caracterice al estilo de lo que planteaba,

para Estados Unidos, Romzek y Utter. Este código de conductas debe, por ejemplo, prohibir el trabajo en terreno y la atención de asuntos que no digan relación directa con las materias legislativas. También debe regular el contacto de los asesores con los grupos de interés y generar normas que permitan resolver los eventuales conflictos de interés.

También debe existir un código de conductas para los asesores neutrales. Este debe generar mecanismos para garantizar la imparcialidad y promover la calidad de los servicios. El código de conductas del Servicio Civil de Nueva Zelanda es un modelo a evaluar.^[36] Plantea cuatro pilares de la acción de los servidores públicos (*fair*, imparcial, responsable y confiable) y propone diversos criterios. Uno de ellos es especialmente aplicable a funcionarios que se desenvuelven en instituciones como las que analiza esta investigación: “*We must be careful when Members of Parliament make direct approaches to our organisation. An inquiry made in a private capacity should be managed in a strictly impartial way. Where there is doubt about the nature of an approach, we should refer the matter to our chief executive who, if the approach is inappropriate, will refer it to the Minister*”.

Normas como esta y tantas otras que pueden idearse adquieren la forma de *softlaw* cuyo incumplimiento no siempre está asociado a sanciones. Más bien son conductas que se califican como adecuadas y deseables en un contexto determinado y que se hacen valer principalmente por la comunidad de pares. Son, en definitiva, mecanismos que contribuyen a crear culturas institucionales que son relevantes con mayor razón en instituciones en formación como las que se proponen.

- f) *Reestructuración de la asesoría neutral que presta la BCN.* Como se vio la BCN cuenta con un buen número de personas que prestan asesoría legislativa a las comisiones y a los parlamentarios.

No es sencillo con los datos disponibles cuantificar si la in-

[36] Ver <http://bit.ly/2nGvmOG>

versión que realiza la BCN en asesoría rinde frutos de modo eficiente y tiene evaluaciones positivas. Podría ocurrir que esta fuera una instancia capturada por los parlamentarios en la que ubican a sus asesores de confianza a fin de garantizarles un empleo estable. Tampoco es posible concluir en este estudio que el número de personas que trabajan en esta unidad sea el adecuado. Eventualmente, tras un análisis de aquello, podría reducirse el número de asesores para destinarlos a la nueva Oficina de Presupuestos del Congreso.

En cualquier caso, lo cierto es que es imprescindible profundizar en la neutralidad de esta asesoría a través de códigos de conducta claros y, especialmente, terminando con la obligación de hacer informes y trabajos que, como se dijo más arriba, amenazan la imparcialidad.

Igualmente es necesario dar un paso más en la estructuración de la asesoría neutral generando mecanismos de evaluación permanente, tanto internos como externos. Entre los primeros, podrían incluirse evaluaciones de los propios parlamentarios, del personal de comisiones o de asesores legislativos. Entre los mecanismos de evaluación externo, una opción es encargar una evaluación del contenido de los informes a fin de juzgar su calidad y neutralidad. Como ese, otros mecanismos de gestión interna permitirán consolidar un sistema de asesoría que ya cumple una década.

Asimismo debe evaluarse transformar la asesoría legislativa en una instancia con cierto grado de autonomía. Si bien ello no significa extraerla de la BCN, sí es necesario generar los mecanismos que permitan que su Director sea escogido en un proceso competitivo y abierto. Lo mismo debe ocurrir para quienes se desempeñan en esta orgánica. En otras palabras, que la institución rinda cuenta y tenga criterios de selección, evaluación y escrutinio competitivos e independientes de aquellos que se utilizan para la BCN. Ello permitirá profesionaliza aún más la asesoría legislativa y fortalecer la cultura institucional de un servicio de calidad.

- g) *Gobierno corporativo de la BCN.* Por último, es necesario modificar el gobierno corporativo de la BCN. En la actualidad esas responsabilidades recaen en la Comisión de Biblioteca que está integrada por los presidentes de ambas cámaras y actúa como Secretario Ejecutivo el Director de la BCN.

La rotación anual de las presidencias en ambas cámaras y las otras prioridades que consumen el tiempo de quienes ejercen tales cargos, lleva a que tal gobierno corporativo no ejerza labores de gestión sino que únicamente aquellas que interesan a los respectivos presidentes.^[37] En ese escenario, el Director de la BCN tiene escasas instancias para rendir cuenta, ser evaluado y planificar el largo plazo con los otros integrantes de la instancia directiva.

Por eso se requiere una modificación al gobierno corporativo. Posiblemente la mejor fórmula es que cada cámara designe a personas externas que, como verdaderos directores, puedan ejercer sus labores con mayor dedicación y mirada de largo plazo. Para eso se requiere que cada cámara designe a dos personas, una representante de la mayoría y otra de la minoría que conformen un directorio de cuatro que debe renovarse periódicamente. En caso de empates, dirimen los presidentes de ambas cámaras que deben entonces, forzar el acuerdo. Esta comisión también debiera operar como directorio de la nueva Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional.

7 /

Economía política de una propuesta como la que se plantea

Además de objeciones vinculadas al costo de una propuesta como esta, diversos actores pueden plantear otros reparos.

[37] El caso más complejo fue cuando una ex Directora de la BCN se enfrentó con el Presidente del Senado, Camilo Escalona porque este último utilizó informes elaborados por la BCN para un libro publicado por el senador. Ver <http://bit.ly/2BeyhpF>

- *La DIPRES.* Tal vez, en abstracto, es un opositor a la creación de una reforma como la que se plantea; en especial, de la creación de una Oficina Presupuestaria Legislativa. Ello pues una oficina como esta rompe, o al menos erosiona, el monopolio que tiene DIPRES sobre las cifras presupuestarias. En la actualidad no solo hay opacidad en la elaboración de los informes financieros, en la metodología y en los supuestos sobre los que se construye la Ley de Presupuestos. También ocurre que estos son, en la práctica, incontestables pues no hay capacidad técnica para cuestionarlos. Una Oficina Presupuestaria del Congreso Nacional de calidad podría cuestionar esas cifras que hoy solo se discuten superficialmente. La propuesta no pretende, como queda de manifiesto, modificar la iniciativa exclusiva de gasto u otras reglas constitucionales similares; simplemente busca contrapesar el poder de la DIPRES por la vía de la información. El caso de Estados Unidos, como se vio más arriba, lo muestra con claridad. Aunque la ley exige que sean los supuestos del Ejecutivo los que primen, los congresistas confían más en los de la CBO por lo que, en la práctica, estos últimos se imponen.

Pero hay argumentos para matizar esa eventual oposición. Jorge Rodríguez, Subdirector de Racionalización y Función Pública de la DIPRES, expuso al respecto en un seminario organizado por el Senado. Ahí sostuvo que “hay cierto consenso respecto a la necesidad de avanzar en una oficina de presupuesto del Congreso”. Y luego agregó que para la DIPRES tal oficina no sería una amenaza sino “una contraparte activa”, “un buen complemento para ayudar a la DIPRES a cumplir su misión”.^[38] Y es que una Oficina Presupuestaria en el Congreso es también una forma de poner límites a las “malas ideas” que pueden emanar de los congresistas o del propio Ejecutivo. Así ambas instituciones se escurdirían mutuamente ante la irresponsabilidad de algún legislador.

[38] Seminario “Fortalecimiento de las capacidades de análisis presupuestal en los Parlamentos: la experiencia de la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos”. 6 de marzo de 2017. En: <http://bit.ly/2BI03fk>

Ello no solo es positivo para la DIPRES sino que para el sistema en general.

- *El Gobierno.* El Gobierno podría ser un opositor a una iniciativa que fortalezca la capacidad de análisis de los parlamentarios. Pero una afirmación como esa requiere más análisis. Es efectivo que, en una primera lectura, al Gobierno le podría convenir que los parlamentarios no puedan profundizar en el detalle del proyecto de ley para evitar abrir discusiones. También podría argumentarse que el Gobierno no tiene interés alguno en que la información que entrega en las comisiones sea contrastada. De esa forma, puede ser más superficial o incluso esconder la información.

Pero esa mirada admite matices. Al Gobierno también le conviene para hacer avanzar su agenda legislativa que las horas semanales que se dedican a las comisiones no sean invertidas en cuestiones de minucia. Más bien, el Gobierno debiera preferir que las sesiones de comisión con los parlamentarios se utilicen para definir los puntos sustanciales de un proyecto; aquellos más relevantes para la opinión pública o donde hay desacuerdos que requieren de una negociación y diálogo extenso. Pero hoy, los parlamentarios en las comisiones dedican la misma instancia a ambos aspectos. Lo razonable entonces es que los primeros, la minucia, sea definida por los asesores de confianza conforme a las directrices de los parlamentarios; y los segundos, los aspectos sustanciales, sean definidos por los parlamentarios directamente. Un sistema de asesoría profesional facilita este modelo que conviene al Gobierno.

- *El Consejo Fiscal.* Podría pensarse que la creación de una instancia con capacidad de análisis presupuestario al interior del Legislativo amenaza la acción del Consejo Fiscal. Como se sabe, el Consejo Fiscal es una instancia que colabora en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del balance estructural.^[39] Es, en los hechos, una instancia asesora principalmente del Ministerio de Hacienda.

Pero como se vio más arriba, la Oficina Presupuestaria del Le-

[39] Decreto Supremo N° 545/2013. Ministerio de Hacienda. Crea Consejo Fiscal Asesor.

gislativo no es un Consejo Fiscal y tampoco asume sus funciones. Por el contrario, ambas instituciones se fortalecen mutuamente al generar más información relevante para el ejercicio de sus funciones. Y también se controlan mutuamente porque ambas instituciones podrán cuestionar los planteamientos de la otra.

- *Los asesores externos.* Como se señaló, la asesoría externa recibe una importante cantidad de recursos que se distribuye entre personas naturales y personas jurídicas que son, por su naturaleza, relativamente cercanas a los parlamentarios. Si bien la propuesta no se refiere a la asesoría externa, lo probable es que si se consolida un sistema de asesoría de confianza interno, la asesoría externa general pierda fuerza y se redirija a ciertas áreas muy especializadas. Esta eventualidad puede generar una oposición de quienes hoy participan de esos recursos.
- *El Congreso Nacional.* Los parlamentarios pueden ser tanto aliados como opositores a una reforma como la que se plantea. Como se mostró de la investigación de Obando (2011), ya desde el inicio del funcionamiento del Congreso en el siglo XIX los legisladores percibieron la importancia del personal de apoyo para institucionalizar y fortalecer la centralidad de la arena legislativa. Es lo mismo que puede ocurrir ahora si es que se fortalece la capacidad técnica que permita que los parlamentarios se involucren ya no solo formalmente sino que también sustantivamente en la definición de política pública. Pero también pueden ser opositores dado que esta propuesta restringe en algún grado la libertad de uso de los recursos que actualmente manejan los legisladores.

Respecto a los funcionarios del Congreso, tanto al personal de secretarías como al que se desempeña en la asesoría neutral en la BCN, esta propuesta no debiera presentar amenazas. Es cierto que al fortalecer la asesoría legislativa de confianza o crear una nueva institución como la Oficina de Presupuestos Legislativa, se multiplican las fuentes de información e influencia. Dicho de otra forma, se distribuye el acceso al parlamentario en más entidades. Pero ello no cambia de modo radical la situación ac-

tual en esta variable sino que simplemente tiende a fortalecer los canales de comunicación y flujo de información. Así lo que antes hacía un asesor parlamentario, con la propuesta lo harán más. Y lo que antes no se hacía, con la propuesta lo empezará a hacer una nueva institución como es la Oficina de Presupuestos Legislativa.

- *La opinión pública.* Con los niveles actuales de confianza en el Congreso y en los partidos políticos, no es fácil explicarle a la opinión pública que es necesario aumentar el gasto en labores vinculadas a ambos. Sin embargo, en este escenario de críticas, alguna simpatía podría despertar el fortalecimiento de instancias técnicas que busquen contrapesar el poder. Por eso es que la creación de una Oficina de Presupuestos Legislativa no debiera levantar polémica. Distinto es el caso de la asesoría de confianza donde la opinión pública puede percibir un aprovechamiento político a fin de ubicar a operadores partidistas. Es posible que contribuya a reducir este riesgo la transparencia y el establecimiento de mecanismos que aumenten la competencia de los concursos.

Referencias /

Agostini, C., E. Engel, A. Repetto, F. Sara & R. Wagner (2016). “Emparejando la cancha. Nueva institucionalidad para la acción legislativa”. *Informe de Políticas Públicas* N° 9. Espacio Público.

Ampuero, H. (2013). “Algunos antecedentes sobre la función legislativa de la Cámara de Diputados de Chile (1990-2010)”. *Revista Enfoques* 11 (19).

Anderson, B. (2009 A). “The Changing Role of Parliament in the Budget Process”. *OECD Journal on Budgeting* 9(1).

--- (2009 B). “El valor de una unidad no partidaria, independiente y objetivamente analítica en el papel legislativo de la preparación del presupuesto”. En: Stapenhurst, R., R. Pelizzo, D. Olson & L. von Trapp. *Fiscalización Legislativa y Presupuestos. Una Perspectiva Mundial*. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo.

Aninat, C. & P. Navia (2005). “Reformas Políticas: los Avances y lo que Falta”.

Expansiva, *Foco* N° 41.

Biblioteca del Congreso Nacional (2015 A). Memoria Anual 2015.

___ (2015 B). Asesoría Parlamentaria.

Bravo Lira, B. (2011). “El parlamento de más larga vida en el mundo hispánico, 1831-1924”. *Hemiciclo, Revista de Estudios Parlamentarios* 2(4).

Bronfman, J. (2016). “Organismos Independientes para el análisis presupuestario y económico: una propuesta para Chile”. *Documento de Referencia* N° 31. Espacio Público.

Campos-Parra, H. & P. Navia (2017). “Disciplina legislativa en la Cámara de Diputados de Chile, 2010-2014”. Volumen XXIV N° 1.

Consejo de Modernización de la Labor Legislativa (2015). Informe Final.

D’amico, Z. & J. Lash (2015). “Dynamic Scoring: Challenges and Advantages of Macroeconomic Revenue Estimation and Scoring”. Briefing Paper. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School.

Davidson, R. & W. Oleszek (2004). *Congress and its Members*. 9 Edición. Washington D.C., CQ Press.

Deering, C. & S. Smith (1997). *Committees in Congress*. CQ Press. Washington.

Dickin, D. (2016). “Organizing the Halls of Power: Federal Parliamentary Staffers and Members of Parliament’s Offices”. *Canadian Parliamentary Review*.

El Mercurio (2016). “La ajetreada jornada de Harboe: Integró tres comisiones, votó más de 110 indicaciones y almorzó en 12 minutos”. 27 de enero de 2016. C. 2.

Fenno, R. (1975). “If, as Ralph Nader Says, Congress is ‘The Broken Branch’, How come we love our congressmen so much? En Ornstein, N. (ed.). *Congress in Change. Evolution and Reform*. Praeger Publishers. New York.

Fletcher, A. & T. Hamilton (2005). “Scoring and Revenue Estimation”. *Briefing Paper* N° 5. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School.

García, J. F. (2014). “Ni Césares, ni Caudillos, ni Redentores: El fin del Hiperpresidencialismo Chileno”. En García, J. F. (coordinador): *¿Nueva Constitución o Reforma? Nuestra Propuesta Evolución Constitucional*. Legal Publishing.

Hallerberg, M., C. Scartascini, & E. Stein (2009). *Who decides the Budget? A political economy analysis of the Budget process in Latin America*. IADB y Davir Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Informe del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. 2015.

Johnson, J. & R. Staphenurst (2009). “Oficinas Legislativas de Presupuesto: la

Experiencia Internacional”. En Stapenhurst, R., R. Pelizzo, D. Olson & L. von Trapp. *Fiscalización Legislativa y Presupuestos. Una Perspectiva Mundial*. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre Desarrollo.

Lienert, I. (2010). “Role of the Legislatures in Budget Processes”. En: Allen, R., R. Hemming, & B. Potter. (Eds.). *The International Handbook of Public Financial Management*. London, Palgrave – McMillan.

Llanos, M. y D. Nolte (2006). “Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas”. *Revista Política*. Universidad de Chile.

Martin, S. (2014). “Committees”. En: Martin, S., T. Saalfeld, & K. Strom. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.

Montalva, C. (2017). “Control Presupuestario en el Derecho Público Chileno”. Tesis para optar al grado de Magister en Derecho. Mención en Derecho Público. Universidad de Chile.

Obama, B. (2006). *The Audacity of Hope. Thought on reclaiming the American dream*. New York. Crown Publishers.

Obando, I. (2011). “El desarrollo del personal parlamentario chileno, 1834-1924”. UNIVERSUM Universidad de Talca. 26 (2).

--- (2016). “Análisis sobre la continuidad y cambio institucional del personal parlamentario bajo la Constitución Política de 1925”. *Revista Ius Et Praxis* 22(2).

Pizarro, C. (1978). “Políticas Públicas y Grupos de Presión en Chile, 1965-1970. Un Análisis Exploratorio”. *Colección de Estudios CIEPLAN*, N° 26. Santiago, CIEPLAN.

PNUD (2017). *La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo chileno*. Santiago, Chile.

Poguntke, T. & P. Webb (eds.). (2005). *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, Oxford University Press.

Prosser, T. (2014). *The Economic Constitution*. United Kingdom. Oxford University Press.

Romzek, B. & J. Utter (1997). “Legislative Congressional Staff: Political Professionals or Clerks?”. *American Journal of Political Science* 41 (4).

Ruiz-Tagle, P. (2009). “Viabilidad Política Para Instaurar el Sistema de Gobierno Parlamentario o Semipresidencial en Chile. Informe Final”.

--- (2016). *Cinco Repúblicas y una Tradición. Constitucionalismo chileno comparado*. LOM Ediciones.

Santiso, C. & M. Varea (2013). “Fortaleciendo las capacidades presupuestarias

de los Parlamentos en América Latina y el Caribe”. Resumen de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo.

Schick, A. (2002). Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? *OECD Journal on Budgeting* 1(3).

___ (2007). *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*. Tercera edición. Washington DC. Brookings Institution Press.

Schneider, E. & Gross, B. (1993). *Legislative Strategy*. St. Martin Press. New York.

Siavelis, P. (2006). “Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy”. En Helmke, G. & S. Levitsky (eds.). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore. EE.UU. The John Hopkins University Press.

Soto, S. (2015). *Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica*. Thomson Reuters.

___ (2016). “Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional”. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Universidad de Chile.

Valdés, S. & S. Soto (2009). “¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria”. *Estudios Públicos* 114.

Valenzuela, A. & A. Wilde (1979). “Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress”. En: Smith, J & L. Musolf. *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*. Durham, North Carolina, Duke University Press.

Viera-Gallo, J. A. (2014). “Fortalecer el Parlamento”. *Revista de Derecho Público*. Número Especial. Págs. 89-94.

Vile, M. J. C. (1998). *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis, Liberty Fund.

Wildavsky, A. (2001). *Budgeting and Governing*. New Brunswick. Transaction Publishers.

Yin, G. (2013). “Legislative Gridlock and Nonpartisan Staff”. *Notre Dame Law Review* 88.

Convenios de desempeño en la Alta Dirección Pública

Orientaciones de optimización como herramienta de gestión del desempeño

Eduardo Barros S.

Universidad Adolfo Ibáñez

Alejandro Weber P.

EB Consulting

Daniel Díaz V.

Universidad de Manchester

Resumen /

Este artículo tiene por objetivo proponer mejoras a los convenios de desempeño (CD) de los altos directivos públicos y promover un nuevo “proceso de gestión del desempeño” para el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). Con este fin, se ha hecho una revisión de la evidencia disponible sobre la operación actual de los CD, la nueva Ley N° 20.955 que perfecciona el Sistema ADP, las prácticas comparadas en algunos países miembros de la OCDE y de la investigación de la psicología organizacional y el management. Sobre el análisis crítico y la síntesis de esta información, se propone un paquete de reformas con los siguientes propósitos: (i) involucrar a las autoridades promoviendo “diálogos de desempeño efectivos” con los directivos; (ii) eliminar los incentivos perversos para aumentar la varianza en los resultados de las evaluaciones y generar alternativas reales y focalizadas de desarrollo, y (iii) orientar el proceso de toma de decisiones para mejorar la productividad de las instituciones públicas y la calidad de las prestaciones entregadas a la ciudadanía.

1 /

El Sistema de Alta Dirección Pública y la tarea pendiente de gestionar el desempeño

La creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) el año 2003, en un contexto de crisis institucional, abrió insospechadas oportunidades para una nueva etapa en la agenda de modernización del Estado en Chile. Esta reforma perseguía dotar al Estado de directivos calificados para la implementación de políticas públicas, a través de un filtro de mérito que los protegiera de influencias políticas ilegítimas. Así, se instaurarían los principios del mérito, la transparencia y la eficiencia en la gestión del Estado, otorgando continuidad en la implementación de las políticas públicas más allá del gobierno de turno (Costa y Waissbluth 2007; Lambertini y Silva 2009).

A casi 15 años de su creación, el sistema ha logrado expandirse en materia de selección de directivos públicos a casi la totalidad de los servicios de gobierno central, empresas del Estado e incluso a la educación municipal. Los avances del sistema hacia el mérito son indiscutibles. Sin embargo, aún existen interrogantes sustantivos y escasa evidencia sobre el impacto del sistema en las mejoras a la gestión en los servicios públicos y en la calidad y eficacia de las prestaciones entregadas a la ciudadanía (Cortázar et al. 2016).

Uno de los elementos para intentar responder a esta interrogante es el rol que cumplen los convenios de desempeño (en adelante CD) y sus incentivos asociados. Hoy, la Ley N° 20.955 –que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil (en adelante DNSC)–, promulgada en octubre de 2016,

marca el inicio de una nueva etapa en la madurez del sistema y ofrece una nueva oportunidad para incorporar las piezas faltantes del rompecabezas: es necesario avanzar y profundizar en forma sustantiva los restantes procesos del llamado “ciclo de los altos directivos”, entre los cuales se encuentra la gestión del desempeño. De aquello, poco existe a la fecha.

A partir de la nueva ley y los avances del sistema, el presente trabajo busca responder a la pregunta sobre cómo perfeccionar las evaluaciones y, más ampliamente, la gestión del desempeño de los altos directivos públicos.^[1] A partir del análisis de experiencias comparadas entre países miembros de la OCDE y de la literatura de la psicología laboral organizacional, se propondrán alternativas de intervención atendiendo a las restricciones técnicas y políticas del contexto, y consistentes con la promesa de impacto de este sistema de mérito en la productividad del Estado y la calidad de las prestaciones entregadas a la ciudadanía.

2 /

Los convenios de desempeño hoy: propósito, regulación y diagnóstico

2.1. Propósito

Los CD son instrumentos oficiales y se encuentran regulados por lo dispuesto en el título VI, párrafo 5° de la Ley N° 19.882, y por el Decreto N° 172, del Ministerio de Hacienda,^[2] que aprueba el reglamento que los regula. Según lo señalado por la DNSC: “El convenio de desempeño es un instrumento de gestión que orienta al alto directivo público en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo y le fija objetivos estratégicos de gestión por los cuales este será retroalimentado y evaluado anualmente y al término de su período de desempeño. Es un

[1] Enfatizamos rigurosamente el concepto de “gestión”, tal como lo plantea la literatura especializada, por sobre el mero concepto de “evaluación y seguimiento”, como un elemento de valor agregado por sobre las prácticas existentes, lo que será discutido ampliamente en este documento.

[2] Publicado en el Diario Oficial con fecha 1 de octubre de 2014.

instrumento que facilita la rendición de cuentas efectiva y transparente tanto al ministro del ramo o jefe superior de servicio, según corresponda, como a la ciudadanía” (Servicio Civil de Chile 2015).^[3]

Los CD representan un acuerdo entre el empleador y el trabajador, respecto de determinados estándares que han de ser alcanzados en un período definido. Para efectos de este documento, es relevante consignar que los directivos públicos tienen la calidad de cargos de exclusiva confianza, en virtud de lo cual las autoridades competentes pueden solicitar su renuncia antes de concluir el plazo de su nombramiento (Art. 35 de la Ley N° 19.882 y Art. 148 de la Ley N° 18.834), con total independencia de los resultados obtenidos en su CD. Esto, si bien ha permitido que el sistema sea sostenible en el tiempo, en la práctica ha deslegitimado y restado valor a la herramienta CD.

2.2. Regulación

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 20.955, los altos directivos públicos suscribirán acuerdos de desempeño dentro del plazo máximo de 60 días corridos, contados desde su nombramiento definitivo o de su renovación; en el caso de los jefes superiores de servicio, suscribirán un convenio de desempeño con el ministro o el subsecretario del ramo, cuando este actúe por delegación del primero, a propuesta de dicha autoridad. En el caso de directivos del segundo nivel de jerarquía, el convenio será suscrito con el jefe superior respectivo, a propuesta de este. Tratándose de los hospitales, el convenio de desempeño deberá suscribirlo el director de dicho establecimiento con los subdirectores médicos y administrativos respectivos, a propuesta del alto directivo. Los CD serán suscritos por un plazo de tres años o hasta la fecha en que el alto directivo/a público cese sus funciones por cualquier causa legal (Art. 61 de la Ley N° 20.955).

[3] El uso de los CD encuentra su origen en las propuestas de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), la cual se basa en los principios de la desagregación, las competencias y los incentivos; a la base de los cuales hay una suerte de igualación del mundo público con el privado (Vries 2010). Es así como los convenios individuales de desempeño se fundan en la lógica de instalar incentivos monetarios que promuevan un mejor desempeño entre los ocupantes de un puesto, entendido este como el alcance de determinadas metas o resultados (Verbeeten y Spekle 2015).

Del mismo modo, los CD deberán ser propuestos al alto directivo, a más tardar, dentro de los 30 días corridos contados desde el nombramiento, y deberán considerar el respectivo perfil del cargo. Asimismo, se deberá remitir una copia del CD suscrito a la DNSC para su registro en el sistema (Art. 62 de la Ley N° 20.955).

Al término de cada año de gestión, el directivo tendrá un plazo máximo de dos meses para enviar a la autoridad respectiva un informe de cumplimiento de los objetivos y metas del CD. Asimismo, le informará de las alteraciones que se produzcan en los supuestos acordados, proponiendo los cambios y ajustes pertinentes a los objetivos iniciales, todo lo anterior de acuerdo a lo que establezca el reglamento. A partir de lo anterior, la autoridad respectiva comunicará al directivo el grado de satisfacción y cumplimiento respecto de los compromisos asumidos y su porcentaje de cumplimiento anual. De igual forma, deberán enviar a la DNSC, para efectos de su registro, la evaluación y el grado de cumplimiento del convenio de desempeño, la cual deberá publicar los convenios de desempeño de los altos directivos públicos y estadísticas agregadas sobre el cumplimiento de los mismos en la página web de dicho servicio. Además, deberá presentar un informe al Consejo de Alta Dirección Pública sobre el estado de cumplimiento de los referidos convenios (Art. 63 de la Ley N° 20.955).

2.3. Diagnóstico

El año 2013, el Centro UC de Políticas Públicas, a solicitud de la DNSC, elaboró un diagnóstico y propuestas para optimizar los CD. Los principales problemas detectados en ese informe fueron: (i) Los altos directivos públicos ven a los CD como un mero formalismo, lo que constituye una debilidad importante del instrumento, no logrando ser una herramienta útil de control de gestión o de control estratégico que apoye la labor de los directivos; (ii) La existencia de diferencias fundamentales entre el primer y segundo nivel, ya que los primeros deben responder a los intereses políticos del gobierno, y en ese rol deben asegurar la implementación de las reformas de dicho gobierno. Por otro lado, el directivo de segundo nivel no enfrenta directamente tal tensión, por lo cual la naturaleza de sus funciones pudiese diferir considerablemente,

siendo estas en general de carácter más técnico; (iii) Existe un conjunto de factores relacionados con el contenido de los convenios que comprometen el uso de este instrumento, como la consistencia con otros instrumentos, tales como los Programas de Mejoramiento a la Gestión (PMG) y los Indicadores H, de actividad principal de cada institución. De igual modo, existe un alto número de indicadores de procesos en desmedro de los indicadores de resultados, así como la escasa relación de los indicadores con los desafíos del cargo, y (iv) Las metas son poco exigentes debido a su estrecha relación con los incentivos monetarios vinculados al cumplimiento de los CD, pudiendo existir un riesgo de manipulación consciente al asociar las compensaciones al desempeño (Centro UC Políticas Públicas 2013).

3 /

¿Por qué evaluar el desempeño directivo? Relevancia y factibilidad

Más allá del diagnóstico actual y la técnica en particular, es relevante evaluar y gestionar el desempeño directivo en el Estado por múltiples motivos. Hoy son 115 los servicios públicos del gobierno central adscritos al sistema, con 956 cargos; a ellos se han sumado cerca de 300 cargos para más de 200 instituciones no adscritas, incluidas empresas del Estado, y 4.000 cargos de directores de colegios municipales (Valdés, 2016). El tamaño del sistema es significativo y exige atención.

En este sentido, la premisa fundamental es que la calidad de las prestaciones entregadas a la ciudadanía y la confianza de las personas en las instituciones del Estado dependen, en buena medida, de las capacidades y productividad de los servidores públicos y de los directivos que conducen dichas entidades. Por ello, resulta fundamental establecer mecanismos útiles y ágiles que permitan definir los estándares de desempeño, monitorearlos y tomar decisiones sobre ellos a nivel individual e institucional. En este sentido, al referirnos al desempeño de las autoridades superiores de los servicios públicos necesariamente debemos atender al desempeño de sus instituciones.

3.1. Los desafíos del contexto para el desempeño de los cargos de ADP

El desempeño de un directivo en el ámbito público está determinado por una serie de variables del entorno o sistema donde se inserta, que son particularmente distintas al sector privado. Para efectos de este estudio, han sido considerados seis factores determinantes que afectan el desempeño del cargo y las competencias que deben poner en ejercicio los directivos: (i) las diferencias fundamentales entre los niveles jerárquicos I y II; (ii) la normativa legal y responsabilidad administrativa; (iii) la tensión entre las demandas políticas y técnicas; (iv) la tensión entre confianza y mérito; (v) la complejidad organizacional de los servicios públicos, y (vi) la alta rotación de los cargos de ADP. Cualquier reforma al sistema ADP debe considerar estos factores en su análisis de factibilidad.

- i) *Diferencias fundamentales entre el primer y segundo nivel jerárquico.* Ambos niveles jerárquicos responden a lógicas de funcionamiento e incentivos distintos. Los primeros niveles o jefes superiores de servicio son designados por el Presidente de la República a partir de la terna presentada por el Consejo ADP. Ellos son el vínculo que tiene el principal (mandante) para controlar la ejecución de las políticas públicas. Aun cuando sea el mérito el criterio imperante en su designación, estas figuras seguirán siendo políticas en varios sentidos: (a) deben contar con la confianza de las autoridades de gobierno, y (b) su posición las expone permanentemente a tomar decisiones políticas. Adicionalmente, los primeros niveles jerárquicos cuentan con una dispar frecuencia de interacciones formales con sus superiores, los ministros y subsecretarios del ramo, muchas veces tendiente a cero. Esta enorme variabilidad está determinada tanto por la naturaleza de las funciones, como por la dispersión geográfica (ej.: sector Salud) o las características personales y énfasis de gestión de las autoridades. Todo ello dificulta la medición y gestión de su desempeño, pero al mismo tiempo hace completamente necesaria una mayor relación entre principal y agente.

En el caso de los segundos niveles jerárquicos, la realidad es diferente. La mayoría de ellos reporta en forma constante a sus

superiores jerárquicos (los directivos de primer nivel). Estas posiciones cuentan con mayor estabilidad del empleo; sus acciones en cuanto a resultados y procesos son trazables en términos individuales, y no están sometidas al mismo grado de escrutinio público ni político que los jefes superiores de servicio. Por ello, las propuestas que se presentarán considerarán tratamientos diferentes para ambos niveles jerárquicos.

- ii) *Normativa legal y responsabilidad administrativa.* Una de las principales restricciones del contexto es el conjunto de normas legales que rigen en general a la función pública, al SADP y en particular a cada servicio público. La Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado señala en su Art. 2: “Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes”.

Más allá del correcto espíritu de la ley, en la práctica, dichas regulaciones exigen el cumplimiento estricto de procedimientos y estándares que muchas veces se transforman en verdaderas obstrucciones a la eficiencia y eficacia de la gestión. El temor a un eventual incumplimiento de la responsabilidad política y administrativa de autoridades y funcionarios frente al escrutinio de la Contraloría General de la República reduce los incentivos para la innovación y la creación de soluciones creativas que puedan ser interpretadas como contrarias a las normas establecidas. Estas normativas, además, generan significativos costos de inducción para quienes provienen del sector privado y han sido ajenos a esta lógica.

- iii) *Tensión entre demandas políticas y técnicas.* Una segunda variable de contexto que determina el desempeño de los directivos es la permanente tensión entre las demandas políticas –provenientes de las autoridades de gobierno, partidos políticos, asociaciones de funcionarios, parlamentarios y otros grupos de interés– y las demandas de política pública y de gestión de las instituciones

que conducen. Esta tensión entre la política y la técnica obliga a los directivos a desarrollar y poner en práctica una batería sofisticada de competencias personales y de gestión, todas difíciles de desarrollar y entrenar, que incluyen elementos tan variados como la noción de propósito e impacto público de sus acciones, la comunicación política, visión estratégica, negociación y gestión de redes, entre otras. El apropiado balance entre ambas dimensiones produce enormes desafíos y presiones, especialmente para los primeros niveles jerárquicos.

- iv) *Tensión entre la confianza y el mérito.* Un elemento distintivo del sistema ADP chileno es el delicado balance existente entre confianza y mérito. Por el lado del mérito, todo ingreso al sistema es a través de un estricto y cuidado proceso de selección, el que incluye revisión de antecedentes y evaluación de atributos en relación a un perfil de cargo, de lo cual es garante el Consejo de Alta Dirección Pública. Por el lado de la confianza, tanto las desvinculaciones como la retención se sustentan en la confianza de las autoridades políticas. Esto ha generado la paradoja de que, a pesar de obtener evaluaciones de desempeño sobresalientes, los directivos podrían ser (y han sido) desvinculados sin expresión de causa. La reforma al sistema introducida el 2016 en la Ley N° 20.955 avanza un paso hacia el mérito, al eliminar la figura del “provisional y transitorio”, que inhibía la postulación de gerentes externos al sistema, y un paso hacia la confianza, al permitir al Presidente de la República designar a 12 jefes superiores de servicio sin la necesidad de hacer concurso. Este balance de fuerzas obliga a los altos directivos a desarrollar sofisticadas estrategias para mantener la confianza de sus superiores jerárquicos, las que hoy día se encuentran al margen de los CD.
- v) *Complejidad organizacional.* La implementación de políticas públicas, la gestión presupuestal, la gestión de recursos humanos y la difusión de las iniciativas de cada institución imprimen un énfasis multidimensional al desempeño directivo. Solo por enfatizar una de ellas: las decisiones sobre la gestión de recursos humanos se complejizan en la medida en que conviven en el aparato del Estado al menos tres regímenes contractuales, cada uno

con incentivos y estructuras diferentes (a saber, planta, contrata y honorarios). La responsabilidad y la libertad de acción del Ejecutivo sobre estos tres regímenes contractuales son diferentes, lo que obliga muchas veces a duplicar esfuerzos de gestión e incrementar costos operacionales y de transacción.

- vi) *Alta rotación*. Finalmente, una variable central del contexto es el alto nivel de rotación en el sistema. Según datos de la DNSC y del Ministerio de Hacienda (Valdés 2016), al año 2010 los altos directivos permanecían en sus cargos en promedio 2,1 años, versus 3,1 años el 2015. Si bien se observa una tendencia al alza en los datos reportados, el promedio de permanencia en los cargos aún es bajo. Históricamente, las autoridades han ejercido su facultad de remover por confianza a los directivos, llegando las desvinculaciones al 65 por ciento en el primer nivel jerárquico y al 40 por ciento en el segundo nivel, durante el primer o segundo año de un nuevo gobierno (Valdés 2016). Con todo, esta alta rotación afecta el funcionamiento y la continuidad operacional de los servicios públicos (Valdés 2016). Estudios adicionales son necesarios para establecer el impacto de esta rotación en la atracción de talento. De cualquier forma, resulta legítimo entonces el cuestionamiento sobre cualquier estrategia de acompañamiento y desarrollo, asumiendo que el componente de confianza del sistema –elemento central de la negociación política para la creación y perfeccionamiento del SADP– seguirá siendo estructural. Algunos se cuestionarán ¿para qué invertir en altos directivos que muy pronto dejarán sus funciones si el Estado hoy no cuenta con mecanismos para capturar o transferir estos talentos? Contrario a ello, en las propuestas de este trabajo, enfatizaremos la relevancia de invertir focalizadamente en estrategias de gestión del desempeño y desarrollo, en especial para el segundo nivel jerárquico, con el fin de impactar, entre otros, en la retención de los buenos directivos en el Estado.

Las seis variables de contexto antes mencionadas entregan un carisma particular e ineludible a cualquier sistema de gestión del desempeño: cualquier paquete de reformas sobre los CD debe hacerse cargo de estas limitaciones o condiciones del contexto, para que sean efectivas en su

implementación. Frente a este entorno de complejidad creciente, aumenta la relevancia no solo de atraer y seleccionar a altos directivos competentes, sino que también la de que el Estado provea las herramientas y oportunidades para gestionar en forma más rica y amplia el desempeño directivo. Es iluso pensar que la selección hará todo el trabajo; en ninguna empresa privada ni institución pública esto es posible. Por lo tanto, técnicamente, resulta razonable que exista un instrumento o contrato –como los CD– que en su espíritu defina las expectativas de desempeño de los directivos y permita contrastar dichos estándares con la práctica.

En este sentido, el desafío en el actual momento de desarrollo del sistema ADP es más sofisticado: cómo evaluar y *gestionar* el desempeño de los directivos, entregando alternativas de acompañamiento y apoyo para mejorar el ajuste persona-puesto de trabajo, en forma costo-efectiva y tributaria a un mejor desempeño individual e institucional real.

3.2. *Prácticas comparadas y tendencias entre países OCDE*

El énfasis de la OCDE en materia de desempeño directivo ha estado puesto en la promoción de *diálogos de desempeño* efectivos; es decir, conversaciones semi-estructuradas entre el superior jerárquico y el directivo, basadas en evidencia que permita realizar correcciones a la forma de gestionar, modificar *outputs*, o priorizar definiciones estratégicas. Adicionalmente, la ejecución de acciones correctivas sobre el desempeño va típicamente acompañada de recursos para el soporte y acompañamiento (Weber et al. 2017; Cortázar et al. 2014).

Los países miembros de la OCDE, referentes ineludibles para nuestro país, han implementado una serie de medidas para optimizar el uso de las herramientas de gestión del desempeño. Clasificaremos estas alternativas siguiendo la propuesta de Weber et al. (2017) en relación a: (i) quién evalúa, y (ii) qué y cómo se evalúa.

i) Quién evalúa

Las alternativas genéricas son el ente rector o el superior jerárquico en cada institución. El primer caso se observa en Perú (país no miembro de la OCDE) para el llamado Cuerpo de Gerentes Públicos. Además

de la evaluación que realizan los directivos superiores, SERVIR –ente rector– efectúa una evaluación centralizada a partir de indicadores objetivos y auditables, como el nivel de ejecución presupuestal. Esta evaluación parece insuficiente, pues se corre el riesgo de caer en la medición burocrática de indicadores irrelevantes y puede restar poder a los superiores jerárquicos sobre la gestión global del desempeño del directivo. En cambio, la segunda opción –la evaluación del superior jerárquico– es la más prevalente en los países miembros de la OCDE, incluidos Chile, Australia y Estados Unidos. Esto incluye la planificación, el seguimiento y la retroalimentación de los resultados de la evaluación para determinar las consecuencias del sistema. Quienes mejor conocen y están más interesados en un desempeño óptimo de los directivos son sus superiores jerárquicos; por lo tanto, este modelo permite alinear los incentivos para exigir una adecuada rendición de cuentas. Además, genera la oportunidad de –aunque está lejos de garantizar– desarrollar diálogos formales e informales, y la creación de un vínculo personal que mejora el proceso. La evaluación en manos del superior jerárquico permite empoderar a la autoridad sobre la gestión del desempeño de sus directivos, aumentando su responsabilidad en la calidad de la gestión de los directivos y en el compromiso con un proceso exitoso. Sin embargo, la calidad de la evaluación estará determinada por otras variables, como el diseño del proceso, la calidad de los instrumentos y la estandarización de los criterios de los evaluadores.

ii) Qué y cómo se evalúa

Las tres opciones genéricas utilizadas por los países miembros de la OCDE son la medición de: (a) indicadores o metas institucionales; (b) indicadores o metas individuales, y (c) habilidades o competencias individuales.

- a) *Indicadores o metas institucionales.* El directivo tendrá más o menos incidencia en los resultados en función de la naturaleza del cargo y de su nivel jerárquico. A mayor jerarquía, mayor será el vínculo con el cumplimiento de compromisos generales de la institución. Esta medición reduce los costos de diseño y captura de datos, pues reproduce los indicadores existentes en

otros sistemas de control de gestión. Esta práctica es frecuente en Canadá, donde el *Treasury Board of Canada Secretariat* considera los indicadores institucionales como un complemento a objetivos individuales. En el caso de Chile, aun cuando el reglamento vigente sobre los CD establece la definición de objetivos individuales, es posible observar en múltiples convenios que simplemente se replican los indicadores existentes en los PMG y los Indicadores H, de resultados institucionales. Cabe preguntarse entonces si esta duplicidad es pertinente o no. A juicio de esta propuesta, la medición de indicadores institucionales es pertinente para aquellos casos en los que se puede constatar el impacto real de la posición a dicho logro. Genéricamente, esto aplica primordialmente en los primeros niveles jerárquicos.

- b) *Indicadores o metas individuales.* Nueva Zelanda realiza la evaluación del desempeño directivo de los *chief executives* sobre la base del cumplimiento de objetivos específicos propios del ejercicio específico de cada cargo, y cuyo resultado es atribuible directamente al gerente público. La definición acordada de estas metas permite clarificar las expectativas de desempeño y definir los estándares de la relación entre el superior jerárquico y el alto directivo, reduciendo los costos de transacción. Sin embargo, la definición de metas objetivas, desafiantes y logrables requiere una elevada inversión de diseño. Mecanismos de este tipo suelen ir acompañados de altos niveles de autonomía en las decisiones y recursos que pueden administrar los directivos, tal como ocurre en Nueva Zelanda en materia de contratación y desvinculación de funcionarios.
- c) *Habilidades o competencias individuales.* Finalmente, la tercera tendencia es la medición de la “forma” en que los directivos alcanzan sus resultados. Esta forma de trabajo está determinada por valores y competencias que el Estado o cada institución han priorizado como relevantes en el modo en que los gerentes públicos interactúan con superiores, sus equipos y la ciudadanía. Australia, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido son ejemplos

de ello. En este último caso, a partir de la reforma impulsada el año 2013, se diseñó un nuevo marco de competencias para el Servicio Civil en su conjunto, enfatizando los valores de la función pública –honestidad, integridad, imparcialidad y objetividad–, alineados con el modelo de liderazgo de la función pública que define tres competencias centrales: establecer una visión, comprometer a las personas y entregar resultados. De esta forma, los objetivos estratégicos identificados al inicio del año en el convenio definen “qué” se debe lograr, mientras que el marco de competencias identifica “cómo” se debe trabajar para alcanzar estos objetivos (Cabinet Office 2013).

3.3. El desempeño directivo según la psicología organizacional

La gestión del desempeño ha sido largamente entendida como un desafío crucial, pero a la vez de compleja solución por parte de la psicología organizacional. Por décadas, los investigadores han resaltado que las organizaciones no han encontrado soluciones inequívocas a las dificultades ampliamente documentadas, que se observan al evaluar y gestionar el desempeño en variados contextos. Considerando la investigación desarrollada en este tema y las observaciones desde el mundo aplicado, se pueden entregar las siguientes recomendaciones para la mejor implementación de sistemas de gestión y evaluación del desempeño:

- i) *La agregación de esfuerzos individuales afecta los resultados organizacionales; por lo tanto, la inversión en un mejor proceso de evaluación y gestión del desempeño debiera ser, en el largo plazo, rentable* (Ewenstein et al. 2016). Si bien la aseveración anterior podría considerarse como la razón obvia por la que existen los sistemas de gestión y evaluación del desempeño, son múltiples los mecanismos que terminan por conducir a resultados diferentes de los buscados. Algunas de estas soluciones pueden trazarse desde el trabajo de Jack Welch como CEO de General Electric en los años ochenta, en relación a las distribuciones “forzadas de desempeño”, hasta el escenario actual, en que se han observado empresas que han eliminado y luego reinstalado sistemas de evaluación

(Capelli y Tavis 2016). En una mirada longitudinal, en diversas oportunidades se han ofrecido soluciones para los problemas de la calidad de la evaluación del desempeño que por años parecen ser la solución, pero, posteriormente, la acumulación de resultados menos que óptimos y de investigación impulsa un nuevo cambio. Por ejemplo, la solución a sistemas de evaluación que no discriminan lo suficiente (que no tienen varianza entre los evaluados) pareció ser por muchos años el utilizar sistemas de “distribución forzada del desempeño”, en los que se pre-define los porcentajes de personas en los distintos niveles de resultado; por ejemplo, 10 por ciento en nivel excepcional, 80 por ciento en rangos intermedios y 10 por ciento muy bajo lo esperado. Si bien estos sistemas logran efectivamente una mayor discriminación de puntajes al evaluar (por definición deben lograrlo, porque así están contruidos), diversas investigaciones señalan que los efectos colaterales adversos de estos sistemas superan a sus beneficios, particularmente las percepciones de inequidad del proceso (Pulakos y O’Leary 2011). La conclusión es que los problemas tradicionales que se observan al evaluar desempeño no cuentan con soluciones de instalación inmediata. La lección más relevante es establecer mecanismos que permitan probar sistemáticamente alternativas de solución hasta encontrar las que funcionen de manera sistemática con los menores efectos adversos.

- ii) *La calidad de la evidencia que entrega el sistema determina significativamente las posibilidades de hacer gestión.* La gestión del desempeño se inicia conforme se cuenta con información adecuada, de modo tal que se vuelve relevante abordar la manera de recoger datos y cómo se los agrupará para su uso en el proceso de evaluación, como antecedente para la toma de decisiones de gestión. Al conceptualizar el desempeño como un proceso multinivel, su observación, análisis y evaluación deben serlo también. Al menos, es necesario contar con apreciaciones que den cuenta de aspectos de naturaleza individual, grupal y organizacional, los cuales puedan ser puestos a la vista al momento de considerar el desempeño de un individuo. Esta consideración supone un ejercicio de definición de las fuentes

de datos que serán empleadas para obtener información sobre la evaluación de desempeño de individuos y de grupos (Ewenstein et al. 2016).

- iii) *Las tendencias más recientes promueven la generación de modelos de gestión de desempeño que van más allá de la evaluación.* Históricamente, las investigaciones sobre desempeño se centraron en su evaluación (no en su gestión). Las conclusiones de tres décadas de estudios sobre la efectividad y sesgos en evaluación de desempeño señalaron que no existe el método “ideal” para evaluar y que los mejores procesos de evaluación tienen como sustrato básico el entrenar y desarrollar la capacidad de evaluar más precisa y eficazmente (por ejemplo, entrenando a quienes evalúan a reconocer sus sesgos, a no confiar exclusivamente en la memoria, a registrar eventos de desempeño, etc.). En otras palabras, las principales conclusiones de investigación sugieren que la calidad de la evaluación no reside en ningún artefacto o instrumento, sino más bien en quienes instalan y utilizan un mecanismo de evaluación (Pulakos et al. 2015). Por otra parte, respecto de la administración del desempeño, son variados los ejemplos que muestran que si bien se puede gestionar, hacerlo en la dirección originalmente buscada es un desafío crucial. Por ejemplo, la evidencia señala claramente que incentivos suficientemente fuertes promueven la búsqueda de resultados particulares. Sin embargo, una excesiva focalización en la obtención de estos resultados termina, en demasiadas ocasiones, en que importe más lo que se quiere lograr que el cómo. En este “cómo”, surgen medios que no solo se alejan de lo que se pretendía buscar originalmente, sino que además se generan efectos éticamente cuestionables, en ocasiones con efectos adversos para la eficiencia y efectividad organizacional. Lo relevante, por tanto, es comprender la complejidad del resultado de desempeño que se quiere alcanzar, entendiendo mejor los objetivos, y secundariamente los indicadores para su verificación, evitando que el agente persiga solo cumplir con los verificadores o indicadores, los que podrían acabar por convertirse en un fin en sí mismo. En este sentido, la tendencia es a usar múltiples

indicadores desde una perspectiva de mayor complejidad de los procesos y agregando consideraciones de proceso y, en algunos casos, éticas. De esta forma, es más viable prevenir potenciales efectos colaterales de incentivos que son exigentes y, en ocasiones, atractivos económicamente (Arnaboldi et al. 2015; Capelli y Tavis 2016; Knights y Kennedy 2005; Pollitt 2015; Pulakos et al. 2015; Pulakos y O’Leary 2011).

- iv) *La retroalimentación continua es determinante para mejorar desempeños.* Junto con el sistema de evaluación que se implemente, el consenso de la investigación sobre desempeño es que se enfatizen acciones “humanas” que impliquen conversaciones recurrentes y sistemáticas en torno al “cómo” alcanzar los resultados, incluyendo retroalimentación continua tanto preventiva como correctiva (Ewenstein et al. 2016). Para que esto sea posible, es necesario contar con un sistema más complejo, ya que supone la estandarización de capacidades mucho más sofisticadas en todos los involucrados en el proceso. Diversos autores coinciden en que a pesar de que las capacidades para “conversar” sobre las causas del desempeño o sobre las formas de mejorarlo podrían aparentemente percibirse como una solución muy evidente, usualmente no se encuentran instaladas en las organizaciones y resultan particularmente difíciles de desarrollar (Albrecht et al. 2015; Buckingham y Goodall 2015; Buick et al. 2015; Collins 2002; Ewenstein et al. 2016).
- v) *El impacto de los incentivos económicos asociados al desempeño individual en el Estado es escaso o errático.* Desde el punto de vista de las consecuencias de procesos de evaluación, los hallazgos de Verbeeten y Spekle (2015) indican que no se observaron mejoras del desempeño en base a incentivos económicos en países OCDE, sugiriendo incluso que reformas basadas en nociones de “gerenciamiento” pueden tener resultados negativos en el desempeño individual. Adicionalmente, Morales (2011, 2014) encontró reducidos efectos de los sistemas de evaluación del desempeño en los resultados de gestión, y en sus sugerencias incluye “mejorar la relevancia y calidad de los indicadores y metas de desempe-

ño, (...) y promover el uso de incentivos no económicos” (2014, 435). La mirada de estos autores apunta a incorporar una mirada técnica más amplia a la discusión, dejando en segundo plano mejoras meramente procedimentales, que, aun cuando pueden impactar la eficiencia del proceso, no alcanzan a impactar de modo efectivo el desempeño individual.

4 /

Recapitulando el problema

En lo general, la coyuntura de la Ley N° 20.955 que perfecciona el SADP entrega una oportunidad para profundizar el impacto de los directivos en la calidad de la gestión pública y los servicios prestados a la ciudadanía. Para ello es necesario desarrollar un set de herramientas de gestión más sofisticado en su diseño, pero simple en su implementación, que configuren un verdadero sistema, más allá del ya consolidado proceso de selección ADP.

En lo específico, los CD presentan oportunidades significativas de mejora. Los problemas centrales identificados son al menos tres: (i) excesiva burocratización de los procedimientos utilizados para el diseño, suscripción y evaluación de los convenios. No existen verdaderos diálogos de desempeño y el involucramiento de las autoridades es escaso. Tal como ha ocurrido con otras herramientas de gestión en el Estado, su uso se ha tornado en el mero trámite de hitos burocráticos; (ii) tal como operan hoy, los CD no entregan información sustantiva para hacer gestión sobre sus resultados y el desempeño institucional, y (iii) las consecuencias de la evaluación se reducen a la asignación variable por desempeño, pero no existen otras salidas del sistema, como oportunidades de formación y desarrollo (desajuste entre propósito institucional versus consecuencias individuales). Más aún, el CD no es vinculante con decisiones de desarrollo o mantención, lo que le resta legitimidad y atención de las autoridades. Las siguientes páginas ofrecen un conjunto de reformas que, desde el punto de vista legal y de gestión, permitirían cubrir, progresivamente, estas falencias.

Propuestas

A partir del diagnóstico expuesto, toda intervención debe aspirar al logro de los siguientes objetivos específicos para mitigar las dificultades históricas identificadas en el diseño y gestión de los CD: (i) reducir los incentivos perversos del sistema para sincerar las evaluaciones y aumentar la varianza en los resultados; (ii) involucrar activamente a las autoridades competentes en la gestión del desempeño de los altos directivos; (iii) 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, y (iv) construir mecanismos para el desarrollo y la retención de talento que permitan rentabilizar mejor la inversión hecha en la selección de los directivos.

Para cumplir con cada uno de los objetivos anteriormente señalados, este estudio recomienda un paquete de cuatro reformas concretas: (5.1) Modificar los incentivos económicos asociados al cumplimiento de los CD; (5.2) Reemplazar el actual proceso de “evaluación del desempeño” por uno de “gestión del desempeño”; (5.3) Rediseñar el instrumento, priorizando la evaluación de elementos institucionales para los jefes de servicio y elementos individuales y cualitativos para los segundos niveles jerárquicos; y (5.4) Generar un conjunto mínimo de estrategias desde la DNSC para apoyar la gestión directiva y desarrollar talento.

5.1. Modificar los incentivos económicos asociados al cumplimiento de los CD

La evidencia internacional converge a limitar o eliminar los incentivos de renta variable asociados al desempeño de los servidores públicos, en tanto la motivación extrínseca de obtener la renta reemplazaría en orden de prioridad la motivación intrínseca por mejorar la calidad del servicio público, primando la burocratización y los formalismos por sobre los principios de eficiencia y eficacia (Weber et al. 2017; Waissbluth y Larraín 2009).

En Chile la existencia de un componente de remuneración variable del 7,6 por ciento^[4] de la renta del directivo se ha transformado, en la práctica, en un incentivo perverso. Según el informe entregado en mayo de 2017 por el Consejo ADP a las comisiones de Hacienda del Congreso de la República, el año 2016, el 92 por ciento de los directivos de primer nivel jerárquico y el 88 por ciento de los directivos de segundo nivel jerárquico alcanzó el 100 por ciento de cumplimiento en sus CD (CADP 2017). Estos datos, más allá de ser poco representativos de la realidad, en la práctica muestran que resulta extremadamente difícil hacer gestión con resultados que no discriminan. Esto replica la experiencia vivida con los incentivos por desempeño institucional contenidos en los PMG y Convenios de Desempeño Colectivo (CDC), entre otros. Como fenómeno, la búsqueda a toda costa por alcanzar el máximo porcentaje de cumplimiento se ha convertido en un fin en sí mismo, tergiversando el espíritu original de incentivar mejores desempeños y, por ende, mejores resultados para la ciudadanía. Esto ha afectado la calidad de los indicadores y metas de los CD, las que han dejado de ser relevantes y desafiantes.

Resulta ingenuo entonces pensar en cambios de fondo a los CD, que permitan aumentar el involucramiento de las autoridades y usar la herramienta para mejorar la gestión, si no se modifica este componente, una de las principales piedras de tope que ha frustrado el adecuado uso de los CD. Por ello, esta investigación enfatiza la relevancia técnica y estratégica de abordar directamente el impacto en la renta del directivo como un elemento fundamental que condicionará la efectividad de cualquier otra propuesta de mejora a los CD. En lo específico, para combatir esta mala práctica, se recomiendan dos acciones alternativas:

[4] El porcentaje final del componente de renta variable del CD dependerá de una combinatoria entre el porcentaje de logro de las metas definidas en el CD y el porcentaje de cumplimiento en los Programas de Mejoramiento a la Gestión (PMG) o las Metas Anuales de Eficiencia Institucional, según corresponda.

5.1.1. Eliminar el componente de renta variable asociado al CD, asumiéndolo como parte de la renta fija (requiere modificación legal)

Una iniciativa que permitiría sincerar los resultados de las evaluaciones a los CD es eliminar por completo el incentivo de renta variable. El supuesto detrás de esta propuesta es que, si la totalidad de la renta fuera fija, entonces el directivo no debería dedicar tiempo ni esfuerzo en alterar –consciente o inconscientemente– los indicadores o los resultados de la evaluación. Si bien en este nuevo escenario los incentivos por alcanzar el 100 por ciento de logro serán de otra índole –intrínsecos, reputacionales, etc.–, los motivos no se verían alterados por la sensación de pérdida, es decir, de reducir una remuneración que en la práctica es asumida como un derecho adquirido. En otras palabras, hoy el directivo evalúa que solo puede perder renta en lugar de ganar reales incentivos adicionales por el valor agregado de su trabajo.

Por otra parte, no existe evidencia respecto de que el componente de renta variable del SADP contribuya a atraer talento ni a incentivar mejores desempeños. Por el contrario, resulta complejo en el sector público desarrollar métricas inequívocas que permitan atribuir aumentos en la productividad –en la cantidad o en la calidad de las prestaciones entregadas a la ciudadanía– a acciones específicas de las personas.^[5] Dadas esta complejidad en la naturaleza de los incentivos y el comportamiento de las personas, la imprecisión de la métrica y el problema de la atribución de resultados se recomienda eliminar el componente de renta variable asociado a desempeño.

Entendemos que la decisión de eliminar la renta variable por completo podría generar costos políticos y una presión inflacionaria: una vez sinceradas las rentas, entonces corresponderá aumentarlas o generar nuevos incentivos monetarios adicionales, señalarían algunos. Por ello, una solución parcial o transitoria, a la espera de los acuerdos políticos para eliminar la renta variable, es simplemente aumentar el rango posible de puntajes dentro de la evaluación que permitan alcanzar el máximo de renta variable fijada en la ley, tal como se explica a continuación.

[5] Esto es contrario a lo que, por ejemplo, resulta evidente en una fuerza de ventas en el sector privado.

5.1.2. Aumentar la dispersión al interior del tramo superior de desempeño (requiere modificación legal)

La Ley N° 20.955 establece una modificación en tal sentido: quienes obtengan entre 95 por ciento y 100 por ciento de logro en los CD serán acreedores del 100 por ciento de la renta variable correspondiente. Si bien esta determinación apunta en la dirección correcta, se recomienda incrementar el rango posible de notas/logro para alcanzar el 100 por ciento de la remuneración; por ejemplo, a partir del 80 por ciento. Esto permitiría aumentar los incentivos para definir indicadores genuinamente relevantes, desafiantes y estratégicos, sin temor a ser castigados por un eventual incumplimiento del estándar. Esto presupone, por cierto, que los resultados de las evaluaciones no sean públicos. Un rango más amplio permitiría clasificar a los directivos en una eventual escala de 20 puntos, aumentando la probabilidad de varianza y entregando información diferencial de cada uno.

Por supuesto, para que esta intervención sea efectiva no puede aislarse de las características del instrumento y de los criterios utilizados por los evaluadores, cuestiones que se abordarán en otras propuestas a continuación. Nuevamente, enfatizamos que, al igual que la propuesta anterior, lo relevante no es sancionar al directivo con la pérdida de renta, sino que generar información que permita discriminar entre mejores y peores desempeños, y así promover diálogos efectivos de desempeño para mejorar la gestión.

5.2. Reemplazar el actual proceso de “evaluación del desempeño” por uno de “gestión del desempeño”

La gestión del desempeño, al ser un proceso dinámico y permanente de planificación, evaluación y apoyo, es principalmente una herramienta de gestión directiva (Pulakos et al. 2015). En este sentido, se transforma en un medio que, correctamente utilizado por las jefaturas, permite alinear incentivos y objetivos individuales con resultados institucionales. Para cumplir tal efecto, se propone reemplazar el proceso actual, centrado en la suscripción y la evaluación, por un proceso de cuatro etapas, cada una con énfasis particulares: (i) Planificación; (ii) Seguimiento; (iii) Evaluación; (iv) Planes de acción, y (v) Control de gestión.

5.2.1. Planificación: centrada en el diseño de metas desafiantes y expectativas fundadas de desempeño (requiere ajustes al reglamento)

Hoy, conforme lo dispone la Ley N° 19.882, la preparación y formulación del convenio de desempeño es responsabilidad de la autoridad respectiva –ministro o subsecretario, en el caso del primer nivel, o jefe de servicio, en el caso del segundo nivel–. Se espera que la autoridad pueda identificar las expectativas de desempeño del directivo en función de los desafíos del cargo establecidos en el perfil de selección y los lineamientos estratégicos, incluidos en los distintos instrumentos de planificación y gestión institucional. En el caso del primer nivel, el convenio base estaría constituido por lineamientos estratégicos del presupuesto (consultados al ministro de Hacienda), del Centro del Gobierno (consultados al ministro de la Secretaría General de la Presidencia) y del ministro del ramo. En el caso del segundo nivel, estos lineamientos deberán constituir una bajada de los lineamientos establecidos para el primer nivel.

Más adelante en este documento se señalan modificaciones específicas a la herramienta CD que permitan establecer prioridades relevantes de gestión y evaluar aspectos centrales a nivel de desempeño institucional, para el caso del primer nivel, e indicadores individuales y competencias, en el caso del segundo nivel. El producto final de esta etapa es la suscripción del convenio.

5.2.2. Seguimiento: basado en la promoción de diálogos permanentes de desempeño con la autoridad y retroalimentación (requiere ajuste de reglamento)

El Decreto N° 172 del 1 de octubre de 2014, que aprueba el reglamento que regula los convenios de desempeño para los Altos Directivos Públicos, establece: “El jefe de servicio deberá realizar el seguimiento del cumplimiento de las metas acordadas en el Convenio de Desempeño y la retroalimentación respectiva, con el propósito de utilizar el convenio de desempeño como una herramienta efectiva de gestión. A su vez, el ministro del ramo deberá realizar dicho segui-

miento, para cuyo efecto podrá solicitar la colaboración al subsecretario respectivo” (Título V, Art. 23 del Reglamento). En este sentido, los CD deben promover “diálogos de desempeño” permanentes entre el directivo y su superior jerárquico. De este último se espera un involucramiento activo en el reforzamiento de los logros, la corrección de los aspectos deficitarios del desempeño y la entrega de lineamientos para ajustar las prioridades según las contingencias del sector y de cada servicio en particular. Este informe anticipa que esta etapa de seguimiento podrá ser mejor estructurada y más efectiva para los segundos niveles jerárquicos. Más allá de lo descrito en el reglamento, la experiencia ha demostrado la complejidad de ejercer un efectivo seguimiento para los jefes superiores de servicio, debido a los factores ya expuestos en este documento: escaso tiempo de las autoridades, alta exposición política, relación virtual o distante entre las partes, dispersión geográfica, entre otros. En el caso de los segundos niveles jerárquicos, la realidad es diferente, ya que la mayoría de ellos reporta en forma constante a sus superiores jerárquicos, haciendo posible la implementación de esta etapa como parte de las rutinas organizacionales internas a través de reuniones obligatorias, las cuales deberán quedar registradas en el sistema de la DNSC, a modo de asegurar el cumplimiento de estas acciones, así como detectar posibles modificaciones del CD suscrito al inicio.

5.2.3. Evaluación: periódica y centrada en el análisis y retroalimentación sobre evidencia relevante (requiere ajuste de reglamento)

La evaluación de los CD corresponde al análisis y auditoría sobre el cumplimiento de las metas definidas en ellos. Por ley, esta evaluación es presentada por el directivo y ratificada por la autoridad. Hoy esta etapa es, en la práctica, un mero trámite burocrático, de cuestionable rigurosidad. Teóricamente, toda evaluación debe ir acompañada de retroalimentación: una conversación estructurada entre jefatura y subalterno, basada en el análisis de los estándares de desempeño, sus causas y consecuencias. La práctica habitual ha demostrado la ausencia de retroalimentación sobre los CD.

En este sentido, se proponen modificaciones al proceso de evaluación del segundo nivel jerárquico, incorporando una entrevista de retroalimentación obligatoria, que tendrá por objetivo entregar los resultados de la evaluación y comentarios sobre la forma en que han sido alcanzados dichos resultados. Se recomienda utilizar una estructura estándar, donde se explicita al directivo sus fortalezas, debilidades y aspectos de mejora en relación con el CD suscrito. Con ello, en conjunto con su superior, deberán definir compromisos de mejora. Se espera que esta instancia sea una oportunidad de diálogo y ajuste de expectativas, por lo cual, en caso de que el directivo requiera alguna modificación en su convenio, este hito es adecuado para plantear dicha solicitud.

Se espera que la evaluación fundada y rigurosa del CD entregue información útil a las autoridades para la desvinculación o continuidad del alto directivo público, aun cuando sus resultados no sean estrictamente vinculantes.

5.2.4. Planes de acción: orientados a promover mejores desempeños y evaluar alternativas de salida para desempeños deficitarios (requiere ajustes al reglamento)

Actualmente esta etapa no existe. Como resultado de la etapa anterior de evaluación y retroalimentación, y a partir de las brechas detectadas, se deberán establecer planes de acción concretos dirigidos a fortalecer y reforzar las habilidades y competencias necesarias para asegurar el buen ejercicio de la función directiva del segundo nivel. Estos planes deberán ser observables y medibles, a desarrollar en un tiempo previo a la próxima evaluación. Se recomienda desarrollar planes alineados con las distintas instancias y herramientas señaladas en el Modelo de Acompañamiento y Desarrollo (MAD) de la DNSC.

5.2.5. Control de gestión: incorporación de un sistema *on-line* de control de gestión que permita el monitoreo eficiente del proceso, para evaluados, evaluadores y la DNSC

El objetivo del nuevo sistema de gestión del desempeño es proveer información útil que permita tomar decisiones de gestión para aumentar

la productividad de las instituciones públicas y mejorar la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía. Para ello, es fundamental simplificar la excesiva burocracia y el papeleo que el sistema pueda generar, reduciendo los registros a aquellos que sean particularmente informativos y objeto de gestión.

En este sentido, la utilización de una plataforma digital de acceso *on-line* controlado podría representar un salto cualitativo para todas las tareas de registro y monitoreo que implicará el nuevo sistema, agilizando el proceso completo, desde la planificación hasta los planes de acción y reduciendo los costos de transacción. Hoy en el mercado existen innumerables alternativas que permiten administrar en formatos electrónicos las evaluaciones del desempeño, las que, en términos procedimentales, son completamente adaptables al sector público.

Más allá de las responsabilidades de archivo y resguardo que le confiere la ley a la DNSC, los documentos relativos a las conversaciones de seguimiento deben estar disponibles para la autogestión de los directivos, facilitando su acceso y consulta con miras a optimizar la toma de decisiones. Esta iniciativa podría sumarse además a la implementación del sistema de firma electrónica avanzada, que permite acelerar el despacho de documentos gubernamentales, reduciendo así los tiempos de registro y eliminando la burocracia que implica este proceso.

5.3. Rediseñar el instrumento, priorizando la evaluación de indicadores institucionales para los jefes de servicio e indicadores individuales y cualitativos para los segundos niveles jerárquicos

El actual procedimiento que entrega el Servicio Civil de Chile (2015) no precisa acciones de seguimiento: los CD operan como un “hito” burocrático de medición.^[6] El desafío es transformar esta rutina en un “proceso” útil de evaluación para la toma de decisiones, el que debe configurar *diálogos de desempeño efectivos* o conversaciones semi-estructuradas.

.....
[6] Se refiere en el citado documento la ocurrencia de una revisión de cumplimiento cuatro meses antes de cada revisión anual, con excepción del tercer año, en que 120 días antes del término del período de nombramiento debe entregar un informe de gestión. Sin embargo, tales actividades contemplan como contenido y objeto de reporte el informe de avance o logro de metas establecidas en los CD.

Para que la herramienta sea de mayor utilidad, se sugiere la incorporación de una mirada sistémica que incorpore dos ejes de evaluación y tres niveles de análisis. Los ejes son indicadores cuantitativos e indicadores cualitativos, y los niveles propuestos serán individual, grupal e institucional.

Los indicadores cualitativos –la novedad en la relación a lo existente hoy– incorporarán atributos, competencias o valores que la autoridad espera que el alto directivo pueda demostrar en el ejercicio de su cargo. Similar a lo que ocurre en Australia, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido, esta evaluación cualitativa exige la sistematización y operacionalización conductual del modelo de competencias disponible hoy en el Servicio Civil para la selección de directivos. La evaluación de competencias exige cierto nivel de entrenamiento de los evaluadores, la que debiera ser coordinada por la DNSC si los atributos evaluados son consistentes con este modelo. Cada institución podrá utilizar sus propios modelos de competencias, si existen, y son evaluados como apropiados por la autoridad facultada para el nombramiento y la DNSC. Debido a la importancia de observar el desempeño en forma permanente y las características diferenciales ya abordadas en este documento entre los directivos de ambos niveles jerárquicos, la evaluación por competencias solo podrá ejecutarse en forma confiable en el segundo nivel jerárquico. Se recomienda que esta evaluación no tenga una ponderación superior al 20 por ciento de la evaluación total, al menos en los primeros períodos de implementación del sistema.

En cuanto a los niveles de análisis, considerando la experiencia internacional, no puede desligarse como resultado primordial de la gestión de los jefes superiores de servicio el desempeño integral de sus instituciones. En ese caso, cobra menos relevancia y es más difícil de evaluar el nivel individual para el *principal* –ministro o subsecretario–. De esta manera, en el Nivel I lo relevante será el nivel institución, mientras que en el Nivel II serán relevantes el nivel individual y de área o equipo.

Formalmente, para efectos de la suscripción de los CD, se mantendría la estructura actual de objetivo, nombre del indicador, su fórmula de cálculo, las metas por año y su ponderación, los medios de verificación y los supuestos.

TABLA N° 1 / Esquema general para el instrumento convenio de desempeño

Nivel de evaluación	ADP Nivel I (jefe superior de servicio)	ADP Nivel II
Nivel institucional	Indicadores cuantitativos (100%)	N/A
Nivel grupal	N/A	Indicadores cuantitativos (80%)
Nivel individual	N/A	Indicadores cualitativos: evaluación de competencias (20%)

Fuente: Elaboración propia.

Esta propuesta supone ajustes a nivel de gestión, al implicar el desarrollo de orientaciones y artefactos ligeros que permitan planificar y ejecutar los diálogos de desempeño asociados a los CD. Se recomienda el desarrollo de protocolos que planteen una secuencia básica de revisión de los indicadores, su estado de avance y el grado de operación de los supuestos. Lo anterior puede definir una secuencia semestral de revisión, con inicio en el segundo semestre de ocupación del puesto del alto directivo público. Para cada ocasión se contará con una revisión por parte del directivo de los Indicadores, los supuestos y su relación con los medios de verificación. A partir de una conversación guiada y orientada a la reflexión, en torno a la pertinencia y oportunidad de cada uno de estos aspectos, será posible establecer la necesidad de determinado plan de acción y plazos de revisión.^[7]

La Tabla N° 2 sintetiza las preguntas que pueden guiar una conversación de desempeño que podría ser denominada “Análisis de Desempeño” (AD), para diferenciarla de la evaluación anual.

Con ello, la lógica de instrumentos se amplía, y ya no se trata solo de la medición, sino que también de documentos que deben ser completados previo a la evaluación y mecanismos de registro de aquello acordado en la reunión de trabajo.

[7] En el Nivel II, las conversaciones pueden conectarse con las acciones ejecutadas en el Modelo de Acompañamiento y Desarrollo (MAD) que plantea la Alta Dirección Pública; particularmente en su componente de Desempeño del Segundo Ciclo. En la misma línea, respecto de los planes de acción, tanto en el Nivel I como en el Nivel II, sería factible que se conecten con las acciones de Formación del Segundo Ciclo de este mismo MAD (Servicio Civil de Chile 2016).

TABLA N° 2 / Estructura de un Análisis de Desempeño (AD)

	Indicador	Supuestos	Medios de Verificación	Planes de Acción	Plazo de revisión
Descripción	Métricas cualitativas y cuantitativas	Condiciones que deben cumplirse y que están fuera del control del AD	Índices que darán cuenta del alcance del indicador	Acciones requeridas para avanzar en el indicador	6 meses máx. (período hasta la siguiente revisión)
Contenidos de la conversación	¿Es este indicador un modo apropiado de observar su trabajo? ¿Es adecuada su formulación? ¿La meta es desafiante?	¿Han estado presentes estos supuestos? ¿Hay otros supuestos que deben ser incorporados?	¿Se debe mantener, modificar o cambiar este medio de verificación?	¿Qué acción(es) es (son) necesaria(s) para avanzar en el alcance de este indicador?	¿Se mantiene el plazo general del indicador? (Incluye revisión de meta/ponderador por año) ¿Qué logros se pueden tener en el plazo de 5/6 meses a contar de ahora?

Fuente: Elaboración propia.

En particular, el formato de los CD incluiría una tabla adicional que programe las instancias de análisis del desempeño según la siguiente estructura:

1. Firma Convenio de desempeño
2. 1^{er}. Análisis de desempeño: mes 6 del primer año
3. 2^o Análisis de desempeño: mes 11 del primer año
4. Evaluación 1.er año de gestión: mes 12 del primer año
5. 3^{er}. Análisis de Desempeño: mes 6 del segundo año
6. 4^o Análisis de Desempeño: mes 11 del segundo año
7. Evaluación 2^o año de gestión: mes 12 del segundo año

8. 5° Análisis de Desempeño: mes 6 del tercer año
9. 6° Análisis de Desempeño: mes 10 del tercer año (preparación de cierre de gestión)
10. Evaluación final (3^{er.} año): mes 12 del tercer año.

La ejecución de las instancias de AD implica desarrollar un registro complementario, que estaría adjunto al CD pero que no sería público, sino que operaría como una bitácora del trabajo, y que está disponible para el alto directivo y para quien conduzca cada instancia de AD. Estas instancias no contemplan consecuencias directas, pero sí con insumo para las evaluaciones anuales y la final, y serían evidencia que sustente los eventuales cambios que se hagan en los CD a lo largo del proceso de gestión del directivo.

5.4. Generar un set mínimo de estrategias desde la DNSC para apoyar la gestión directiva y desarrollar talento

Pese a los esfuerzos de la DNSC por construir un modelo de acompañamiento y desarrollo de altos directivos, en la práctica hoy existen acotadas instancias de desarrollo y escasas iniciativas que permitan capturar el valor de los directivos una vez que concluyen su periodo, por la razón que fuere. Por ello, se propone una batería de alternativas, de progresiva implementación, que contribuirían a consolidar el SADP más allá de la selección.

Hay pocas iniciativas desde el gobierno central que hoy aglutinen a los altos directivos públicos. Si bien se realiza un proceso de inducción liderado por la DNSC y algunas iniciativas complementarias de formación, es cuestionable la existencia de una identidad común para los directivos. Una forma de contribuir a la creación de este espíritu de cuerpo y aprovechar para el Estado el talento seleccionado es la reciente reforma introducida el 2016 sobre “gestión de candidatos”, que permite incorporar en nuevos procesos de selección, antes de la etapa de entrevistas, a altos directivos públicos que hayan ejercido el cargo por veinticuatro meses y que al mismo tiempo hayan demostrado al menos 90 por ciento de logro en sus CD (Art. 54, letra b) Ley N° 20.955).

Similar a lo que ha ocurrido en Perú con la reforma al Servicio Civil, se propone denominar a este grupo de directivos “Cuerpo de Altos

Directivos Públicos”. A las disposiciones ya existentes, se recomienda incorporar a directivos “no activos”; es decir, aquellos que habiendo ocupado un cargo de ADP no se encuentren actualmente en funciones, con independencia de haber sido o no incorporados en nuevas nóminas. Para ellos, su permanencia en el Cuerpo de Altos Directivos Públicos tendría una vigencia de tres años a partir del término de su último contrato.

La existencia de este grupo de directivos de capacidad demostrada permitiría reducir los costos del reclutamiento y selección, que en promedio entre los años 2013 y 2015 alcanzó 21 millones de pesos para el primer nivel y 10 millones de pesos para el segundo nivel (CADP 2017). Además, entregaría al Estado la posibilidad de retener talento que hoy simplemente se pierde por la ausencia de alternativas de movilidad horizontal y la burocracia que deben sortear para incorporarse a un nuevo concurso público.

5.4.1. Crear en la DNSC el Equipo Asesor Directivo, un cuerpo especializado de asesores para orientar a evaluadores y evaluados en el proceso y los contenidos de la gestión del desempeño directivo

Hasta el momento, la DNSC ha cumplido un rol asesor en la elaboración de los CD, a través de la entrega de orientaciones para la elaboración de los convenios, la disposición de horas profesionales para la coordinación de las firmas necesarias para la suscripción y el registro de los convenios. Sin embargo, el nuevo sistema exige un rol significativamente más activo en asesoría especializada para maximizar el valor de sus usuarios.

Por ello, se propone la creación del “Equipo Asesor Directivo”, alojado en la DNSC, cuya función principal sea la implementación de las recomendaciones acá señaladas.^[8] Sus integrantes deben ser expertos en gestión del desempeño, lo que les permitirá entregar orientaciones más precisas para la construcción de indicadores desafiantes, estandarizar los criterios de los evaluadores, promover y entrenar en habilidades de

.....
[8] Por supuesto, es necesario un análisis detallado de los costos de esta propuesta frente a un eventual incremento dotacional.

retroalimentación y acompañar, idealmente a través de plataformas, la generación de planes de acción. Su rol por tanto será facilitar el proceso y permitir a cada usuario capturar el máximo valor.

Adicionalmente, este equipo deberá realizar el análisis de la evidencia disponible sobre los resultados de las evaluaciones y sus consecuencias, con el fin de generar optimizaciones y mejoras continuas al sistema en cualquiera de sus etapas, y tanto en el diseño como en la operación.

5.4.2. Crear el Reconocimiento a la Excelencia Directiva, otorgado a los diez directivos destacados en materia de liderazgo

Se propone crear un reconocimiento anual, inicialmente no monetario, entregable a una cuota no superior a diez altos directivos que hayan sobresalido en su gestión en materia de liderazgo. Para poder acceder a este reconocimiento, los directivos deberán ser postulados por terceros, incluyendo sus jefaturas directas y subordinados. Las postulaciones serían consolidadas por la Subdirección de Alta Dirección Pública y las evaluaciones y la designación de los ganadores serían responsabilidad del Consejo de Alta Dirección Pública, garantizando la independencia del proceso.

Una marcha blanca de este reconocimiento permitiría evaluar la eventual incorporación de un reconocimiento monetario, no superior al promedio de una remuneración mensual para cada directivo. Esto, por supuesto, en la medida en que el proceso de evaluación sea en base a evidencia y bajo estrictos parámetros técnicos, permitiendo reconocer a aquellos que efectivamente se destacan por sobre el resto o han generado transformaciones sustantivas en sus instituciones.^[9]

5.4.3. Crear la Academia de Gestión Directiva, como un apéndice de la DNSC

Pese a la heterogeneidad de las funciones que desempeñan los altos directivos, hoy existe un modelo de competencias desarrollado por la

.....
[9] Si se asigna el equivalente a una remuneración anual para diez directivos por año, el costo total para el Estado se acercaría a los cuarenta millones de pesos. Cálculo sobre la base de la estimación de una renta promedio ADP de cuatro millones brutos mensuales.

TABLA N° 3 / Resumen de propuestas

Propuesta	Objetivo	Modificación
(5.1) Modificar los incentivos económicos asociados al cumplimiento de los CD, eliminando la renta variable y creando un incentivo solo para el 5 por ciento de desempeños superiores.	Reducir los incentivos perversos del sistema para sincerar las evaluaciones y aumentar la varianza en los resultados.	Legal
(5.2) Reemplazar el actual proceso de “evaluación del desempeño” por uno de “gestión del desempeño”, promoviendo el involucramiento activo de las autoridades y el uso de la tecnología disponible en el mercado.	Involucrar activamente a las autoridades competentes en la gestión del desempeño de los altos directivos.	Reglamentaria
(5.3) Rediseñar el instrumento, priorizando la evaluación de elementos institucionales para los jefes de servicio y elementos individuales y cualitativos para los segundos niveles jerárquicos.	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.	Reglamentaria
(5.4) Generar un set mínimo de estrategias desde la DNSC para apoyar la gestión directiva y desarrollar talento, incluyendo la Academia de Gestión Directiva, el Reconocimiento a la Excelencia Directiva y el Equipo Asesor Directivo.	Construir mecanismos para el desarrollo y la retención de talento que permitan rentabilizar mejor la inversión hecha en la selección de los directivos.	Legal

Fuente: Elaboración propia.

DNSC que describe los principales atributos, valores y resultados que se espera de todo alto directivo, modelo que es utilizado en la selección. Estos elementos transversales a la gestión directiva, sofisticados, son muchas veces difíciles de capturar desde el mercado y la oferta de postulantes. Asumiendo que aun cuando buena parte de los predictores del desempeño deben ser evaluados en los procesos de reclutamiento y selección (como, por ejemplo, elevados niveles de liderazgo y experiencia gerencial demostrada), otros deberán ser necesariamente desarrollados a partir de la experiencia del directivo en el puesto de trabajo. Típica-

mente, es en este momento cuando el directivo se encuentra solo y con escasos sistemas de apoyo. Como una forma de reducir la rotación directiva no explicada por la pérdida de confianza, y entregar capacitación basada en evidencia, se propone la creación de la Academia de Gestión Directiva. Siguiendo la tradición de Chile, este órgano sería apéndice de la DNSC, cuya misión será la de diseñar una malla de formación pertinente para desarrollar las competencias del modelo descrito previamente. Para ello, elaborará procesos de detección de necesidades de capacitación y licitará a los oferentes disponibles en el mercado, idealmente consorcios de proveedores de la más alta calidad, la oferta formativa. Esto permitiría crear una institucionalidad eficiente y pequeña, con capacidad de gestión de proyectos, pero no ejecutora. Serán los privados quienes ejecuten la formación. Esto además permite un mejor control de calidad de la oferta, evita conflictos de intereses y permite reemplazar a aquellos proveedores que no cumplen los estándares de calidad. Esta agencia será responsable también de evaluar la calidad y el impacto de la formación entregada.

6 /

Condiciones para la implementación de estas propuestas

Para que las propuestas presentadas operen de manera efectiva, es necesario que se cumplan ciertas condiciones que les den viabilidad técnica y política. A continuación, se enumeran las principales:

- i) *Construir sobre lo existente, avanzando progresivamente a través de programas piloto.* La gestión del desempeño en el Estado no parte de cero. La tentación intelectual inicial es a construir un modelo ideal, consistente con la literatura y las prácticas de clase mundial, bajo el supuesto errado que “de otros será el problema de la implementación”. Por el contrario, el esfuerzo desarrollado en este documento ha sido proponer alternativas razonables que permitan un tránsito moderado hacia nuevas modificaciones legales, reglamentarias o arreglos de gestión. Por ello, algunas de las propuestas señaladas, como la Academia de Gestión Di-

rectiva, pueden considerarse una operacionalización del Modelo de Acompañamiento y Desarrollo que se deriva de la reciente modificación a la Ley N° 20.955 que “establece que [el Servicio Civil] tiene la obligación de diseñar e implementar programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo directivo” (Servicio Civil de Chile 2016).

Junto con ello, la búsqueda de cambios útiles y sostenibles en el tiempo exige la implementación de programas piloto o experiencias acotadas, que permitan testear estas propuestas para anticipar y mitigar riesgos, y generar aprendizaje organizacional. A partir de un análisis riguroso de la evidencia recolectada en estas experiencias parciales, se podrá avanzar progresivamente a escalas más grandes: mayor cobertura de altos directivos y servicios públicos.

- ii) *Integrar la gestión del desempeño con otros subsistemas de gestión.* Resulta primordial considerar que un sistema de gestión del desempeño debe ser parte de una red de funciones organizacionales cuyo valor particular depende del funcionamiento armónico del conjunto. En ese sentido, la función de selección de altos directivos públicos es central para incorporar a quienes cuentan con los atributos esenciales para desempeñar tareas de gestión de alta complejidad con solvencia. Será sobre este supuesto –que la selección es eficaz– que es factible plantear acciones de planificación, retroalimentación y evaluación. A su vez, realizada la evaluación y retroalimentación, uno de los productos de este proceso serán las “necesidades de formación y desarrollo”, que habrían de informar actividades de capacitación o similares, que se orienten a subsanar las brechas detectadas. De no ocurrir, se desnaturaliza la funcionalidad de la retroalimentación y el seguimiento, y se restringe su alcance y utilidad a nivel institucional. De esta manera, la inversión en gestión del desempeño cobra sentido en la medida en que sus *inputs* son confiables (ej.: proceso de selección) y sus *outputs* son informativos para otro tipo de decisiones organizacionales (ej.: productividad, capacitación, movilidad, desarrollo y salida).
- iii) *Transitar desde un hito burocrático de medición a un proceso útil de evaluación y toma de decisiones.* La efectiva implementación

de estas orientaciones supone un cambio relevante en la lógica con que se ha mirado la gestión del desempeño de los Altos Directivos Públicos: tal es el tránsito desde un hito de medición, representado por la suscripción del CD, su registro y revisiones de carácter administrativo, a un proceso de análisis de contexto y revisión de tal convenio con una mirada orientada al logro de los resultados institucionales y una mejor prestación de servicios a la ciudadanía. Esto presupone el esfuerzo de migrar desde un procedimiento percibido como irrelevante, burocrático y extrínsecamente motivado, a un proceso útil, simple e intrínsecamente motivado. Buena parte de las propuestas acá presentadas buscan promover, de manera paulatina, este tránsito. Por supuesto, el cambio no es automático ni a costo cero. Por el contrario, requiere el compromiso político de las autoridades para incurrir en costos de corto plazo –directos e indirectos–, para obtener retornos en eficiencia y productividad en el largo plazo.

- iv) *Balancear la influencia del Centro de Gobierno^[10] con el fortalecimiento del rol de las subsecretarías en el control del desempeño.* Si bien resulta evidente el valor que puede otorgar la DNSC en el diseño de modelos y orientaciones para la evaluación del desempeño directivo, es el compromiso de las autoridades directas –el principal– aquel elemento primordial en la definición de las expectativas y la gestión del desempeño de los directivos. Solo ellos conocen las prioridades del sector, son responsables ante el ministro del ramo y debieran ser los responsables directos de entregar los lineamientos programáticos y de políticas públicas centrales para el desempeño de las agencias públicas. El empoderamiento del rol del subsecretario, tal como tímidamente lo señalan las modificaciones legales, resulta fundamental para consolidar un sistema útil, que genere *accountability* y la flexibilidad necesaria para tomar decisiones de gestión pertinentes a la realidad de cada servicio público.

.....
[10] Los principales actores del Centro de Gobierno involucrados en la gestión directiva incluyen la DNSC, la Dirección de Presupuestos y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Palabras al cierre

La modernización del Estado es un proceso de avance paulatino que requiere de una compleja dosis de diagnóstico, búsqueda de las soluciones con mejor evidencia, y prueba sistemática de las alternativas de intervención, hasta encontrar las que sean efectivas en un contexto institucional particular. De más está decir, que este no es un proceso de respuestas sencillas que permita tomar atajos fácilmente. Por ejemplo, importar una innovadora solución en gestión del talento de directivos en Finlandia podría resultar en un fiasco radical en el mundo público local, incluso a pesar de un gran esfuerzo de adaptación e implementación. En este contexto, los CD, tal como han sido implementados hasta hoy, tuvieron como intención mejorar y objetivizar el desempeño de directivos públicos cuya gestión resultaba casi imposible de evaluar más allá de un juicio parcial y subjetivo. No obstante, tal como en otros aspectos del proceso de modernización del Estado, diversos análisis, incluyendo el actual, concluyen que es tiempo de considerar una evolución mayor en este ámbito de la gestión pública.

El estudio aquí presentado pretende mostrar acciones factibles de mejora en el proceso de gestión del desempeño de directivos públicos, que considera profundamente los avances en gestión de personas a nivel internacional, así como también la realidad pública local y las restricciones que debe enfrentar. Como ocurre solo cada cierto tiempo, en la última década se produjo un tremendo consenso entre los expertos a nivel mundial respecto de cómo gestionar desempeño en toda la escala, pero particularmente a nivel de directivos. Un consenso es que la gestión efectiva de quienes lideran organizaciones es una de las apuestas más rentables para todo tipo de organización. Sin embargo, la realidad es que la apuesta por la mejora pasa no solo por una optimización de mecanismos de evaluación (como lo son los CD), sino que fundamentalmente por una mejora en capacidades organizacionales vinculadas a gestionar desempeño. La mala noticia es que el desarrollo de estas capacidades requiere una inversión que no es menor a nivel de compromiso organizacional, formación de los actores involucrados e instalación de competencias de análisis y mejora continua.

A pesar del enorme consenso entre los expertos sobre lo que se requiere para tener una gestión del desempeño más eficiente y eficaz, todavía son una minoría las organizaciones que lo logran desarrollar y convertir en una capacidad organizacional. No obstante, creemos que la expectativa de contar con un Estado chileno más moderno es consistente con aspirar a objetivos desafiantes en esta esfera. Las sugerencias aquí presentadas para la mejora de la gestión del desempeño de altos directivos públicos sin duda requieren de una inversión y un proceso de cambio complejo, pero que creemos alcanzable, si se diseña progresivamente. Sin lugar a dudas, cada propuesta presentada en este estudio debe ser considerada con un nivel de detalle aún mayor al desarrollado en este documento, para evaluar los costos precisos de su implementación y el consiguiente impacto sobre el presupuesto público, particularmente en tiempos de ajustes fiscales. Sin embargo, nos tranquiliza que las medidas aquí presentadas son reconocidas como imprescindibles si se pretende generar una capacidad organizacional que no se queda solo en el “evaluar”, sino que también tiene el foco puesto en “cambiar” y desarrollar competencias de gestión, que tienen consensualmente un beneficio organizacional potencialmente medible.

Considerando la experiencia de organizaciones públicas y privadas que han efectuado transiciones desde mecanismos básicos y mecánicos (burocráticos, en lo público) de “evaluación y control” del desempeño, a sistemas más sofisticados de gestión del desempeño —que sacan lo mejor de quienes ejercen roles de liderazgo— es evidente que el proceso de cambio no será fácil. Por ejemplo, sabemos que considerar un involucramiento más profundo de la DNSC en la gestión del desempeño de los directivos puede no tener ni las personas ni los recursos para funcionar efectivamente hoy; pero esto es precisamente parte del desafío. Las mejoras a nivel estructural en la capacidad de obtener mejores desempeños requieren un involucramiento sistémico, que no está libre de mayores esfuerzos y costos. Creemos, no obstante, que poner *a priori* una restricción de los recursos disponibles a un camino —vastamente considerado más efectivo por los expertos— es dejar de considerar no solo los beneficios institucionales de una gestión más efectiva, sino que también los efectos indirectos y más de largo plazo sobre los ciudadanos y el país. ¿Qué mejor apuesta por servicios públicos que respondan efi-

cazmente a las necesidades de los ciudadanos, que apostar por el desempeño de quienes lideran y gestionan a estos organismos? Por supuesto, tenemos claro que esto es un desafío que requiere de sistematicidad y perseverancia; además de una dosis de valentía para asumir el riesgo de retrocesos o potenciales errores de alta exposición pública.

Referencias /

Albrecht, S. L., A. B. Bakker, J. A. Gruman, W. H. Macey & A. M. Saks (2015). "Employee engagement, human resource management practices and competitive advantage". *Journal of Organizational Effectiveness: People and Performance*, 2(1): 7-35. <http://doi.org/10.1108/JOEPP-08-2014-0042>.

Arnaboldi, M., I. Lapsley & I. Steccolini (2015). "Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge". *Financial Accountability & Management*, 31(1): 1-22.

Buckingham, M. & A. Goodall (2015). "Reinventing Performance Management". *Harvard Business Review*, 93(4): 40-50. Disponible en <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Buick, F., D. A. Blackman, M. E. O'Donnell, J. L. O'Flynn & D. West (2015). "Can enhanced performance management support public sector change?" *Journal of Organizational Change Management*, 28(2): 271-289. Disponible en <http://doi.org/10.1108/JOCM-12-2013-0249>

Cabinet Office (2013). *Performance Management Arrangements for the Senior Civil Service 2013/2014*. United Kingdom. London: Cabinet Office.

CADP (2017). "Estado del Sistema de Alta Dirección Pública 2016". Rendición de cuentas del Consejo de Alta Dirección Pública a las Comisiones de Hacienda del Congreso Nacional.

Capelli, P. & A. Tavis (2016). "The performance management revolution". *Harvard Business Review*, (October): 58-67.

Centro UC Políticas Públicas (2013). "Informe Final: Convenios de Desempeño. Rediseño de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos". Santiago.

Chiavenato, I. (2004). *Administración de recursos humanos*. Santafé, Colombia: McGraw Hill.

Collins, D. B. (2002). *The effectiveness of managerial leadership development programs: A meta-analysis of studies from 1982-2001*. Louisiana State University.

Cortázar, J. C., J. Fuenzalida & M. Lafuente (2016). "Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio". p. cm. – (Nota técnica del BID; 1054).

Cortázar, J. C., M. Lafuente & M. Sanginés (2014). "Una Década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Costa, R., & M. Waissbluth (2007). "Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas". CSP. Universidad de Chile.

Ewenstein, B. B., B. Hancock & A. Komm (2016). "Ahead of the curve: The future of performance management". McKinsey Quarterly, (May): 1-10.

Knights, J. A. & B. J. Kennedy (2005). "Psychological Contract Violation: Impacts on Job Satisfaction and Organizational Commitment among Australian Senior Public Servants". Applied H.R.M. Research, 10(2): 57-72.

Lambertini, G. & E. Silva (2009) "Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública". En *Un mejor Estado para Chile*, Consorcio para la Reforma del Estado. Santiago.

Losada, C. & J. Xirau (1995). "Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya". Gestión y Análisis de Políticas Públicas N° 2. Instituto Nacional de Administración Pública.

Morales, M. (2011). *La Calidad de los Servicios Públicos: Reformas de Gestión Pública en Chile (1990-2009)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede México.

--- (2014). "Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos". Revista de Ciencia Política, 34(2): 417-438. Disponible en <http://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200004>

Pollitt, C. (2015). "Public Servants to Public Managers: The European Story: Transformation or Torture?". En *11th Transatlantic Dialogue (TAD)*. Boston, June 2015 (pp. 3-5). Boston.

Pulakos, E., Mueller, R., Arad, S., & Moyer, N. (2015). "Performance Management Can Be Fixed: An On-the-Job Experiential Learning Approach for Complex Behavior Change". *Industrial and Organizational Psychology*, 8(1), 51-76. Disponible en <http://doi.org/10.1017/iop.2014.2>

Pulakos, E., & O'Leary, R. (2011). "Why Is Performance Management Broken?" *Industrial and Organizational Psychology*, 4(2), 146-164. Disponible en <http://doi.org/10.1111/j.1754-9434.2011.01315>.

Servicio Civil de Chile (2015). “Orientaciones para la elaboración y suscripción de convenios de desempeño”. Santiago.

___ (2016). “Altos Directivos Públicos: Modelo de Acompañamiento y Desarrollo”. Santiago.

Valdés, R. (2016). “Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema ADP y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil”. Presentación ante la Comisión de Hacienda del Senado. 16 de marzo de 2016.

Verbeeten, F. H. M. & R. F. Spek (2015). “Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management”. *Organization Studies*, 36(7): 953-978. Disponible en <http://doi.org/10.1177/0170840615580014>

Vries, J. De (2010). “Is New Public Management Really Dead?” *OECD Journal on Budgeting*, (1): 1-6.

Waissbluth, M. & F. Larraín (2009). “Modelos de gestión pública y sus implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado”. En *Un mejor Estado para Chile*, Consorcio para la Reforma del Estado. Santiago.

Weber, A., M. Lafuente & J. C. Cortázar (2017). “¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado?: Opciones para una gerencia pública ‘a la carta’”. p. cm. – (Nota técnica del BID; 1240).

13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile

Un modelo de gestión incompleto

Amaya Fraile G.

Consultora

Resumen /

El Sistema de Alta Dirección Pública fue instaurado en Chile en el año 2003 como respuesta a un escándalo político. A través de este esquema se aspiraba a contar con directivos de primer y segundo nivel jerárquico que, pasando un filtro de mérito, dirigiesen los servicios públicos de forma profesional, mostrando eficiencia en su gestión. Con el avance en la adscripción al sistema y los cambios de gobierno y coaliciones políticas, el sistema mostró falencias. Diversos intentos de reforma se presentaron al Congreso, solo habiendo sido aprobado el tramitado en 2016. Este artículo describe el Sistema de Alta Dirección Pública y reflexiona sobre los cambios propuestos en las distintas iniciativas legales. Además, presenta un análisis empírico y revisa la literatura en relación al impacto del Sistema, dando cuenta que, a la fecha, este muestra efectos limitados y mixtos en los ámbitos de gestión revisados.

1 /

Introducción

El establecimiento de sistemas de directivos públicos es un proceso que ha venido institucionalizándose en el mundo. Importante para esta corriente fue la creación del *Senior Executive Service* en Estados Unidos el año 1978, el cual persiste actualmente y tiene como misión asegurar que el manejo directivo del gobierno (federal) sea del más alto estándar y responda a las necesidades, políticas y metas de la nación. En América Latina esta corriente vino de manera más tardía y Chile fue pionero con el establecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en el año 2003.

Pero ¿por qué buscan los gobiernos limitar su capacidad de incluir a personas de su plena confianza y correligionarios? Muchas veces, y tal como sucedió en el caso chileno, a raíz de escándalos de corrupción que terminan en regulaciones y leyes que incluyen la selección por mérito, buscando asegurar la idoneidad para el cargo de los ocupantes de los mismos. Adicionalmente, la premisa en el establecimiento de estos sistemas es que contar con directivos públicos idóneos para el cargo, que hayan sido seleccionados pasando por un filtro de mérito, se traduciría en mejoras en resultados en materias de gestión que sean observables por la ciudadanía en la calidad y eficiencia entregada en las prestaciones, bienes y servicios provistos de manera estatal.

N. de A.: Agradezco a Piedad Gálvez y Juan Ignacio Venegas por su valiosa colaboración. Cualquier error u omisión, es de exclusiva responsabilidad de la autora.

El presente trabajo considera una primera sección en que se contextualiza el SADP chileno. Posteriormente, se caracterizan sus 13 años de funcionamiento y se entrega una reseña de las distintas discusiones legislativas que han existido con posterioridad a su creación. Respecto del impacto de la implementación del SADP en la gestión de los servicios adscritos, el trabajo a continuación hace una reseña bibliográfica de la escasa evidencia disponible, la que se complementa con un análisis estadístico.

Si bien los resultados presentados no son concluyentes, el análisis da cuenta de un posible impacto desfavorable en la gestión con la adopción del SADP. Lamentablemente el registro de información en el Estado chileno tiene carencias fuertes y, a pesar de contar con datos provistos por la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), la calidad de estos no es suficiente para poder hacer una evaluación con los criterios que se desearía. Esto debe corregirse. En este contexto, una agenda de investigación futura que permita evaluar el impacto del SADP y potenciar sus virtudes, implicaría contar con información fidedigna entregada por parte del Estado, idealmente a través de un organismo encargado de recopilar la información de gestión pública de forma ordenada, incluyendo los datos de personas en el Estado. Lo anterior incluye también que esta información esté abiertamente disponible en formato uniforme y compatible con procesamientos estadísticos.

2 /

La Alta Dirección Pública como parte de un sistema de gestión

El SADP ha buscado incorporar en puestos directivos del gobierno a los mejores candidatos posibles, intentando compatibilizar la lealtad al gobierno con la ejecución de políticas (*responsiveness* versus *delivery*). El sistema partió de una crisis política y buscó despolitizar los niveles superiores jerárquicos de los servicios públicos incorporando la variable de mérito, pero mantuvo cierto nivel de resguardo político, al mantenerlos como puestos de confianza política del Presidente de la República (Costa y Waissbluth 2007).

A su vez, la instalación del SADP habría sido también relevante para poder asegurar el desarrollo humano y gobernabilidad, ya que, para conseguir esa meta, tal como plantean Salinas y Rosales (2004), sería indispensable contar con un servicio civil de carrera moderno. En la misma línea, estudios internacionales han demostrado con gran influencia que existen ciertas variables de un estado weberiano que afectarían de manera positiva el crecimiento del país y también disminuirían la pobreza. Evans y Rauch (1999) encontraron que las burocracias estatales caracterizadas por el reclutamiento meritocrático y escalas profesionales predecibles y con gratificaciones definidas (modelo weberiano) estarían asociadas con mayores tasas de crecimiento. A su vez, Hulme et al. (2003) encontraron una fuerte asociación de la burocracia weberiana y la reducción de la pobreza.

Según los hallazgos de Hansen y McNab (2017) la corrupción (incluido el clientelismo político) disminuye la productividad del sector público, desincentiva la inversión privada, reduce la inversión extranjera y afecta negativamente a diversos indicadores sociales. Además, probaron que para disminuir esos niveles de corrupción, los directivos del sector público deben usar la administración de manera proactiva con un alto nivel de supervigilancia.

A pesar de las virtudes que traen para los gobiernos y los países en general la despolitización e incorporación del mérito en la selección de altos directivos y la consecuente baja en los índices de corrupción, estas reformas no resultan fáciles implementar. En esta línea, Longo (2004) plantea que la probabilidad de poder hacer transformaciones que introduzcan y consoliden cambios que aporten al rigor y profesionalismo en sistemas públicos politizados y clientelistas es baja, si no se incluyen cambios orientados a estimular también la receptividad de la administración de prioridades políticas de los equipos gobernantes y a responsabilizar a los funcionarios por los resultados.

Anteriormente al establecimiento del SADP, importantes transformaciones en la línea del *New Public Management* habían sido aprobadas por el Congreso e implementadas en el marco de procesos de reforma y modernización del Estado impulsados por distintos gobiernos. Las reformas más relevantes tuvieron lugar en el año 1997, cuando se firma un acuerdo con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)

el que se materializa en la Ley N° 19.553 de 1998. En ella se crea la asignación de modernización, pagada de forma trimestral (devengada mensualmente) que constaba de tres componentes: uno base (a todo evento), un segundo institucional (Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG) y uno individual asociado a las calificaciones y antigüedad. También en esta reforma se introdujo mérito en los mecanismos de ascenso y promoción en la carrera funcionaria, se incorporó un plan de retiro a la jubilación y se modificaron los sistemas de calificaciones y de capacitación (Congreso Nacional de Chile 1998 y Morales 2014).

Por su parte, la intención de la introducción del SADP era incorporar la componente de mérito dentro de un sistema de gestión integral donde los directivos seleccionados mediante el sistema tuvieran un filtro que asegurara su idoneidad para el cargo, entregando al sistema instrumentos para la evaluación del desempeño y, a la vez, los dotaba con algunas herramientas para poder gestionar. Por esto, dicha ley no solo creó la DNSC, el Consejo y el SADP, sino que también modificó el Estatuto Administrativo limitando los cargos de confianza en la carrera funcionaria y e introdujo cambios en la Ley N° 19.553, fortaleciendo el incentivo de modernización y reemplazando el incentivo remuneracional individual por uno de carácter colectivo.

3 /

El Sistema de Alta Dirección Pública: definiciones

3.1. Objetivo del Sistema de Alta Dirección Pública

El SADP se establece en Chile mediante la aprobación de la Ley del Nuevo Trato Laboral (Ley N° 19.882 del año 2003). Fue definido como una pieza clave en la modernización del Estado con el fin de “regular la institucionalidad, el ingreso, la retribución y las condiciones de desempeño de todos los directivos superiores con funciones ejecutivas en las instituciones del gobierno central del Estado”, como queda establecido en el Mensaje con que fue ingresado en el año 2003 dicho proyecto de ley.

El pilar del establecimiento del SADP es que los mejores profesionales que deseen ser parte del servicio público puedan desempeñarse en

el Estado, no limitando sus funciones exclusivamente a las políticas y mandatos del gobierno de turno, sino que pudiendo otorgarle continuidad al aparato público y a la ejecución e implementación de las políticas públicas en el mediano y largo plazo (Rodríguez 2012).

A junio del año 2016, 125 servicios públicos se encontraban adscritos al SADP, formando parte del sistema 119 cargos de primer nivel jerárquico y 995 de segundo. Además, el sistema se ha ampliado más allá del Estado central y los servicios adscritos, siendo voluntariamente utilizado por servicios no adscritos para algunos concursos dentro del aparato del Estado. Por ejemplo, fue usado en el año 2016 para los 200 cargos de facilitadores de encuentros locales autoconvocados y cabildos del proceso constituyente.

3.2. El Consejo de Alta Dirección Pública

El Consejo es autónomo y cuenta, según la disposición legal, con cinco miembros, uno de los cuales es el Director de la DNSC quien lo preside y es nombrado por el Presidente de la República. Los otros cuatro integrantes son inamovibles y propuestos de a pares por el Presidente de la República y ratificados en forma conjunta por al menos cuatro séptimos del Senado por periodos de seis años. La ley fija este mecanismo para buscar parejas que sean de consenso político (Costa y Waissbluth, 2007).

Las funciones del Consejo, según lo establece la ley, se pueden resumir en:

- a) Regular los procesos de selección de candidatos a cargos del SADP.
- b) Resolver la contratación de empresas especializadas en selección de personal.
- c) Revisar y aprobar los perfiles de cargos propuestos por ministerios y servicios.
- d) Proponer al Presidente de la República una nómina de 3-4 candidatos para cargos de primer nivel.
- e) Participar en el Comité de Selección de directivos del segundo nivel jerárquico
- f) Conocer de los reclamos interpuestos por los postulantes.

- g) Proponer al ministro de Hacienda los porcentajes de la asignación de Alta Dirección Pública para los cargos de primer nivel.
- h) Proponer a la DNSC las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del SADP y absolver las consultas que esta le efectúe.
- i) Conocer y aprobar directrices para el diseño e implementación de los planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de altos directivos públicos, elaborados por la DNSC.
- j) Aprobar, la incorporación de candidatos que no deban pasar por el proceso de selección ya que se encuentran ejerciendo un cargo directivo del SADP o bien porque formaron parte de una nómina en los últimos 24 meses.
- k) Informar a las Comisiones de Hacienda del Congreso sobre el funcionamiento del SADP.
- l) Proponer el nombramiento y remoción del Secretario del Consejo.

3.3. La Dirección Nacional del Servicio Civil

La DNSC es un organismo descentralizado que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Corresponde al ente rector del Servicio Civil, que tiene como objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado (Ley N° 19.882). La DNSC cuenta con un Director Nacional (quien preside el Consejo) y dos Subdirecciones, la Subdirección de Alta Dirección Pública y la de Gestión y Desarrollo de Personas, cuyos cargos se incorporarán al SADP según lo establecido en la Ley N° 20.955.

De modo resumido, las funciones que la ley le encomienda son:

- a) Implementar, administrar y realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del SADP.
- b) Participar en el diseño de las políticas de gestión de personas y colaborar con los servicios públicos en su aplicación.
- c) Asesorar a autoridades de gobierno y jefes de servicio en ámbitos de gestión de personas.

- d) Promover reformas en gestión de personas.
- e) Constituir y administrar un registro de cargos de altos directivos públicos con toda la información del cargo e individual de los directivos que corresponda.
- f) Realizar estudios acerca de temas de sus funciones y de remuneraciones que puedan ser utilizados como base para el cálculo de las compensaciones económicas que reciban altos directivos.
- g) Apoyar al Consejo.
- h) Promover buenas prácticas laborales en los servicios públicos.
- i) Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades gestión de personas de los ministerios y servicios
- j) Contribuir al fortalecimiento de las relaciones que el gobierno mantiene con las asociaciones de funcionarios.
- k) Constituir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de personal, y de desarrollo y gestión de personas.
- l) Realizar las tareas que el ministro de Hacienda le encomiende en el ámbito del personal del sector público.
- m) Entregar al Consejo una vez al año información relevante sobre el SADP.

3.4. El proceso del concurso

Los cargos adscritos SADP son cargos de confianza política, no obstante, el SADP se establece como un mecanismo que intenta asegurar el mérito de los candidatos que son presentados a la autoridad durante el proceso de selección (Costa y Waissbluth, 2007, Rodríguez 2012 y Llano 2014). Con este fin, el Consejo presenta a la autoridad una nómina de candidatos que fueron evaluados en sus méritos, siendo este quien decide por uno de los postulantes presentados o bien declarara desierto el concurso.

Cuando un cargo se adscribe al sistema, o bien queda vacante ya habiéndose adscrito con anterioridad, se inicia el proceso de un concurso confidencial cuyo primer paso es la elaboración del perfil del cargo, el cual es diseñado por el ministerio o servicio y debe ser revisado y aprobado por el Consejo. Luego, se inicia el proceso de convocatoria en

la prensa escrita y en él participan empresas dedicadas a la selección. En efecto, una empresa especializada en selección de personal realiza el análisis curricular de los candidatos de segundo nivel jerárquico y, en el caso del primer nivel jerárquico, son dos las empresas encargadas del proceso: una que se dedica a la búsqueda de candidatos y otra a la evaluación de los mismos. El proceso de evaluación consiste en el chequeo de antecedentes, entrevistas y otros pasos necesarios, luego de lo cual se presenta al Consejo (concursos de primer nivel jerárquico) o al Comité de Selección^[1] (concursos de segundo nivel jerárquico) una nómina de preseleccionados. A su vez, estas entidades seleccionan una nómina para ser presentada a la autoridad de 3-4 candidatos (previo a la aprobación de la Ley N° 20.955 las nóminas podían ser de hasta cinco candidatos) luego de tener entrevistas con los mejor evaluados. La autoridad puede elegir a algún candidato de la nómina o bien declarar desierto el concurso en un plazo máximo de 90 días desde recibida la lista. En caso de declararse desierto, deberá convocarse un nuevo proceso de selección. En concursos de segundo nivel jerárquico, podrá declararse desierto una única vez.

3.5. Después de la selección

En el marco del SADP, una vez que la autoridad ha seleccionado un candidato para ocupar un cargo, este firma un contrato de duración de tres años, el cual puede ser renovado por dos periodos de igual permanencia, sin la necesidad de volver a pasar por el proceso de selección. El titular puede renunciar en cualquier momento y también la autoridad puede solicitarle la renuncia. De completar los tres periodos, luego debe obligatoriamente dejar el cargo.

Los directivos adscritos al SADP deben firmar un convenio de desempeño con su superior jerárquico por los tres años de duración de su

.....
[1] El Comité de Selección se conforma para concursos de segundo nivel jerárquico y está integrado por un representante del jefe superior del servicio respectivo, que deberá ser funcionario de la planta directiva o del estamento profesional del mismo, un representante del ministro o subsecretario del ramo, actuando este último por delegación del primero, y un miembro del Consejo o un representante de este elegido de una lista de profesionales aprobada por el propio Consejo.

contrato. En él se establecen metas y objetivos del cargo y los indicadores y medios de verificación de los mismos y una vez suscritos, deben ser comunicados por la autoridad a la DNSC. El directivo tiene la obligación de informarle a su superior (ministro o jefe de servicio) sobre el cumplimiento de este convenio una vez al año y a su vez, el superior debe determinar el grado de cumplimiento efectivo del mismo e informarlo a la DNSC.

El cumplimiento del convenio de desempeño está asociado a una asignación de alta dirección pública, la cual es un premio en remuneraciones que se incluye en el perfil de cargo. Forma parte de las remuneraciones permanente establecidas en el contrato y es definida por decreto supremo del Ministerio de Hacienda (previo a la convocatoria del concurso). Esta asignación varía cargo por cargo y con todo, no puede significar más del 100 por ciento de las remuneraciones brutas de carácter permanente que le corresponda percibir al funcionario. A su vez, el total de remuneraciones promedio anuales que perciba el alto directivo, no podrá superar a las que reciba el subsecretario del ramo.

El porcentaje de asignación que perciban los directivos dependerá del grado de cumplimiento de su convenio. Un nivel de cumplimiento igual o superior a 95 por ciento dará derecho a recibir el 100 por ciento de sus remuneraciones. El cumplimiento mayor a 65 por ciento y menor a 95 por ciento permitirá percibir 93 por ciento de la remuneración más el 7 por ciento de lo que resulta al multiplicar el porcentaje de cumplimiento por su remuneración bruta. Y un cumplimiento inferior al 65 por ciento permite recibir el 93 por ciento de la remuneración bruta. Las metas establecidas en el convenio son anuales, por ende, durante el primer año de servicio no es posible evaluar el cumplimiento de estas.

3.6. Renuncias y reemplazos

Cuando un profesional titular de primer o segundo nivel jerárquico de un cargo adscrito al SADP deja su cargo –sea por renuncia voluntaria o por desvinculación a solicitud de la autoridad– debe iniciarse un nuevo proceso de selección.

Hasta la promulgación de la Ley N° 20.955 en octubre de 2016, el cargo era temporalmente ocupado por un profesional “provisional y

transitorio” (PyT), el cual era nombrado directamente por la autoridad y tenía una duración máxima de un año en el puesto. Mucha literatura dio cuenta del abuso de esta figura y cómo estos profesionales en calidad de provisionales y transitorios a la larga eran privilegiados a la hora de concursar (por sus conocimientos del cargo luego de ocuparlos por un periodo prolongado en calidad de PyT y por la afinidad política con la autoridad) y terminaban siendo electos como titulares del cargo adscrito al SADP en concurso (González-Bustamante et al. 2016, Egaña 2011, Grindle 2012, Lambertini y Silva 2009).

La nueva ley eliminó la figura de los PyT y definió que al generarse una vacancia, se deberá regir según lo establecido para subrogación en el Estatuto Administrativo o nombrar a un profesional elegido por el SADP de segundo nivel del mismo servicio.

Esta normativa también definió nuevos plazos más acotados para las distintas fases posteriores a la desvinculación (informar de la renuncia, elaboración de un nuevo perfil, llamado a concurso, etc.). Lo que se espera se traduzca en una reducción final de los tiempos de subrogación.

4 /

Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública: a 13 años de su aplicación

En esta sección se entregarán referencias del avance que ha tenido la adscripción de los servicios públicos al SADP, el avance de los concursos realizados y sobre los cargos que han sido ocupados de forma provisional o transitoria.

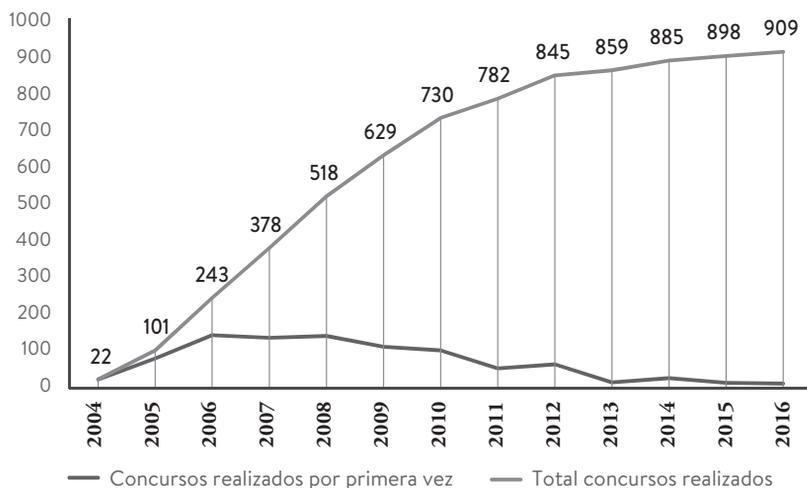
4.1. La adscripción al sistema

EL SADP comenzó su funcionamiento con 417 cargos adscritos al sistema, cifra que gradualmente fue creciendo, llegando a 1.114 cargos de 125 servicios públicos incorporados al SADP a febrero de 2017. De estos, 119 cargos corresponden a autoridades de primer nivel jerárquico y 995 son de segundo. Al momento de entrar en vigencia la Ley de Nuevo Trato Laboral, esos 417 cargos quedaron automáticamente adscritos al SADP (48 servicios) y un artículo transitorio de la Ley definió que

los restantes servicios debían incorporarse paulatinamente hasta el año 2010, lo cual se vio acelerado por algunas crisis institucionales como la ocurrida con Chiledeportes el año 2007 (Costa y Waissbluth 2007 y Llano 2014). A pesar de la adscripción, un cargo se incorpora al sistema solo cuando ocurre la vacancia por renuncia o despido.

Según cifras publicadas por la DNSC en su sitio web institucional, el primer nivel jerárquico cuenta con un 99 por ciento de avance en adscripción, quedando al 30 de junio de 2016 solo un cargo por ser concursado. Mientras que en el segundo nivel la adscripción ha alcanzado a un 92 por ciento, es decir, dicho porcentaje de cargos de segundo nivel han sido concursados o se encontraban en proceso de concurso a la misma fecha.

GRÁFICO N° 1 / Evolución de la adscripción según concursos de primer y segundo nivel jerárquico 2004 - junio 2016

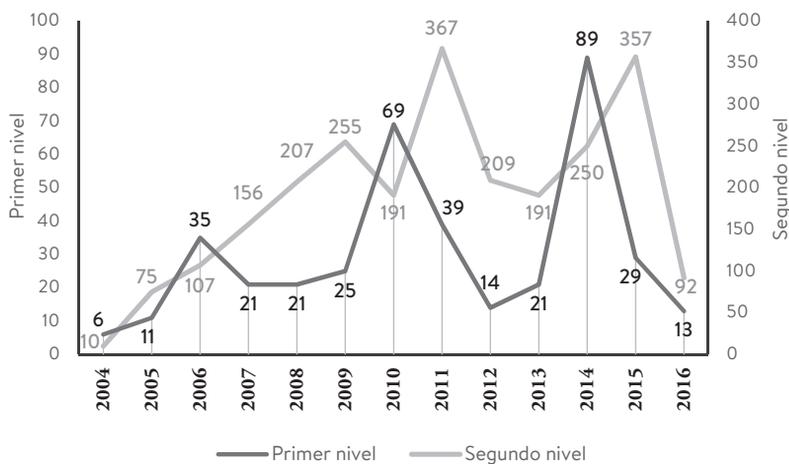


Fuente: DNSC.

4.2. Los concursos

Los concursos, tal como era de esperar, fueron creciendo en número a medida que la adscripción de los servicios fue aumentando. Como se observa en el Gráfico N° 2, en el primer año hubo solo seis concursos de primer nivel jerárquico y diez de segundo nivel.

GRÁFICO N° 2 / Concursos de Primer y Segundo Nivel Jerárquico 2004 - junio 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la DNSC.

El número máximo de concursos de primer nivel en un año tuvo lugar en 2014, donde se realizaron casi 90 procesos de selección de este tipo, lo cual se encuentra relacionado con el cambio de gobierno y coalición que ocurrió en marzo del mismo año. De igual modo, es posible notar que en el cambio de gobierno y coalición anterior (2010) también se observa un aumento de los concursos de primer nivel jerárquico en el primer año de gobierno, aun cuando este incremento fue menos agudo que el observado en el 2014.

Respecto a los concursos de segundo nivel jerárquico, se puede apreciar que han tenido sus máximos históricos en los segundos años de un nuevo mandato. El año 2011 se realizaron 367 concursos, en comparación con los 255 que se habían realizado el 2009 y los 191 del 2010, es decir, en los dos primeros años de mandato, se realizaron 558 concursos. Mientras que en los dos primeros años de gobierno del periodo 2014-2018 se realizaron 607 concursos de segundo nivel, lo cual equivale a casi un 64 por ciento de los 955 cargos adscritos en dicho nivel jerárquico.

Según cifras entregadas por la DNSC, los costos promedio de los

concursos que terminaron en el envío de una nómina o declarados como desiertos por el Consejo o el Comité de Selección desde el 2011 al 2016 son de \$ 18.530.850 para cargos de primer nivel jerárquico y \$ 7.728.957 para los cargos de segundo nivel jerárquico.^[2] El cálculo considera el costo de las publicaciones realizadas, las consultoras contratadas para las búsquedas y las consultoras de evaluación, pero no tiene en consideración el costo administrativo propio del Estado incurrido por la DNSC, el Consejo y los Servicios y Subsecretarías involucradas en cada procedimiento. La Tabla N° 1 entrega información sobre los costos anuales en concursos.

TABLA N° 1 / Costo total anual de los concursos

Año	Concursos de primer nivel jerárquico	Concursos de segundo nivel jerárquico	Costo total anual en miles de pesos*
2004	6	10	188.475
2005	11	75	783.511
2006	35	107	1.475.578
2007	21	156	1.594.865
2008	21	207	1.989.042
2009	25	255	2.434.155
2010	69	191	2.754.859
2011	39	367	3.559.230
2012	14	209	1.874.784
2013	21	191	1.865.379
2014	89	250	3.581.485
2015	29	357	3.296.632
2016**	13	92	951.965

* Cifras calculadas sobre la base de los costos que tuvieron los concursos en el periodo 2011-2016, en pesos año 2017.

** Incluye datos de concursos realizados hasta el mes de junio de 2016.

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la DNSC.

[2] Cifras en pesos año 2017.

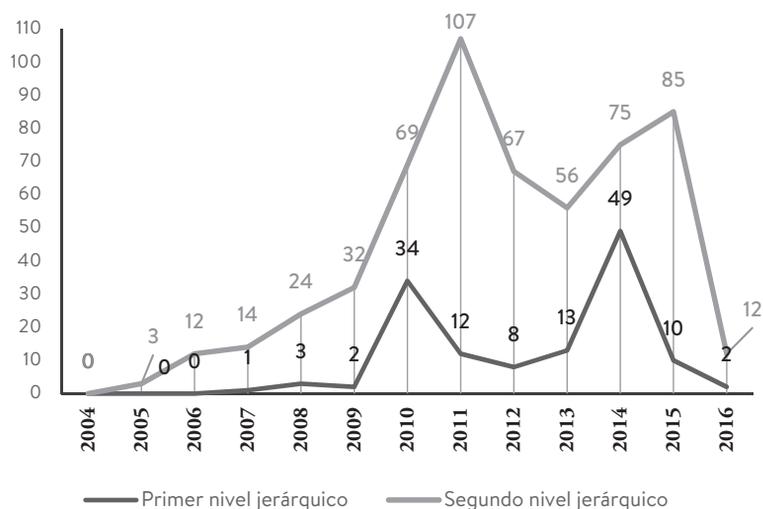
4.3. Los cargos ocupados por profesionales en calidad de provisionales y transitorios

Ante la renuncia voluntaria o no voluntaria de un profesional de primer o segundo nivel jerárquico que ocupe un cargo adscrito al SADP, hasta antes de la Ley N° 20.955 (2016), la normativa vigente establecía que este cargo debía ser ocupado por un profesional en calidad de PyT mientras durara el concurso, con un tope máximo de un año. Como bien se señaló, varios estudios han comprobado que se abusó de esta figura.

Al analizar el uso de esta figura desde la creación del sistema hasta agosto de 2016, se observa en el Gráfico N° 3, que el uso de la condición de PyT fue creciendo a medida que crecía la adscripción de servicios y también que en los cambios de gobierno y coalición es cuando más se ha recurrido a ella. En particular, el año 2010 hubo 34 PyT en primer nivel jerárquico y en el año 2014 esta cifra creció en casi 45 por ciento, habiendo 49 profesionales en dicha calidad. Además, se aprecia que para el caso de los cargos de segundo nivel jerárquico, el uso de esta figura es bastante extensivo durante los dos primeros años de gobierno de una nueva coalición. Durante el periodo 2010-2011 hubo 178 profesionales en calidad de PyT en el segundo nivel jerárquico, mientras que en el periodo 2014-2015 hubo 160. Esto, aun cuando al comenzar su periodo, ambas administraciones enviaron instructivos presidenciales con órdenes específicas de limitar esta figura y llamar a concurso a la brevedad al momento de producirse una vacante.

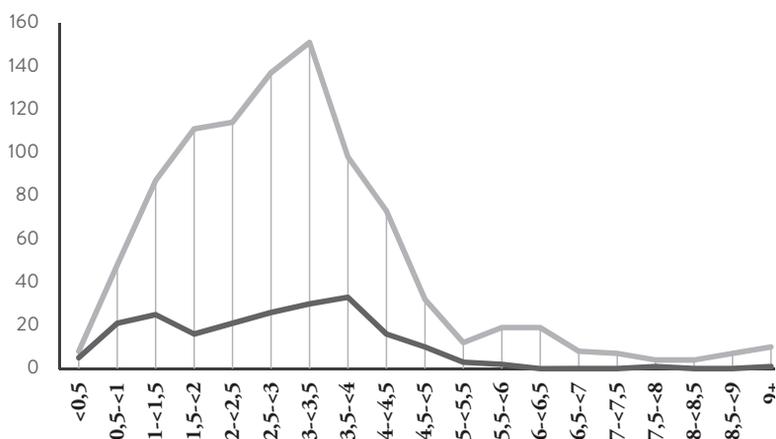
Lamentablemente mientras duró la figura de los PyT, no había obligación legal de informar a la DNSC cuando un profesional en esa calidad asumía un cargo o cuando lo dejaba o se transformaba en titular. Por consiguiente, esta dirección no cuenta con estadísticas respecto al uso de esta figura en ninguno de los dos niveles. Así, en base a supuestos y usando información de la selección de directivos titulares se calculó la duración de estos profesionales PyT (mayor detalle de estos cálculos se encuentran en el anexo). Con esta información, se estima que el tiempo promedio que permanecen en sus cargos los profesionales de primer nivel jerárquico es de 2,7 años, en tanto que los de segundo nivel se mantienen por 3,2 años.

GRÁFICO N° 3 / Profesionales en calidad de provisionales y transitorios según nivel durante periodo 2004 – agosto 2016



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la DNSC.

GRÁFICO N° 4 / Profesionales en cargos adscritos al SADP, por nivel jerárquico según duración promedio en el cargo medido en años



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la DNSC.

Reformas e intentos de reformas al SADP

Desde el establecimiento de la Ley de Nuevo Trato Laboral en el año 2003, han habido cuatro proyectos de ley para modificarla, siendo solo el último aprobado por el Congreso (Ley N° 20.955). Cabe destacar que los parlamentarios no tienen iniciativa en estas materias, por lo que toda reforma legal debe de originarse en el Ejecutivo. Los distintos proyectos se han enfocado en diversos ámbitos del sistema y unos han sido más ambiciosos que otros en cuanto a las áreas que han intentado cubrir.

En general, la mayoría de los proyectos han hecho modificaciones para perfeccionar las falencias que se han observado en la operación misma del sistema, como el uso y abuso de los directivos en calidad de PyT, la inexistencia de plazos o lo laxo de ellos en las distintas etapas del proceso de selección y aplazamientos que han dado a lugar a demoras excesivas en los procesos de nombramiento de titulares en los cargos adscritos. Algunos proyectos han intentado ser más ambiciosos, incorporando nuevos servicios al sistema e iniciativas para fortalecer el rol de la DNSC y el del Consejo (2007, 2013 y 2015). Solo el proyecto de 2013 intentó ir más allá de los límites del proceso de selección, al proponer un modelo de gestión que le otorgaba herramientas a los directivos seleccionados por la vía del SADP, siguiendo la línea de lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE). Este proyecto nunca llegó a ser efectivamente discutido en el Congreso.

En enero del año 2007 el primer gobierno de la Presidente Bachelet ingresó el proyecto de ley que “Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y modifica el Estatuto Administrativo en materia de concursabilidad del Tercer Nivel” que fue el primer intento de modificación de la Ley N° 19.882, a cuatro años de su promulgación y con solo un cambio de gobierno en el periodo. Este proyecto fue archivado sin haberse votado.

Durante el gobierno del Presidente Piñera fueron ingresados dos proyectos de ley relativos al tema. En primer lugar, en julio del año 2011, ingresa un proyecto de “ley corta” que buscaba perfeccionar el SADP y algunos aspectos del Estatuto Administrativo. Este proyecto fue trami-

tado y rechazado por la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional en noviembre del mismo año. Luego, en septiembre del año 2013 se ingresa con urgencia simple el “Proyecto de Ley que perfecciona la gestión en el sector público, mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública” el cual no fue discutido, votado, ni tampoco ha sido archivado.

Finalmente, el segundo gobierno de la Presidente Bachelet ingresa, en julio del año 2015, el proyecto de ley que “Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil”, el cual fue aprobado con modificaciones por el Senado, luego aprobadas por la Cámara de Diputados en agosto del 2016, siendo promulgada como “Ley N° 20.955 que Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil” el 03 de octubre del mismo año.

A continuación se entregará una breve reseña y análisis de los aspectos más relevantes de cada uno de estos proyectos.

5.1. Proyecto de ley que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y modifica el Estatuto Administrativo en materia de concursabilidad del tercer nivel (2007)

Este proyecto era un texto sucinto, un tipo de “ley corta” que, como ya fue señalado, nunca llegó a ser tramitado (Boletín N° 4817-05). El proyecto tuvo su foco en perfeccionar el SADP en cuatro ámbitos fundamentales, manteniendo el énfasis en contar con un sistema de selección de directivos eficiente. Si bien se intentó también abarcar más servicios, no se buscó perfeccionar las herramientas existentes como los convenios de desempeño de altos directivos o dotarlos con herramientas de gestión.

Los principales puntos en que se enfocó este proyecto de ley fueron:

- i) *Incorporación de servicios*: 22 nuevos servicios se adscribían al sistema, algunos en forma integral (primer y segundo nivel) y otros de manera parcial, adscribiendo solo cargos de segundo nivel.
- ii) *Dificultar el uso excesivo profesionales en calidad de PyT*: obligaba a solicitar al Consejo la aprobación para que un PyT ocupe un cargo y se disminuía su duración en el puesto a un máximo de

seis meses, los cuales podrían ser prorrogables en seis más previo informe favorable de la DNSC.

- iii) *Se establecían o disminuían plazos máximos del proceso de selección:* se fijaban o acortaban los plazos para comunicar la vacante, informar del nombre del representante del ministerio y servicio en el comité, efectuar el nombramiento una vez presentados los candidatos elegidos y se establecía un plazo para el que el Ministerio de Hacienda y la DIPRES fijaran las asignaciones de Alta Dirección.
- iv) *Concursabilidad del tercer nivel:* se proponía permitir que los profesionales que se desempeñan en el cargo puedan postular a los concursos.

Este proyecto no se convirtió en ley, ya que en junio del mismo año en que se ingresó (2007) el propio Gobierno le retiró la urgencia simple al proyecto y no siguió su tramitación.

5.2. Proyecto de ley que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública (2011)

Este también fue un proyecto concebido como una “ley corta”, con un ámbito de acción acotado, teniendo en consideración incorporar un proyecto más largo en los siguientes años del mandato del Presidente Piñera. A pesar de su alcance, este proyecto intentó hacer cambios para entregarle más mecanismos de acción, control y supervigilancia a los subsecretarios, dotándolos de herramientas como la obligación de ser quien entrega el perfil de los candidatos de primer nivel y también quien define el representante ministerial en el Comité de Selección. Estos cambios buscaban mantener la coherencia con lo establecido en la LOCBGAE, que en su Art. 21 define como jefe superior de cada ministerio al subsecretario, quien tiene la obligación de coordinar a sus servicios, y en el Art. 25 le encomienda la supervigilancia de los servicios al ministerio. De ello se extrapola que es el subsecretario quien debe encabezar la tarea de coordinación y supervigilancia de la gestión de los servicios del sector.

Este proyecto puso su énfasis en:

- i) *Nuevas atribuciones para el subsecretario*: Varias funciones nuevas y algunas que la Ley N° 19.882 había concebido como propias del ministro del ramo, son establecidas como propias del subsecretario.
- ii) *Acortaba y establecía los plazos máximos para el cumplimiento de las distintas fases del proceso*: elaboración del perfil, establecimiento de la asignación, llamado a concurso, definición de comité y nómina y nombramiento de candidatos, entre otras.
- iii) *Dificultaba el uso excesivo de PyT*: se disminuía su duración en el cargo a un máximo de seis meses, prorrogables por seis adicionales, previa aprobación del subsecretario, se limitaba su capacidad de nombrar cargos de segundo nivel jerárquico y se les obligaba a invocar su calidad de PyT al actuar públicamente.
- iv) *Concursabilidad al tercer nivel*: se establecían cambios al Estatuto Administrativos para aumentar la movilidad y competencia en estos concursos.

Este proyecto fue rechazado en primer trámite constitucional en el año 2011.

5.3. Proyecto de ley que perfecciona la gestión en el sector público, mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (2013).

Luego del rechazo del proyecto de ley corta, el gobierno del Presidente Piñera ingresó el proyecto de modificación a la Alta Dirección Pública más ambicioso que se haya presentado ante el Congreso. Este proyecto mantuvo el énfasis en buscar la coherencia con la LOCBGAE, entregando responsabilidades claras a los subsecretarios sobre la supervigilancia de la gestión de sus servicios. Para esto, además de incluir cambios directos en el SADP y en las obligaciones de los subsecretarios en temas de gestión y supervigilancia de sus servicios relacionados, creaba la figura del Delegado Presidencial de la Gestión y de una secretaría técnica que lo acompañara. Además, establecía la figura de los Directores de Gestión para acompañar a los subsecretarios en sus labores de supervigilancia. Todo lo anterior corresponde a una forma

de institucionalizar el plan ChileGestiona desarrollado durante el mandato del Presidente Piñera (Llano 2014).

El proyecto de ley adscribía ocho nuevos servicios al SADP e incorporaba nuevos cargos en cuatro servicios ya adscritos. También proponía cambios significativos al rol y atribuciones de la DNSC, el Consejo y al SADP. Para esto incorporaba y ampliaba gran parte de las reformas incluidas en el proyecto de “ley corta” e instructivos presidenciales de noviembre de 2010 y de abril de 2013.

Se buscó disminuir el nombramiento y permanencia de los profesionales que fueran designados en calidad de PyT, limitando su permanencia en el cargo a un máximo de seis meses, prorrogables por no más de seis adicionales, previa autorización del Consejo, además, estos directivos deberían invocar su calidad de PyT en cualquier acto público. Se buscó aumentar la duración en el cargo promedio de los directivos de segundo nivel adscritos al SADP, a la vez que se limitaba la cantidad máxima de directivos PyT de segundo nivel jerárquico en cada servicio.

Se incorporaban cambios para perfeccionar los convenios de desempeño suscritos por directivos seleccionados por el SADP, incluyendo que fuesen firmados por el subsecretario del ramo para el caso de directivos de primer nivel jerárquico, gradualidad en la disminución del incentivo monetario según nivel de cumplimiento con el fin incorporar en estos convenios metas más desafiantes y se les desvinculaba de la retribución obtenida por el cumplimiento de las metas institucionales (PMG). Además, se eliminaban los convenios y asignación para directivos en calidad de PyT.

Con el fin de acortar los procesos, se establecían límites a etapas no definidos en la Ley N° 19.882 y se acortaban otros ya determinados.

Igualmente, este proyecto puso énfasis en materias de gestión, perfeccionando los convenios de desempeño colectivos establecidos en la Ley N° 19.553, haciendo el castigo monetario por cumplimientos menores a 90 por ciento y mayores a 72,5 por ciento más graduales que lo establecido en la ley vigente al minuto de su envío.

Este proyecto ingresó en septiembre de 2013 y no fue tramitado.

5.4. Ley N° 20.955 de octubre 2016 que Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil

La ley que fue aprobada en octubre de 2016 consideró la incorporación de seis servicios de manera integral al SADP (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Instituto Nacional de la Juventud, Servicio Nacional de Menores, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Dirección del Trabajo y Fondo Nacional de Salud) y cinco de modo parcial (Directores Regionales del Servicio Nacional de Menores, Subdirectores de la DNSC, segundos niveles de la Dirección General de Obras Públicas y de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas y los subdirectores del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano).

También define y acorta plazos de las distintas fases del concurso, lo que se espera se traduzca en una reducción de los tiempos totales de los procesos. Además, con este fin, se crea un mecanismo de “gestión de candidatos” donde existiendo razones fundadas y con el acuerdo de 4/5 del Consejo, se permite incluir en concursos en la etapa previa a la entrevista a candidatos que hayan sido nominados para cargos similares en los últimos 24 meses o a que hayan sido seleccionados por el SADP y permanecido en sus cargos por al menos dos años, cumpliendo con el 90 por ciento o más de sus convenios de desempeño. Como estos candidatos no necesitarán pasar por todas las etapas del concurso, se supone podrá agilizarse el proceso.

La nueva ley faculta a la DNSC para recibir antecedentes curriculares antes de generarse las vacantes para someterlos a una pre evaluación. En el caso de ser considerados idóneos, dichos candidatos serán incorporados directamente a la fase de evaluación de los respectivos procesos de selección, esperando también una simplificación en el proceso que se traduzca en reducción de los tiempos de duración de los concursos.

Amplía las atribuciones y funciones de la DNSC y el Consejo, incorpora un mecanismo anual de rendición de cuentas entre el Gobierno y el Congreso en materias de funcionamiento del SADP. Se busca reducir el impacto de cambios de gobierno limitando los concursos del SADP en últimos ocho meses de gobierno y definiendo una limitación (comunicación fundada de los motivos al Consejo) a la desvinculación de

profesionales seleccionados por el SADP de segundo nivel jerárquico en los seis primeros meses de gobierno.

Elimina la figura de los PyT y obliga que al momento de producirse una vacante se reemplace por el respectivo subrogante legal o por un profesional elegido por el SADP de segundo nivel del mismo servicio.

A la llegada de un nuevo gobierno, se permite la designación directa de hasta 12 cargos adscritos al SADP de primer nivel jerárquico durante los primeros tres meses de administración, dejando a libertad del gobierno entrante la elección de las instituciones donde se desempeñarán estos directivos de su entera confianza.

5.5. ¿Son estos cambios legales suficientes?

Al tratar de analizar si el SADP ha tenido buenos resultados como un sistema encargado de seleccionar directivos (sin considerar los resultados en materia de gestión de obtenidos por estos) se podría decir que este sistema ha tenido un correcto proceder, aunque con algunos problemas en los tiempos de duración de los procesos de concursos y ha mostrado una gran falencia con el abuso de las figuras de los PyT. La Ley N° 20.955 se hace cargo de aquellos problemas, eliminando completamente la figura de los PyT y se espera que las modificaciones por ella introducidas se traduzcan en una drástica reducción de los tiempos y se reduzcan los nombramientos políticos. No obstante, la misma ley muestra ciertas falencias:

Por una parte, introduce la flexibilidad de contar con 12 cargos de primer nivel para ser nombrados a discreción por el Presidente de la República al asumir un nuevo mandato. Esto resulta contradictorio, ya que si bien se introducen seis nuevos servicios de manera integral al SADP, por otro se permite que el doble de esa cifra se maneje a discrecionalmente por la autoridad, generando incertidumbre entre los profesionales que ocupan un cargo de primer nivel frente a la llegada de un nuevo gobierno. Se teme también que esta figura pueda tener consecuencias negativas en la convocatoria de buenos postulantes, mayormente en los últimos años de un gobierno, ya que no se tiene claridad de quiénes pueden “correr riesgo” de ser removidos para incorporar a alguien de la confianza política del gobernante. Así, una medida que se incorpora para darle “flexibilidad al modelo” podría ser muy dañina al generar

incertidumbre entre postulantes, generando sesgos similares o peores a los que generó la figura de los PyT.

La normativa aprobada no se hace cargo del impacto real que el SADP tiene en la gestión. Se desaprovechó la primera oportunidad real de legislar en 13 años para incorporar mayores atribuciones a los subsecretarios en su labor de supervigilancia y así mantener la coherencia con la LOCBGAE, como enfatizaba el proyecto enviado en 2013.

También resulta llamativo que no se hayan modificado sustancialmente los convenios de desempeño de altos directivos, perdiéndose nuevamente la oportunidad de contar con una valiosa herramienta de gestión, crucial para que los subsecretarios efectúen su labor de supervigilancia y disminuir el problema agente-principal que se da en la relación subsecretario y directivo de primer nivel y la de este con sus directivos de segundo nivel.

A su vez, los cambios introducidos por la Ley N° 19.553 hace 18 años y modificados y complementados en la Ley N° 19.882 en materias de incentivos remuneracionales a funcionarios no han sido reformados de manera legal por ningún gobierno y se desaprovechó la instancia de hacerlo. Un estudio del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, realizado por encargo del Ministerio de Hacienda encontró que hasta el año 2013, un 86 por ciento de los servicios conseguía cumplir un 90 por ciento de sus metas o más (PMG). Pero en 2014, durante el gobierno de la Presidente Bachelet, esta cifra subió a 99,5 por ciento. Esto se tradujo en el pago de \$ 82 mil millones en incentivos monetarios por el cumplimiento de metas institucionales. El mismo estudio recomienda revisar y reformar estos mecanismos de incentivos.

6 /

El Sistema de Alta Dirección Pública y su repercusión en la gestión pública

6.1. *Revisión de la literatura*

Es difícil saber si el SADP ha tenido realmente efectos en términos de resultados en la gestión de los servicios públicos. La literatura al respecto es bastante limitada, incluso en términos internacionales. Esto probablemen-

te está relacionado con el hecho de que varios países desarrollados cuentan con un sistema de mérito y/o de carrera instaurado desde hace muchos años. Existen estudios que investigan el caso de Estados Unidos y comparan el desempeño de agencias donde la selección de los directivos es por mérito con otras donde no lo es en diversos indicadores de desempeño. En todos concluyen que la selección por mérito tiene una incidencia positiva en los distintos indicadores de desempeño analizado (Gilmour y Lewis 2006, Lewis 2007 y 2008, Gallo y Lewis 2012 y Miller 2015).

En el caso chileno en particular la evidencia es escasa y los resultados mixtos. Por una parte, Lira (2012) evaluó el impacto de contar con directivos pertenecientes al SADP en 27 servicios de salud en Chile, encontrando que cuando un profesional provisto por el SADP ocupa el cargo de director de servicio de salud, se genera una mejora en los indicadores de gestión hospitalaria analizados (estadía promedio de los pacientes en los hospitales, rotación de pacientes, tasa de utilización de pabellones e índice de letalidad hospitalaria).

Por otro lado, un estudio de Morales (2014) encontró que la adopción del SADP tiene un efecto positivo pequeño, pero estadísticamente significativo en la variable “eficiencia del gasto público”, entendida como la razón entre el presupuesto de inversión y el presupuesto total ejecutado en un año. A su vez, observa un efecto negativo (pequeño y significativo), sobre el cumplimiento de los indicadores de desempeño de los servicios e indirectamente también sobre lo que la autora denomina efectividad del gasto (medido a través del cumplimiento ponderado de indicadores de resultados a nivel institucional).^[3]

Errázuriz et al. (2016) en una investigación de CLAPES UC analizan el uso del SADP en la selección de directivos en las escuelas públi-

[3] Cabe destacar que la eficiencia del gasto público medida como se propone en el artículo es una variable que puede ser bastante discutible en términos de demostrar o no una mejor gestión. Esto porque considera como gasto de operación para el cálculo a lo ejecutado bajo el concepto de gasto en personal (subtítulo 21 de la Ley de Presupuestos) y bienes y servicios de consumo (subtítulo 22). El hecho es que existen servicios como por ejemplo los organismos fiscalizadores, que no tienen productos y concentran su gasto en esos subtítulos, sin necesariamente ser ineficientes en su gestión. A su vez, los indicadores de efectividad del gasto presentan el problema del riesgo de *gaming* o manipulación de las metas para asegurar su cumplimiento.

cas. Allí, aplican un modelo de diferencia en diferencia “para estimar el efecto del nuevo modelo directivo sobre diversas variables de interés”, encontrando que no existe relación entre mejoras de desempeño y selección por mérito de directivos en el área de educación, tal como ha sido implementado en Chile. Sin embargo, encuentran que la selección de directivos por el SADP ha contribuido a percepción positiva de padres y alumnos sobre el establecimiento educacional.

Otro ejercicio similar en esta línea es el presentado por el Centro de Políticas Públicas (2014) con el objetivo de medir el impacto del plan ChileGestiona en la gestión de los servicios. ChileGestiona fue un programa presidencial alojado en el Ministerio de Hacienda que buscó impulsar e incentivar a los subsecretarios a supervigilar la gestión de las tareas regulares de los servicios y organismos públicos de su sector. En otros términos, pedía cuentas globales a los jefes de dichos organismos y los apoyaba con la finalidad de incrementar los niveles de productividad en materias de gestión en temas transversales como indicadores de recursos humanos o financieros y también en indicadores de su actividad principal (Llano 2014, Ministerio de Hacienda 2014).

Utilizando datos provistos por la DIPRES los investigadores del Centro de Políticas Públicas trabajaron con las variables de ausentismo y horas extraordinarias (pagadas) por funcionario de 125 servicios públicos entre los años 2009-2012. Empleando la metodología de estimación por efectos fijos, encontraron un efecto positivo del plan en el ausentismo, el cual se redujo en los servicios tratados, no obstante no se pudo establecer una diferencia entre los servicios que fueron tratados directamente por ChileGestiona y aquéllos tratados indirectamente.^[4] La metodología de estimación por efectos fijos permitió controlar el sesgo de selección provocado por variables constantes desconocidas que caracterizan a estos servicios públicos. Complementariamente, incluyeron variables observables para todos los servicios y para todo el período de análisis

[4] En el plan ChileGestiona, las subsecretarías con más de cinco servicios debían supervigilar a todos sus servicios, no obstante, reportaban de sus resultados solo de cinco. Los considerados dentro de este reporte del subsecretario fueron analizados como tratados directamente por el plan en la evaluación realizada por el Centro de Políticas Públicas UC, mientras que los restantes servicios de una subsecretaría se consideraron como tratados indirectamente.

en la especificación del modelo como proporción de mujeres, calidad jurídica y estamento. A pesar de estos esfuerzos, los autores sugieren que podrían existir otras variables de control que caractericen a cada servicio, que no sean constantes y que de algún modo se correlacionen con el tratamiento, por lo que estos resultados podrían estar sesgados.

6.2. Un ejercicio para medir la incidencia del SADP en la gestión

Al igual que la literatura revisada, este ejercicio busca testear si existe alguna asociación entre el SADP y una eficiente gestión pública. Tomando como referencia los trabajos del Centro de Políticas Públicas (2014) y Morales (2014) y consciente de sus limitaciones como proxy de gestión, se optó por tomar el ausentismo promedio mensual de los funcionarios de un servicio como variable independiente en el análisis, ya que es un indicador de gestión interna del servicio asociado a la gestión de personas, el que además es medido por todos los servicios (lo reportan a la DIPRES todos los años).^[5]

Si bien se reconoce la limitación al medir la gestión a través de una única variable y que esta no se refiera a la actividad principal de cada organización, tampoco es aconsejable comparar los indicadores de una organización con otra dada su distinta naturaleza. La alternativa es realizar este tipo de mediciones solo con indicadores de gestión interna como son los de gestión de persona y presupuestarios. Además, otros indicadores existentes que miden la gestión a través de indicadores de desempeño, como los PMG o bien aquellos indicadores de gestión institucional controlados por la DIPRES, han sido puestos en entredicho en relación a su capacidad de medir resultados y que estos sean comparables, ya que múltiples estudios e informes han demostrado que no resultan certeros dado que su grado de cumplimiento es excesivamente elevado en la mayoría de los servicios (Banco Mundial 2008 y 2011, Centro de Sistemas Públicos 2016). Al estar el presupuesto y/o el salario

[5] Se midió el ausentismo como ausentismo común, es decir, la ausencia promedio mensual de los funcionarios públicos de un servicio adscrito por licencias médicas no asociadas a la maternidad (pre y post natal y enfermedad grave del hijo menor de un año), ni a accidentes laborales.

TABLA N° 2 / Asociación entre ausentismo y adscripción al SADP

	Modelo 1	Modelo 2
Servicio No SADP	-0,10 (0,2361)	
Uso de PyT y Titulares		0,0004 (0,00126)
Proporción de mujeres en el servicio	-0,047 (0,434)	0,708* (0,2916)
Edad promedio de los funcionarios del servicio	-0,01 (0,0159)	0,0119 (0,0131)
Valor p	0,88	0,43
Intercepto	-0,26	-0,195
R2	0,02	0,12
N	72	56

Nota 1: Errores estándar entre paréntesis.

Nota 2: * efecto de la variable es estadísticamente significativo a un 95 por ciento de confianza.

de los funcionarios asociados a algunos de ellos, se suele caer en prácticas de *gaming*.

El ejercicio consideró dos análisis cuantitativos. En primer lugar, se buscó examinar si existía alguna asociación entre el ausentismo y el estar o no adscritos al SADP, mientras que, en segundo término, se buscó comparar la incidencia de contar con directivos titulares por la mayor cantidad de tiempo (a diferencia de servicios que cambiaron sucesivamente de directivos). En ambos ejercicios se controla por la edad promedio de los funcionarios del servicio y por la proporción de mujeres que componen su dotación.

El resultado del primer ejercicio se resume en la columna Modelo 1 de la Tabla N° 2 e indica que el estar adscrito al SADP no tendría incidencia significativa en el ausentismo observado en los servicios. Teniendo este resultado en mente, el segundo ejercicio buscó indagar si es que, entre los servicios adscritos había diferencias entre los que habían estado

la mayor parte del tiempo bajo la dirección de autoridades titulares en comparación con los que recurrieron más frecuentemente a la modalidad de directivos PyT (Modelo 2).

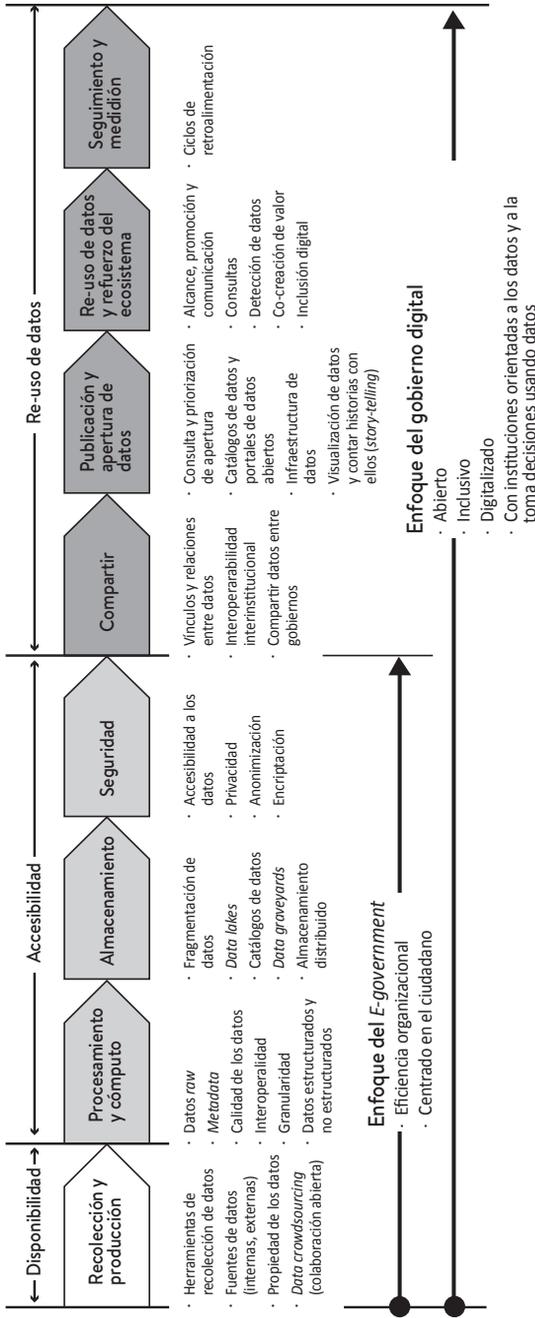
La construcción de la variable de duración del PyT en el cargo parte de la premisa que un servicio que está más “comprometido con el SADP” habría tratado de cumplir la Ley N° 19.882 de la mejor manera, ocupando los cargos de PyT en ambos niveles jerárquicos solo con fines administrativos y no políticos. Se comprende que la decisión de mantener a un profesional en calidad de PyT como directivo de primer o segundo nivel no depende del servicio mismo y, por ende, no podrá mostrar compromiso con el SADP como institución, no obstante el uso de esta práctica no debería ser inocua en términos de gestión y se buscó analizarlo (ver en el anexo el detalle de la construcción de esta variable y los datos considerados). Ahora bien, en este caso tampoco se encuentra evidencia de que una mayor preminencia de directivos titulares (y no PyT) incidiría en menores grados de ausentismo (Modelo 2 de la Tabla N° 2).

Estos resultados, al igual que una buena proporción de la literatura revisada son desalentadores. En este contexto hay al menos dos hipótesis que revisar. Una es la posibilidad de que la forma en que se ha implementado el sistema en Chile no haya permitido lograr cambios sustantivos de gestión, hipótesis que se discute en las reflexiones finales de este documento. La otra es que simplemente no estemos mirando los indicadores correctos. Esta posibilidad se aborda a continuación.

6.3. Necesidad de información de calidad para futuros análisis

Para poder hacer una evaluación de cualquier tipo, es necesario contar con registros fidedignos y de calidad, situación que, al menos en materias de información relativa a gestión pública y personas en el Estado, Chile no cuenta. Esta información no solo es esencial para realizar trabajos en la academia, sino también para la toma de decisiones en materias de políticas públicas. Wiseman (2016) plantea que un gobierno que toma decisiones basado en datos y evidencia debe partir por contar con información oportuna, confiable, consistente y de alta calidad. También alude que un gobierno puede “quitarse las antiparras” al mejorar los estándares de la información, entregar facilidad de acceso a ella y analizarla.

FIGURA N° 1 / Cadena de valor de la información en el Estado



Fuente: Rodríguez (2017).

En términos de recopilación, almacenamiento, acceso y uso de información estadística de gestión pública del Estado, como dejó al descubierto el ejercicio estadístico aquí realizado y los mencionados en las secciones anteriores, existen falencias muy fuertes y por tanto, todos los intentos por medir la efectividad de la ADP y en general de evaluar la gestión pública resultan ofuscados por la calidad de la información disponible.

Los problemas se encuentran en todos los eslabones de la cadena de valor de la información, la cual fue definida por Rodríguez (2017) basado en un modelo de la OCDE como una cadena de ocho pasos:

A nivel de la recolección y producción de datos, en materias de gestión pública existen falencias severas al no existir sistemas que permitan recolectar con algún nivel de automatización muchos de los antecedentes. Solo a modo de ejemplo, la información de ausentismo es enviada en planillas Excel año a año por cada servicio a la DIPRES, quien la consolida anualmente.

El procesamiento y cómputo también muestran aspectos a mejorar, ya que la calidad de los datos, como ya fue revisado, es muchas veces baja, generando bases de datos poco confiables que no permiten análisis de calidad.

El almacenamiento de la información ocurre en un formato igual al que el Estado se organiza, es decir, de manera compartimentalizada en silos. Cada servicio cuenta con su propia información, la que guarda con recelo dificultando ser compartida con otras reparticiones de gobierno o la ciudadanía.

Al trabajar con información de recursos humanos y cualquier otra que pueda ser identificada a través de un identificador como el RUT, la seguridad se torna fundamental y no siempre se tiene la cautela de cuidarla. A modo de ejemplo, al realizar la solicitud de transparencia para este estudio a la DNSC, se enfatizó incluir una variable identificadora común en las bases de datos que permitiese reconocer a un individuo cuando figuraba en más de una oportunidad y se pidió fuese distinto al RUT. Si bien esa variable fue incluida, la base recibida también contenía la información del RUT de los ciudadanos que habían participado en concursos.

Respecto a la publicación y apertura de datos, mucha de la información con que la academia trabaja es obtenida a través solicitudes de

transparencia. Las respuestas a estas solicitudes toman tiempo para los investigadores y se tornan costosas para la administración. Una política de datos de calidad y abiertos podría generar fuertes ahorros en horas de funcionarios dedicada a responder cada solicitud, las cuales se podrían destinar a generar bases de datos confiables y publicadas en formatos compatibles con softwares estadísticos.

En materia de gestión pública, es bastante limitado el uso y seguimiento que se le da a los datos. Si bien hay indicadores ligados al presupuesto o a incentivos salariales que se siguen y publican periódicamente, no se hace real uso de ellos en decisiones de gestión. De estos hay dos grupos: existen algunos que se miden, ya que hay una obligación legal de hacerlo y otros que el Estado mide para su propia gestión.

En el primer grupo están el Balance de Gestión Integral y las estadísticas de recursos humanos, ambos publicados anualmente por la DIPRES. El Balance de Gestión Integral es un compilado de definiciones estratégicas y estadísticas por servicio, en que se encuentran los cumplimientos de las metas estratégicas, los CDC, PMG, etc. Lamentablemente, la DIPRES lo publica en formato PDF, lo que dificulta trabajar con los datos. Respecto a las estadísticas de recursos humanos, también corresponde a una publicación en PDF. Sin embargo, la DIPRES también entrega un Excel con datos en formato de tablas, aunque diseñado como insumo para la elaboración del documento PDF. Al no presentarse en formato de base de datos, se torna engorroso trabajar con esta información, puesto que tampoco están disponibles todas las series de tiempos para todas las variables medidas.

Respecto de los datos que el Estado mide para su propia gestión, están por ejemplo, los del Servicio Civil utilizados en este estudio, muchos de los cuales los publica en su página web. Sin embargo, una vez más, son publicados en forma de tablas y gráficos en archivos PDF. Además, por la compartimentalización en silos, otras reparticiones no utilizan esta información.

Si bien es posible mejorar muchísimo en contar con datos estadísticos de calidad, también se hace necesario revisar los indicadores que se miden y atacar el problema de la falta de indicadores de gestión de los servicios. Indicadores que sean confiables respecto del verdadero desempeño y que no cuenten con problemas de *gaming* o efecto *ratchet*. Por

lo pronto, varios de los indicadores que ya se miden podrían ser útiles para estos efectos, si es que no estuviesen contaminados por este tipo de prácticas.

7 /

Reflexiones finales

El SADP se instauró como respuesta a una crisis política de alto nivel y buscó incluir el mérito en la elección de directivos de primer y segundo nivel jerárquico como una forma de superar esta crisis y también como una forma de complementar las reformas que se habían hecho en materia de gestión. El supuesto era que un directivo con las competencias adecuadas para el cargo podría gestionar de mejor manera su servicio, traducándose en mejoras para la ciudadanía al recibir mejores servicios y prestaciones de parte de los organismos públicos. Este supuesto ha llegado tan lejos que existen reparticiones públicas que no forman parte del SADP pero que ocupan su mecanismo de selección.

Esfuerzos anteriores han intentado analizar la relación entre la selección de directivos a través del SADP y resultados en gestión, teniendo resultados disímiles, pero en general poco satisfactorios con la premisa que directivos seleccionados por mérito implicarían mejoras en la gestión pública. Una conclusión similar es a la que se llega en este trabajo, no siendo posible establecer que haya una asociación entre el compromiso que un servicio muestra con el SADP y su gestión, ni tampoco entre los servicios no adscritos y los adscritos.

Para el país el contar con un sistema de selección por mérito ha tenido un alto costo monetario. Solo en concursos en el periodo 2010-2016 se gastó en promedio por año \$ 2.822 millones, a lo que debe agregarse lo que cuesta el funcionamiento de la DNSC y el costo del trabajo de los profesionales de los servicios y ministerios que tienen injerencia en los procesos de selección. Este costo para un Estado como el chileno es bastante abultado y se espera tenga frutos en materias de gestión.

Lamentablemente, los cambios legales recientes no se hacen cargo de esta realidad, ya que si bien perfeccionan el SADP como un sistema de selección, no hacen cambios significativos para reducir su costo. Más importante aún, la revisión de proyectos legales mostró que, a pesar

de los esfuerzos, resulta muy complejo contar con apoyo para si quiera discutir estas materias en el Congreso. Por lo mismo, al optar por ni siquiera intentar modificar los mecanismos de gestión vigentes se desaprovechó una oportunidad única de contar con un sistema completo de gestión. Uno que se inicie con la selección y dote de herramienta de gestión a todos los agentes involucrados, incluyendo a los subsecretarios y a los jefes de servicio.

En ese sentido, pareciera que se han abandonado los esfuerzos por una mejor administración pública incorporados por los primeros gobiernos de la Concertación, dejando sin alteraciones en 13 años las herramientas de gestión ligadas a remuneraciones de los funcionarios. Solo se han hecho modificaciones en asignaciones sectoriales o a servicios particulares, sin incluir cambios profundos, acordes a la nueva realidad del país, su administración pública y las exigencias de los ciudadanos.

Ha de ser labor de una próxima administración modificar las herramientas de gestión de los directivos y autoridades para que el SADP tenga realmente repercusiones en la gestión y no se limite a ser un sistema de selección por mérito a un altísimo costo a cuenta de los ciudadanos. Para esto, sería importante evaluar perfeccionamientos a los CDC, PMG, convenios de Alta Dirección Pública y otras herramientas de gestión que pudiesen repercutir en cambios para que los chilenos efectivamente sientan que cuentan con un Estado al servicio de sus ciudadanos.

También ha de ser preocupación para las administraciones venideras la calidad de los datos con que el Estado cuenta, su almacenamiento y posibilidad de generar un verdadero Estado abierto, donde estén las bases de datos a disposición de los académicos y ciudadanos para poder realizar análisis de calidad.

Referencias /

Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington, DC. Disponible en <http://bit.ly/2DE8Wag>

Banco Mundial (2008). “Chile: Estudio de la Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)”. Disponible en <http://bit.ly/2n3Tt9M>

--- (2011). “Incentivos para la mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público Chileno: propuesta para el fortalecimiento de la rendición de cuenta en la gestión y de la eficacia de los incentivos salariales”, producto del programa anual de estudios entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial, Unidad de Gestión Pública y Gobernanza, Depto. de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región LAC, Washington D.C.

Centro de Políticas Públicas UC (2014). “Estudio de la Metodología del Plan ChileGestiona” Informe elaborado para la Subsecretaría de Hacienda, Santiago.

Centro de Sistemas Públicos (2016). “Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público”. Disponible en <http://bit.ly/2G6j0Hg>

Congreso Nacional de Chile (1986). “Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”. Disponible en <http://bcn.cl/1uvo7>

--- (1998). “Ley N° 19.553 que Concede Asignación de Modernización y Otros Beneficios”. Disponible en <http://bcn.cl/1uyo3>

--- (2003). “Ley N° 19.882 que Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos”. Disponible en <http://bcn.cl/1uwml>

--- (2007a). “Ley N° 20.212 Modifica las Leyes N° 19.553, N° 19.882, y Otros Cuerpos Legales, con el Objeto de Incentivar el Desempeño de Funcionarios Públicos”. Disponible en <http://bcn.cl/1x6bi>

--- (2007b). “Proyecto de Ley que Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y modifica el Estatuto Administrativo en materia de concursabilidad del Tercer Nivel”. Boletín 4817-05. Disponible en <http://bit.ly/2n4PA3P>

--- (2011). “Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública”. Boletín 7822-05. Disponible en <http://bit.ly/2DxJJeq>

___ (2013). “Proyecto de Ley que perfecciona la gestión en el sector público, mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública”. Boletín 9084-05. Disponible en <http://bit.ly/2DsVjaG>

___ (2016). Ley N° 20.955: “Sistema de Alta Dirección Pública; Dirección Nacional del Servicio Civil; Consejo de Alta Dirección Pública; Ministerio de Hacienda; Trato Laboral”. Disponible en <http://bcn.cl/1zsz3>

Costa, R. & M. Waissbluth (2007). “A tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectiva”. Santiago, Chile. Disponible en <http://bit.ly/1dzJL7K>

Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption”. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668. Disponible en <http://bit.ly/2DubpAP>

Dirección de Presupuestos (2016). “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2006-2015”. Disponible en <http://bit.ly/2E0O2Qg>

Dirección Nacional del Servicio Civil (2016). “Reporte estadístico de Alta Dirección Pública Mayo – Junio 2016”. Disponible en <http://bit.ly/2Dzptge>

Egaña, R. (2011). “¿Tapados en la Alta Dirección Pública?”. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Disponible en <http://bit.ly/2n4Qptr>

Errázuriz, M., M. Kutscher & C. Williamson (2016). “La Ley N° 20.501 sobre Calidad y Equidad en los Colegios Públicos: Efectos de la Selección de Directores por la Alta Dirección Pública (ADP)”. *Documento de Trabajo* 28, Clapes UC. Disponible en <http://bit.ly/2DxQgcP>

Evans, P. & J. Rauch (1999). “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth”. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. Disponible en <http://bit.ly/2DqiVMT>

Gallo, N. & D. Lewis (2012). “The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 219-243. Disponible en <https://doi.org/10.1093/jopart/mur010>

González-Bustamante, B., A. Olivares, P. Abarca & E. Molina (2016). “Servicio civil en Chile, análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-13)”. *Revista de Administración Pública*, 50(1), 59-80. Disponible en <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612145767>

Grindle, M. (2010). “Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America”. *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper*. Disponible en <http://bit.ly/2BmwhYT>

___ (2012). “Jobs for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective”. Cambridge: Harvard University Press.

Gilmour, J. & D. Lewis (2006). “Political Appointees and the Competence of Federal Program Management.” *American Politics Research*, 34(1), 22-50. Disponible en <http://bit.ly/2E2skeS>

Hansen, J. & R. McNab (2017). “A Dynamic Approach to Modeling Corruption: Exploring the Optimal Path of Oversight. Public Finance and Management”, *Public Finance and Management* volumen 17, número 1, (pp. 1-25). Disponible en <http://bit.ly/2ryZ4tl>

Lambertini, G. & E. Silva (2009). “Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública”. En Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), *Un mejor Estado para Chile*. 315–351. Santiago: Andros Impresores. Disponible en <http://bit.ly/2G87X0n>

Lewis, D. (2007). “Testing Pendleton’s Premise. Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?”. *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00608.x>

___ (2008). *The Politics of Presidential Appointments*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lira, L. (2012). “Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública en la gestión hospitalaria: Un análisis empírico”. En *Estudios Públicos*, 131. Disponible en <http://bit.ly/2DEPxGk>

Llano, M. (2014). “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil”. Nota técnica Núm. IDB-TN-677. Washington, DC: BID. Disponible en <http://bit.ly/2DE44Sg>

Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Editorial Paidós, Barcelona.

Ministerio de Hacienda (2014). Informe Anual de Actividades Año 2013 del Delegado Presidencial para la Gestión Pública, Santiago.

Morales, M. (2014). “Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos”, *Revista Ciencia Política*, Vol. 34 N° 2, 417-438. Disponible en <http://bit.ly/2DAY64K>

OCDE (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. OECD Publishing, París. Disponible en <http://bit.ly/2DAeL9C>

Pollit, C. (2005). “Performance Management in Practice. A Comparative Study of Executive Agencies”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25-44. Disponible en <http://bit.ly/2rxXRm9>

Presidencia de la República de Chile (2010). “Instructivo Presidencial 007 /10 sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública”. Disponible en <http://bit.ly/2DAfoju>

___ (2013). “Instructivo Presidencial 1/13 sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública”. Disponible en <http://bit.ly/1Wz3M3a>

___ (2014). “Instructivo Presidencial 7/14 que Imparte Instrucciones sobre el Sistema de Alta Dirección Pública”. Disponible en <http://bit.ly/2DYxrwP>

Rodríguez, M. (2012). “Sistema de Alta Dirección Pública”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.

Rodríguez, P. (2017). “Estudio de uso intensivo de datos en políticas públicas”. Programa de Modernización del Sector Público. Ministerio de Hacienda. Disponible en <http://bit.ly/2n56Few>

Salinas, J. & E. Rosales (2004). “Servicio Civil de Carrera en México”. Disponible en <http://bit.ly/2n57VxB>

Anexo / Metodología para cálculo de la variable de duración de profesionales en calidad de provisional y transitorio

Para calcular la duración en su cargo de los profesionales en calidad de PyT, se ocupó la información estadística proporcionada por la DNSC. En específico, se trabajó con una base de datos de concursos de cargos y otra de nombramientos de profesionales en los cargos. La base de concursos contenía información de 74 servicios públicos y 3.024 personas. Por otro lado, la base de candidatos nombrados, aportó datos en esta materia de 64 servicios públicos y 1.985 personas. Para el análisis estadístico se fundieron en una sola base de datos la base de concursos con la de nombramientos, manteniendo los casos a través del número de concurso. El resultado de esta operación fue una nueva base con 67 servicios y 2.995 casos comprendidos entre 2004 y agosto del año 2016, por lo cual este análisis no toma en consideración la aplicación de los cambios introducidos por la Ley N° 20.955.

Lamentablemente existe una evidente falencia en términos de registro de datos al interior del Estado, de la que la DNSC no es ajena. A pesar de que esta hace un gran esfuerzo por consolidar información respecto a los concursos y los convenios y su cumplimiento, cuenta con bases de datos con muchos casos perdidos e información incompleta lo que medra la calidad del análisis.

Dado que no existía la obligación legal de informar a la DNSC cuando un profesional PyT asumía el cargo, esta no tenía forma de registrar información estadística sobre los cargos ocupados en esta calidad. Así, a falta de una variable que diera información exacta sobre la duración de estos profesionales (para ambos niveles jerárquicos), con los datos disponibles para cada cargo concursado alguna vez, se calculó la cantidad de días entre cada asignación y su término. Esto se realizó calculando la diferencia entre la fecha de nombramiento de un profesional como titular del cargo y la fecha en que un cargo fue convocado a concurso. La variable que entrega información sobre la fecha de convocatoria tenía 181 casos sin información, mientras que la de nombramiento tenía

1.007 sin información (lo que se explica por la cantidad de concursantes que no fueron nombrados), dando un total de 1.188 casos perdidos para la nueva variable de duración de cargos. Otros 672 casos quedaron sin información, dado que: (1) el último cargo asignado en cada tipo de cargo no ha terminado, haciendo imposible calcular su duración y (2) si un tipo de cargo solo poseía un caso, tampoco se puede calcular su duración.

Los valores con información (N= 1.164) fueron agrupados en una nueva variable relativa a la duración de los profesionales en sus cargos, variable continua que toma valores desde el 47 hasta el 3.714, siendo la unidad de medida días.

La duración de los profesionales en sus cargos fue analizada según nivel jerárquico (“Nivel I” = 394 casos -13 por ciento y “Nivel II” = 2600 casos - 87 por ciento; un caso perdido). Se cruzó la duración de cargos con esta mediante una tabla de contingencia, resultando obteniendo dos nuevas variables relativas a la duración de los profesionales en sus cargos (Nivel I y Nivel II).

Contando con la duración de cargos por nivel para cada servicio, se identificó un cargo como ocupado con un PyT durante el periodo existente entre el término de un cargo y la fecha de nombramiento, resultando cuatro nuevas variables finales:

- Promedio duración de cargos No PyT Nivel I.
- Promedio duración de cargos No PyT Nivel II.
- Promedio duración de cargos PyT Nivel I.
- Promedio duración de cargos PyT Nivel II.

Estos valores fueron los que se combinaron para construir la variable que captura el grado de uso de PyT y titulares para la estimación del Modelo 2 de la Tabla N° 2. Y sus valores fueron reemplazados en la fórmula.^[6]

La Tabla N° 3 presenta el detalle de las demás variables que se usaron para el análisis estadístico:

[6] Los promedios utilizados fueron promedios lineales, no ponderándose según nivel jerárquico.

TABLA N° 3 / Tratamiento de variables utilizadas en el análisis estadístico

	Tipo de variable	Valor mínimo	Valor máximo	Creación de la variable
Ausentismo promedio por funcionario	Continua	0,08	1,7	A partir de datos publicados por la DIPRES, se calculó el promedio de días de ausentismo mensual por funcionario de cada servicio (que incluye servicios adscritos y no adscritos) entre el 2010 y el 2015.
Servicios no adscritos al SADP	Dummy	0 = Servicios Adscritos	1 = Servicios no adscritos	Se creó una variable dicotómica para comparar las diferencias existentes entre servicios adscritos y no adscritos al SADP en el ausentismo.
Uso de PyT y titulares	Continua	-1477,5	1653,5	La construcción de este índice se explica en la sección anterior.
Proporción de mujeres en el servicio	Discreta	22%	93%	Se obtuvo el porcentaje promedio de funcionarios hombres y mujeres para cada servicio (incluyendo adscritos y no adscritos al SADP) entre el 2010 y el 2015 de los datos publicados por la DIPRES. En las regresiones se utilizó solo una categoría para evitar los problemas de colinealidad perfecta.
Edad promedio de los funcionarios del servicio	Continua	34	48	Basado en la información publicada por la DIPRES, se calculó la edad promedio de los trabajadores para cada servicio entre el 2010 y el 2015.

La crisis de la regulación del empleo público en Chile

Ideas para un nuevo modelo

Enrique Rajevic M.

Universidad Alberto Hurtado

Resumen /

Este trabajo expone sintéticamente el panorama del empleo público en Chile y sus bases normativas, destacando cómo los gobiernos no han aplicado el modelo de carrera que establece el Estatuto de 1989 —con la complicidad del Congreso— deformándolo sin generar un nuevo modelo que lo reemplace. Esto último se debe, probablemente, a que este proceso exigiría invertir mucho capital político y restaría poder, de concretarse, al Gobierno de turno. Hacerlo, sin embargo, resulta indispensable para contar con un Estado eficiente y probo, en que función pública profesional y política se distingan y relacionen sinérgicamente. Como contribución a este problema se propone un nuevo esquema abordando su institucionalidad, un nuevo modelo de carrera funcionaria, otras categorías de personal y una fórmula de transición para implementar estas ideas.

1 /

El panorama del empleo público en Chile

1.1. El modelo constitucional y su concreción en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y en el Estatuto Administrativo (1980 a 1989)

El modelo de empleo de la administración pública chilena viene del construido por los Estatutos Administrativos dictados bajo la vigencia de la Constitución de 1925, siguiendo su Art. 72 N° 8 y basados en la categoría del funcionario de planta, con estabilidad y derecho al ascenso.^[1] Se trató de un sistema desconocido por la dictadura militar, la cual declaró, a un día de su inicio, que todo el personal de las instituciones de la administración del Estado, con expresa excepción del de la Contraloría General de la República, tendría la calidad de “empleado interino”,^[2] algo que un lustro más tarde sería reforzado por el D. L. N° 2.345/1978, al permitir la remoción presidencial de cualquier funcionario que fuese necesario para “desburocratizar” la administración del Estado.^[3] A pesar

[1] El Estatuto de 1960 definía empleos de planta como “aquellos que se encuentran consultados en calidad de permanentes en la organización estable de un servicio, por mandato de la ley o de autoridad expresamente facultada para ello” (Art. 4° del D. F. L. N° 338/1960, D. O. 06.04.1960).

[2] Art. 1° D. L. N° 6/1973 (D. O. 12.09.1973).

[3] La norma faculta al ministro del Interior para proponer esta medida al Presidente de la República y entrega la decisión “al criterio exclusivo” presidencial. Cfr. Art. 5° D. L. N° 2.345/1978 (D. O. 20.10.1978). Véase, en sentido semejante, el D. L. N° 3.410/1980 (D. O. 28.05.1980).

de estas medidas, la misma dictadura postuló la reconstrucción del modelo en la Constitución de 1980, estableciendo en su Art. 38, contenido en el epígrafe “Bases generales de la Administración del Estado”, que una ley orgánica constitucional (es decir, una ley con mayoría reforzada^[4]) “... garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes”.

Casi una década tomó desarrollar esta norma.^[5] El primer avance fue la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado o LOCBGAE de 1986,^[6] que estableció normas sobre la carrera funcionaria en sus Arts. 45 a 53 (actuales Arts. 43 a 51), pero sin mayores consecuencias inmediatas porque lo hizo en cuanto marco de los futuros Estatutos Administrativos del personal, o sea, sin aplicación directa (si bien derogó el Art. 5 del D. L. N° 2.345/1978). En 1989 se publicó la Ley N° 18.834 que aprobaba el Estatuto Administrativo (“EA”) general,^[7] a casi tres meses de las primeras elecciones democráticas celebradas tras el golpe de 1973 y cerca de un año después de la derrota plebiscitaria que abrió paso a esa elección. El nuevo estatuto reestableció la estabilidad funcional con carácter general a través de los cargos de planta de carrera. En otras palabras, la dictadura activó este atributo en sus horas postreras, como legado para el siguiente gobierno y en una versión bastante extrema, pues apenas reconocía como cargo de exclusiva confianza en los servicios públicos el de jefe superior –extremo

[4] Este tipo de leyes requieren “para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio” y deben, además, ser controladas preventivamente por el Tribunal Constitucional (Art. 66 CPR).

[5] En paralelo, “El D. L. N° 3.551/1980 extendió la exclusiva confianza por 4 años a los cargos de los escalafones tipo que exigieran un título profesional o técnico universitario hasta el grado 15, a los que la Ley N° 18.091 sumó los profesionales funcionarios regidos por la Ley N° 15.076 (o Ley Médica). El plazo, sin embargo, fue prorrogado por sucesivas leyes hasta el 05.08.1989” (Rajevic 2014).

[6] D. O. 05.12.1986. El texto refundido, coordinado y sistematizado de esta Ley fue fijado por el D. F. L. N° 1/19.653 (D. O. 17.11.2001).

[7] D. O. 23.09.1989. El texto refundido, coordinado y sistematizado de esta Ley fue fijado por el D. F. L. N° 29/2004, MINHAC (D. O. 16.03.2005).

que rápidamente moderaría la Ley N° 18.972, publicada el último día de la dictadura militar (D. O. 10.03.1990), al ampliar la categoría de exclusiva confianza hasta las jefaturas de departamento.^[8]

El Estatuto conceptualiza un modelo de empleo basado en plantas de personal por cada organismo público, que serían “el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución” (Art. 3 b) EA), esto es, el que cada una necesitaba para cumplir sus funciones legales. En cada organismo una ley especificaría escalafones, grados, cantidad de cupos por grado y requisitos, tal como ocurría antes (de hecho, el EA facultó al Ejecutivo para adecuar en seis meses las plantas y los escalafones establecidos a las categorías del nuevo sistema^[9]). Una pequeña parte de esos cargos sería de exclusiva confianza, vale decir, sujetos a la libre designación y remoción de la autoridad facultada para disponer su nombramiento (Art. 49, inc. final de la LOCBGAE), mientras que

[8] Los numerales 7, 8 y 10 del Art. 32 de la Carta Fundamental reconoce un espacio de funcionarios de exclusiva confianza presidencial, que incluye a ministros de Estado, subsecretarios, intendentes, gobernadores, embajadores, ministros diplomáticos, representantes ante organismos internacionales y a los demás funcionarios que la ley denomina como tales, determinando que los demás empleos civiles se proveerían y removerían en conformidad a lo que dispusiera la ley. Puede compararse el texto del Art. 7 original con el resultante de la reforma de 1990:

Texto original	Texto que establece la Ley N° 18.972
<p>“Artículo 7°.- Serán cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República o de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento los siguientes:</p> <p>a) En los Ministerios, los cargos de Secretario Regional Ministerial y Jefe de División, y</p> <p>b) En los servicios públicos, el jefe superior, con excepción de los rectores de las instituciones de Educación Superior de carácter estatal, los que se regirán por sus propios estatutos orgánicos.”</p>	<p>“Artículo 7°.- Serán cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República o de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento, los siguientes:</p> <p>a) En los Ministerios, además de los Secretarios Ministeriales Regionales, los cargos de jefe de división y jefe de departamento o sus equivalentes, cualquiera que sea su denominación, y</p> <p>b) En los servicios públicos, los jefes superiores de los servicios, los subdirectores, los directores regionales y los jefes de departamento o sus equivalentes, cualquiera que sea su denominación.”</p>

[9] Se trata del Art. 1 transitorio, que permitió adecuar, mediante uno o más decretos con fuerza de ley, las plantas preexistentes al nuevo sistema del Art. 5 del EA, contemplando el encasillamiento de rigor. También permitió establecer, del mismo modo, las que no hubiesen sido fijadas por ley. Todo ello se implementó mediante una masiva dictación de D.F.L., dictados por el ministerio del ramo y suscritos, además, por los ministros del Interior y de Hacienda.

la mayoría sería de carrera. En estos últimos se reduce notablemente la discrecionalidad de la autoridad en el ingreso, promoción y remoción (Art. 3 f) EA), siguiendo el mandato constitucional de fundar la carrera en principios de carácter técnico y profesional. Así, por ejemplo, el ingreso a esta calidad supone concurso público y la desvinculación solo puede ocurrir por razones voluntarias, desempeño deficiente, incumplimiento de obligaciones, pérdida de requisitos para ejercer la función, término del período legal por el cual se es designado o supresión legal del empleo. Para garantizar la estabilidad tanto el desempeño deficiente como el incumplimiento de obligaciones debían acreditarse a través del sistema de calificaciones o mediante una investigación o sumario administrativo (Art. 46 LOCBGAE).

El sistema contempló otras figuras que, inicialmente, parecían marginales. Primero, los funcionarios a contrata (Art. 10 EA), cargos provistos sin concurso pero sujetos a dos límites: (i) la anualidad presupuestaria, con posibilidad de prórroga, y (ii) el tope numérico del 20 por ciento del total de los cargos de la planta respectiva. Segundo, la contratación de personas naturales a honorarios (Art. 11 inc. 2 EA) para tareas accidentales y específicas, dentro del año calendario –pero renovables como la contrata–, que no se consideraban funcionarios y tampoco se debían proveer por concurso.

Existen otros estatutos especiales que este trabajo no aborda, como el de los funcionarios municipales o Ley N° 18.883, el de los funcionarios de la salud municipal o Ley N° 19.378, el de los profesionales de la educación o D. F. L. N° 1/1996 MINEDUC o el del personal de las Fuerzas Armadas o D. F. L. (G) N° 1 /1997. Todos estos siguen una estructura relativamente semejante a las que hemos descrito.

1.2. La destrucción del modelo: las prácticas del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial (1990-2017)

Hasta allí parecía cumplirse fielmente el propósito constitucional. Sin embargo, y como es bien sabido, en la práctica el modelo nunca operó de la forma prevista, básicamente por las siguientes razones:

- i) La inexistencia de una obligación legal de proveer prioritariamente la planta de carrera, lo que permite tener plantas subutilizadas permanentemente.

- ii) La liberación del límite del 20 por ciento para la contrata, primero en artículos transitorios y luego vía glosas presupuestarias, para permitir el crecimiento de esta categoría.
- iii) El establecimiento de una dotación máxima para cada servicio vía glosa presupuestaria, que normalmente excede con amplitud los cupos de la planta y que permite que esos cupos sean provistos conforme a las reglas de la contrata y no de la carrera, con lo que las plantas se tornan obsoletas y la dotación autorizada pasa a ser el verdadero límite cuantitativo de la contrata.
- iv) La utilización de la contratación a honorarios para atender labores habituales de los servicios y no solo labores accidentales o no habituales, transformando a esta categoría en un personal de carácter permanente que sirve de válvula de ajuste final. Ello, pues, hasta 2016 permitía exceder incluso la dotación autorizada en la Ley de Presupuestos, algo que variaría con la Ley de Presupuestos de 2017 que estableció, por primera vez, una “dotación máxima” de honorarios a través de glosas por cada servicio.
- v) La sucesiva renovación de contrata y honorarios que en los hechos los transforma en una especie de estamento que, sin gozar de estabilidad en términos jurídicos, se convierte en permanente.

A lo anterior hay que sumar la existencia de un número minoritario de servicios públicos en que el legislador adoptó, como estatuto de su personal, el Código del Trabajo aplicable al sector privado, como ocurre con el Consejo para la Transparencia^[10] o el Servicio Nacional de la Discapacidad.^[11]

La combinación de estos fenómenos llevó a que el personal de carrera, aquel que de acuerdo a la Constitución parecía el corazón del sistema, retrocediera dramáticamente hasta transformarse en una categoría minoritaria y en envejecimiento. El empleo público creció, pero centrado en la contrata y, en menor medida, en los honorarios, a tal punto que actualmente la carrera apenas se empina sobre la cuarta parte del empleo público, como puede verse en el Cuadro N° 1.

.....
 [10] Art. 43 de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, en adelante, Ley de Transparencia, aprobada por el Art. 1 de la Ley N° 20.285 (D. O. 20.08.2008).

[11] Art. 71 de la Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad (D. O. 10.02.2010).

CUADRO N° 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
Hono-SA ⁽²⁾	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. No incluye FFAA y de OS, empresas públicas ni sector municipal.
 - 2) Solo incluye administración central más Contraloría y jornada completa. En 2015 hubo 18.362 HSA sin jornada o con jornada parcial.
 - 3) Ese año solo 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:** DIPRES (2005, 43; 2012, 35 y 199; 2016, 33 y 129).

El Cuadro N° 2 muestra los resultados si ajustamos las cifras a la administración pública en sentido estricto y las llevamos a porcentajes.

Esta mutación del modelo ha llevado a una serie de otras distorsiones, entre las que puede mencionarse el surgimiento de categorías *sui generis* como los agentes públicos (personas contratadas a honorarios que pueden desempeñar funciones públicas como si fueran funcionarios y tienen responsabilidad administrativa) o jefaturas a contrata, tanto en glosas presupuestarias como en leyes permanentes.

En este escenario se entiende que desde 2015 la Corte Suprema haya empezado a aplicar garantías del derecho laboral común al personal a contrata y los honorarios, contradiciendo sus líneas jurisprudenciales previas.^[12] Me refiero, tratándose del personal a contrata, a la admisión de las acciones de las tutelas laborales en su favor^[13] y, en el caso de las per-

[12] Rajevic, Textos legales, 15-16.

[13] Tras siete sentencias de unificación de jurisprudencia que rechazaron aplicar esta acción en favor de los funcionarios a contrata, la SCS Rol N° 10.972-2013, de 30.04.2014, acogió su aplicación por la supletoriedad del Código del Trabajo respecto de la legislación laboral común. Tres nuevas sentencias reiteran este criterio: Rol N° 5.716-2015, Rol N° 4.150-2015, ambas de 01.12.2015, y Rol N° 6.417-201.

CUADRO N° 2 / Personal civil del gobierno central ajustado (excluye Poder Judicial, Congreso y Ministerio Público)

	2000	2005	2010	2015
Planta	76.402 (56,0%)	80.303 (51,6%)	73.015 (35,3%)	69.125 (27,7%)
Contrata	56.569 (41,5%)	72.487 (46,6%)	111.725 (54,1%)	147.195 (59%)
Honorarios	47 (0,03%)	64 (0,04%)	18.249 (8,83%)	29.202 (11,7%)
C. Trabajo	3.301 (2,42%)	2.817 (1,80%)	3.693 (1,78%)	4.104 (1,6%)
TOTAL	136.319	155.671	206.682	249.626

Notas: Este cuadro atiende los siguientes parámetros:

i) A diferencia del Cuadro 1 en este se excluye al Poder Judicial, al Ministerio Público y al Congreso Nacional para focalizar los datos de la pura administración pública, no solo porque los primeros sean otros “poderes” del Estado sino, sobre eso, porque los tres operan con lógicas y sistemas diferentes de los de la administración pública general (especialmente el Poder Judicial). De hecho, en 2015 casi el 77 por ciento de los 16.325 empleados que reúnen estas entidades era de planta, algo completamente diferente de lo que ocurre en la administración pública *stricto sensu*.

ii) Considerando la información disponible en los informes de DIPRES no es posible restar la información anterior respecto de 1995, de modo que el cuadro se inicia en 2000.

iii) Reunimos en una sola categoría a las personas contratadas a honorarios a grado y a suma alzada, dada la baja cantidad de los primeros y la identidad sustancial de su regulación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Cuadro N° 1 y DIPRES (2010 y 2016).

sonas desvinculadas que tenían contratos a honorarios, a la aplicación de las garantías indemnizatorias del Código del Trabajo cuando se acredita subordinación y dependencia.^[14] A ello se suma un creciente control de la discrecionalidad en los términos anticipados de personal a contrata invo-

[14] Inicialmente la Corte Suprema rechazaba aplicar las normas de protección del Código del Trabajo a personas contratadas a honorarios, por mucho que la evidencia indicara permanencia, subordinación y dependencia, entendiéndose que la regulación del Art. 11 del EA excluía la supletoriedad de ese Código (por ejemplo, SCS Rol N° 5544/2011, de 27.06.2012, de unificación de jurisprudencia). Sin embargo, y en fallo dividido, la SCS Rol N° 11584-2014, de 01.04.2015, cambió este criterio y acogió un recurso de unificación de jurisprudencia señalando que en estos casos debían aplicarse supletoriamente las garantías de este Código, criterio que ha reiterado en las sentencias Rol N° 23.647-2014 y Rol 8002-2015.

cando necesidades del servicio,^[15] que antes se cumplía con la pura invocación de esta frase, pero que ahora requiere de la expresión de su motivo o fundamento concreto “como condición de mínima racionalidad”.^[16]

La Contraloría General de la República se ha sumado a esta tendencia en lo relativo al control de las desvinculaciones anticipadas de personal a contrata desde el Dictamen N° 23.518/ 2016,^[17] pero añadiendo una nueva hebra a propósito de las renovaciones de contrata. En efecto, a partir de su Dictamen N° 22.766/2016 estableció que si la administración había renovado una contrata por una segunda anualidad generaba en el funcionario público la confianza legítima de que la renovación se repetiría en el futuro,^[18] de manera que en esos casos solo se evitaría una nueva prórroga comunicando esta decisión, en forma fundada, 30 días antes del fin del año, en abierta alteración del tenor literal de la ley^[19] y con la anuencia de la Corte Suprema.^[20] El Oficio N° 85.700, de 28.11.2016, de la misma Contraloría General de la República, impartió instrucciones y estableció criterios complementarios para la aplicación de esta nueva jurisprudencia.^[21]

Conviene contemplar en este cuadro la posibilidad de sumar en el corto plazo a otro actor relevante en materia de control. El año pasado,

.....
[15] Este control se ha realizado aplicando el recurso de protección y, aunque la línea descrita se está asentando, como puede verse en las sentencias de la Corte Suprema Rol N° 24.701-2014, Rol N° 32.005-2014 y Rol N° 35.196-2016, dependiendo de la integración de su Tercera Sala todavía hay casos en que se reconoce esta facultad ampliamente (por ejemplo Rol N° 1913-2014 y Rol N° 30024-2014).

[16] SCS Rol N° 97.796-2016.

[17] Aplicando especialmente los Arts. 11, 16 y 41, inc. 4, de la Ley N° 19.880, de 2003, de Bases de los Procedimientos Administrativos, exige que estas desvinculaciones se realicen mediante actos administrativos fundados pues de lo contrario el acto puede “ser tachado de arbitrario y por ende, ilegítimo”.

[18] Posteriormente los Dictámenes N° 53.844/2016 y 65.020/2016 precisaron que si los vínculos carecen de regularidad (por ejemplo, son contratos sucesivos pero con plazos diferentes), no aplica la confianza legítima y solo habría una mera expectativa.

[19] El inc. 1 del Art. 10 del Estatuto Administrativo señala que estos empleos durarán solo hasta el 31 de diciembre de cada año, terminando quienes los sirvan en esa fecha, “salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos”.

[20] Este criterio ha sido confirmado en las SCS Rol N° 36.491-2015 y Rol N° 35.103-2017.

[21] Rajevic (2017, 15-16 y 456-464).

por primera vez, el Congreso Nacional remitió la Ley de Presupuestos para el control preventivo y obligatorio de dos de sus disposiciones, lo que dio origen a la STC Rol N° 4118-2017. Lo importante para nuestros efectos es que el Tribunal Constitucional:

- Señala que restringió su análisis a las materias que específicamente planteó el Congreso porque carecía de tiempo suficiente para revisar las materias del proyecto que pudieran “tener un alcance propio de ley orgánica constitucional”, ya que la Ley^[22] debía publicarse en 2017.
- Recuerda que la Ley de Presupuestos está rodeada de especiales garantías para asegurar su discusión oportuna, lo que exige que se ajuste estrictamente al marco que la Carta Fundamental señala “... y que no es otro que aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente” (cons. 20°). De excederse este ámbito “... estaríamos reconduciendo los modos de crear derecho a un legislador expedito, que afectaría todas las modalidades permanentes de formación de la ley, tengan o no tengan un quórum especial...” (cons. 30°), alterando las atribuciones normativas de los órganos del Estado involucrados en la formación de la ley.
- Cita la primera sentencia del TC chileno, de 1972, que prohibió modificar en la Ley de Presupuestos “leyes generales o especiales y leyes orgánicas de los Servicios de la Administración Pública del Estado”, ya que admitirlo llevaría a “alterar mediante una norma transitoria los mandatos de una ley permanente” (cons. 27°).

Destaco esta sentencia porque las glosas que liberan de cumplir el límite cuantitativo de las contrataciones debiesen considerarse como normas de rango orgánico constitucional (Art. 38 CPR) que, pese a su transitoriedad, alteran los mandatos de una ley permanente (EA). Luego, son firmes candidatas a ser anuladas por el TC si vuelve a enviarse el proyecto de Ley de Presupuestos para su control, lo que hace urgente reestablecer un sistema de empleo público coherente en sí mismo y con la CPR.

[22] Se trata de la Ley N° 21.053, publicada el 27.12.2017.

1.3. La ausencia de derechos colectivos

Por último, conviene señalar que en materia colectiva los trabajadores del sector público no tienen derecho a sindicarse, ni a negociar colectivamente ni a declararse en huelga, los dos primeros puntos por no admitirlo la ley y el último por mandato constitucional. En efecto, el Art. 84 i) del EA prohíbe “organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado...”, en tanto que el Art. 304, inc. 3 del Código del Trabajo, prohíbe la negociación colectiva “en las instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los dos últimos años calendario, hayan sido financiados en más del 50 por ciento por el Estado”.

Para suplir la falta de sindicatos la Ley N° 19.296 ^[23] creó una figura *sui generis*: las Asociaciones de Funcionarios Públicos, que pueden formar los funcionarios de planta y a contrata de cada institución (definición que excluye a las personas contratadas a honorarios).^[24] Aun cuando la Ley no les permite negociar colectivamente, se han desarrollado de hecho procesos de negociación al punto de que el Gobierno se reúne con lo que se ha denominado la Mesa del Sector Público, que agrupa a quince organizaciones (entre ellas, la ANEF) afiliadas a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), para discutir los reajustes anuales y otras materias relativas a las condiciones del empleo público.

Por otro lado, la Constitución prohíbe expresamente que se declaren en huelga los funcionarios del Estado y las municipalidades (Art. 19 N° 16, inc. final), lo que reitera el Art. 84 i) del EA, bajo la lógica del principio de continuidad de los servicios públicos (Art. 3, inc. 1, y Art. 28

[23] D. O. 14.03.1994.

[24] Su Art. 1 reconoce “a los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, y del Congreso Nacional el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas”. Se excluye de este derecho “... a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de este, [y] a los trabajadores de las empresas del Estado que, de acuerdo con la ley, puedan constituir sindicatos”.

LOCBGAE), que incluso puede llegar a tener una tutela penal.^[25] Sin embargo, como es bien sabido la realidad es que los servicios públicos sí realizan paralizaciones. Un informe señala que 2015 “fue el año del retorno de los paros masivos y nacionales en el sector público”, pues sus movilizaciones fueron mayoritariamente de carácter multirregional o nacional y representaron nada menos que el 88,2 por ciento de los trabajadores involucrados en huelgas en todo el país (COES 2016, 23). Ante esta realidad el Dictamen N° 18.297/2016 de la Contraloría ha admitido la aplicación de descuentos de remuneraciones en estos casos, sin que medie la instrucción de un procedimiento sumario, “en la medida en que la omisión del ejercicio de las funciones pueda constatarse de una manera palmaria o manifiesta”.^[26]

Por último, este panorama no es consistente con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación (1948); N° 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949); y N° 151, sobre protección del derecho de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública (1978), todos ratificados por nuestro país.^[27]

2 /

Una propuesta de nuevo modelo de empleo público

Ante las ruinas del modelo de 1989 no queda sino construir uno nuevo. Las inconsistencias de los “trozos” superpuestos que han ido con-

[25] El Art. 11 de la Ley N° 12.927, sobre Seguridad del Estado (cuyo texto actualizado y refundido fue fijado por el D. S. N° 890/1975, Interior, D. O. 26.08.1975), sanciona con presidio o relegación “Toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos o de utilidad pública (...) producido sin sujeción a las leyes y que produzca alteraciones del orden público o perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las industrias vitales”. Con todo, la investigación de estos hechos solo puede iniciarse, conforme al Art. 26 de la misma Ley, “por denuncia o querrela del Ministerio del Interior, del Intendente Regional respectivo o de la autoridad o persona afectada”.

[26] Sobre este punto véase Román (2016).

[27] Cfr., Rajevic (2016 B).

figurando el sistema actual vulneran los derechos de los trabajadores y de los ciudadanos en general, son disfuncionales para una buena gestión pública y parecen potencialmente ruinosos para el erario al generar un cuantioso régimen indemnizatorio. Hoy no estamos garantizando que el personal que trabaja para la administración pública sea reclutado atendiendo a su mérito y capacidad y prescindiendo de redes personales y consideraciones políticas. No se discute que la administración pública deba ser dirigida por el Gobierno, pero cosa distinta es que se identifique con él, pues persigue objetivos permanentes que trascienden la duración de este último. La siguiente propuesta revisa, primero, la institucionalidad a cargo de este tema, para luego abordar el régimen general de empleo y después algunas categorías especiales, terminando con los derechos colectivos de los trabajadores.

2.1. Institucionalidad

Un primer aspecto que debe ser abordado es el organismo encargado de las políticas de empleo público en Chile. Buena parte de los problemas descritos anteriormente tienen que ver con encararlas desde una perspectiva centrada en el presupuesto. No es casual que la verdadera fisonomía del empleo público se encuentre en la Ley de Presupuestos de cada año y no en la legislación permanente, que ha quedado desactivada en aspectos clave por aquella. A esto se añade que con gobiernos de cuatro años es difícil trazar una perspectiva de largo plazo en dichas materias, que por definición trascienden la frontera de cualquier gobierno. Por lo mismo, una primera reforma es generar para ellas una gobernanza con visión de largo plazo.

Tradicionalmente el organismo encargado de las políticas de personal de la administración pública ha sido la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Esta tiene a su favor la estabilidad de su personal y un profundo conocimiento del sector público, pero está lastrada por su atracción a la coyuntura inmediata, un enfoque predominantemente financiero y una necesaria identificación con el gobierno de turno.

También debe mencionarse el rol de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), creada en 2003 por la Ley N° 19.882, pues tiene a

su cargo “la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado”, debiendo “participar en el diseño de las políticas de administración de personal del sector público y colaborar con los servicios públicos en la aplicación descentralizada de las mismas, en el marco del proceso de modernización del Estado”, así como “promover reformas y medidas tendientes al mejoramiento de la gestión del personal del sector público” y “fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o recursos humanos de los ministerios y servicios”.^[28] Sin embargo, la sola lectura de estas facultades da cuenta de su fragilidad resolutive.

Con todo, este panorama ha cambiado recientemente, pues la Ley N° 20.955, de 2016,^[29] que modificó la Ley N° 19.882, entrega importantes atribuciones nuevas a la DNSC, entre las que cabe destacar la de “impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, para su implementación descentralizada, tendientes a estandarizar materias relativas a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas prácticas laborales”.^[30] Se trata, a diferencia de las primeras facultades, de una potente herramienta regulatoria y ya lo demuestra la primera de esas normas, dictada a fines de 2017, sobre gestión y desarrollo de personas,^[31] que exige, por ejemplo, “elaborar y aplicar procedimientos transparentes de reclutamiento y selección ba-

.....
[28] Art.1 y Art. 2 a), b) y m) de su Ley Orgánica, aprobada por el Art. 26 de la Ley N° 19.882 (D. O. 23.06.2003).

[29] D. O. 20.10.2016.

[30] Nuevo literal q) del Art. 2 de la Ley Orgánica de la DNSC. Otras facultades nuevas que destacan en la línea de lo planteado arriba son las siguientes: “r) Visar los reglamentos especiales de calificaciones de las instituciones señaladas en la letra anterior; s) Impartir a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, normas de aplicación general para la elaboración de códigos de ética sobre conducta funcionaria; t) Difundir y promover el cumplimiento de las normas de probidad administrativa y transparencia en los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos”.

[31] D. O. 10.11.2017.

sados en el mérito, idoneidad, inclusión e igualdad de oportunidades”, con una serie de características (Art. 13) que serán exigibles a las incorporaciones en la “calidad jurídica de contrata o Código del Trabajo, salvo que la autoridad, por resolución fundada, resuelva no aplicarlo, informando de ello a la Dirección Nacional del Servicio Civil” (Art. 14). La Ley añadió que la DNSC “... deberá velar por el cumplimiento de las normas que imparta e informar semestralmente a la Contraloría General de la República sobre el particular”,^[32] lo que transforma a este último organismo –con sus poderes fiscalizadores– en custodio de estas normativas cuya juridicidad, además, controla preventivamente a través de la toma de razón.

Es un signo auspicioso, aunque podría nuevamente verse frustrado por glosas presupuestarias que desnaturalicen las normas con matices, excepciones u otro tipo de condiciones.

Lo anterior podría evitarse, al menos en parte, con el recurso a una autoridad independiente al modo anglosajón, sea en versiones colegiadas como la *Civil Service Commission* de Reino Unido o la *Public Service Commission* de Canadá, o unipersonales como la *State Services Commission* de Nueva Zelanda.^[33] Esto, debido a que se trata de una fórmula que ya se ha usado en muchas otras materias, como lo testimonian el Consejo para la Transparencia o el Consejo Directivo del Servicio Electoral, aunque especialmente por la existencia dentro de la DNSC del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que se asemeja a una autoridad independiente, pero cuyas potestades se restringen únicamente al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP).

Sin embargo, sería indispensable hacer algunos ajustes en este organismo, ya que el Consejo: (i) carece de una institucionalidad de soporte robusta, pues la DNSC no depende del CADP sino de su director, funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República; (ii) no tiene competencias en materia de regulación del empleo público general, pues esas potestades incumben a la DNSC; y (iii) tiene una composición de cinco consejeros de los cuales uno es el director de la

[32] Parte final del nuevo literal q) del Art. 2 de la Ley Orgánica de la DNSC.

[33] Rajevic (2016 A).

DNSC, que como ya vimos es de confianza del Gobierno y preside el Consejo, mientras que los otros cuatro son designados por el Presidente de la República pero requieren ser ratificados por cuatro séptimos de los senadores en ejercicio. La dinámica política ha llevado a que esos cuatro cargos sean ejercidos por personas que representan, paritariamente, a gobierno y oposición, lo que permite al Poder Ejecutivo tener siempre la mayoría de este organismo.

En tal contexto se propone:

- i) Transformar al CADP en un Consejo del Servicio Civil, que con una mirada transversal y de largo plazo esté a cargo de la dirección y administración superior de la DNSC. Su presidente, además, dirigiría lo que hoy es el DNSC. Esto supondría mantener las competencias del consejo en el SADP y sumarles la supervisión de las normas y políticas de administración de personal del sector público.
- ii) Replicar en este Consejo la estructura del Consejo para la Transparencia, esto es, cuatro consejeros que de entre ellos eligen un presidente que tendrá voto dirimente, pero con los siguientes ajustes: (1) fijar la duración de la presidencia en tres años y no 18 meses, como tiene ese organismo, para dar mayor estabilidad al sistema; (2) exigir dedicación exclusiva al presidente del nuevo Consejo; (3) establecer un sistema de postulación al cargo de consejero con audiencias públicas (de manera que la propuesta presidencial al Senado deba fundarse en esos antecedentes), exigiendo a los candidatos experiencia y/o conocimientos de gestión pública y personal, con el objeto de evitar que la decisión termine siendo exclusivamente política; y (4) crear en lo que hoy es la DNSC un secretario ejecutivo para ejecutar los acuerdos, como cargo elegido por el nuevo Consejo.
- iii) Dar competencia a este Consejo para conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los servicios públicos en materias relativas a la aplicación de las normas y políticas de administración de personal del sector público, en especial los que se refieran al respeto del principio del mérito en los procesos de reclutamiento y promoción.

Cabe señalar que el último punto supone un ajuste de las funciones del Consejo propuesto con las que posee la Contraloría General de la República.^[34] Una opción sería mantener en este último organismo la función de conocer de los reclamos referidos a las normas sobre administración de personal del sector público. Conviene recordar que en la reciente contienda de competencia formulada por la Contraloría ante el Tribunal Constitucional, este admitió en la STC Rol N° 3283-16 que la primera podía informar, de un modo generalmente obligatorio para toda la administración del Estado, acerca de la normativa aplicable a los funcionarios públicos (cons. 21°). Esto abona la tesis de mantener tal competencia en el ente contralor.

Sea el nuevo Consejo o la Contraloría el organismo que conozca de los reclamos, sería conveniente que se entregasen a uno otras potestades sancionatorias directas para el caso de incumplimientos graves, como se hizo en la Ley N° 20.285 con el Consejo para la Transparencia o, parcialmente, en la Ley N° 20.880 con la Contraloría. No hacerlo restaría eficacia al modelo.

2.2. Un nuevo régimen general para los funcionarios

2.2.1. El sistema de carrera

El segundo tema que debe abordarse es el sistema general de empleo público. Ya vimos que en la óptica del EA la matriz general era la del funcionario de carrera, pero que esta nunca se concretó. Si volvemos al mandato constitucional, el sistema de empleo público debe garantizar (Art. 38 inc. 1) tres cosas: (i) la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, (ii) la igualdad de

[34] No hay que olvidar que actualmente Contraloría interpreta las normas sobre empleo público a través de dictámenes (Art. 6 inc. 1, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República: “Corresponderá exclusivamente al Contralor informar (...) en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, y con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen”). Además, es competente para conocer de los reclamos que interpongan los funcionarios cuando se produzcan vicios de legalidad que afecten sus derechos estatutarios, así como las personas que postulen a un concurso público para ingresar a un cargo en la administración pública de acuerdo al Art. 160 del EA.

oportunidades para ingresar a ella y (iii) la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Cabe señalar que en los modelos comparados de empleo público el sistema de carrera se entiende en oposición a los sistemas de empleo. El primero se ha desarrollado especialmente en Europa y garantiza una promoción reglada que fideliza al empleado, pero hace muy difícil –sino imposible– entrar a la función pública a mitad de la carrera profesional; el segundo tiene origen en Estados Unidos y se caracteriza por reclutar para puestos específicos sin garantizar el derecho a ascender. Se dice que la carrera tiende a promover los valores colectivos, pero presta menos atención a la responsabilidad y el desempeño individual (OCDE 2006, 195). Como sea, hay que relativizar la rigidez de estas definiciones pues resulta cada vez más complicado situar a los países en una u otra categoría y la propia OCDE admite que ninguno de sus integrantes constituye “... un caso puro de uno u otro modelo, y esta tendencia se agudiza con el tiempo, ya que suelen adoptar algunos procedimientos del otro sistema para poder mitigar las debilidades de su propio modelo” (OCDE 2006, 188 y 196).

2.2.2. Las plantas

Como se señaló anteriormente, la planta es el personal permanente que el legislador estimó necesario para que el servicio respectivo pudiera desarrollar la tarea que justificó su creación (“conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución”, Art. 3 b) del EA). La realidad da clara cuenta de que pretender que la ley pueda anticipar cabalmente esa cifra es imposible, y que si queremos contener el gasto público en personal no necesitamos de plantas, sino que basta asignar un tope en la dotación de cada servicio que fije la Ley de Presupuestos, herramienta mucho más dinámica. Esto explica que haya sido posible crear servicios públicos que carecen de planta, como el Consejo para la Transparencia.

Por lo anterior no parece necesario asociar el modelo de empleo público a la existencia de plantas. Lo importante es el régimen sustantivo del vínculo laboral que veremos a continuación, separando ingreso, desarrollo y término. Un nuevo modelo de carrera.

2.2.3. Ingreso a la calidad de funcionario de carrera

El primer punto de este modelo es que debe exigirse un proceso de selección competitivo y transparente para toda contratación de personas en la administración pública, de forma de resguardar el mérito y la capacidad e impedir discriminaciones arbitrarias. Si bien el EA reglamenta con cuidado el ingreso a los cargos de carrera en sus Arts. 17 y siguientes, la realidad es que apenas se celebran estos concursos. Las cifras muestran con elocuencia que el crecimiento del empleo se ha dado en las modalidades de contrata y honorarios, precisamente las que están exentas de procedimientos competitivos, de manera que podemos decir que la administración pública ha perdido frecuencia y habitualidad con este procedimiento que, por lo demás, es bastante engorroso.

Sería deseable aligerar los requisitos para simplificar el procedimiento y evitar reclamos o nulidades fundadas en vicios formales que no hayan influido en la decisión de fondo. Sería igualmente deseable recoger buenas prácticas y, más bien, establecer en la ley los elementos mínimos de un procedimiento de reclutamiento: perfiles de cargos, transparencia de las convocatorias, criterios de selección y resultados, objetividad y pertinencia de los instrumentos de evaluación a aplicar (procurando que apunten a competencias y no que sean simplemente memorísticos, salvo que esto sea indispensable), plazos mínimos entre la convocatoria y su cierre, trazabilidad de las decisiones, imparcialidad y decisiones colegiadas.

Cabe señalar que existe un instructivo del ministro de Hacienda de 2015, emitido siguiendo una recomendación de la llamada Comisión Engel, que ya ha hecho exigible el uso del portal www.empleospublicos.cl/ para todo proceso de selección de personal,^[35] pero en la práctica esto no ocurre. Es el tipo de cosas que difícilmente dejaría pasar sin reclamar ante la opinión pública un organismo colegiado independiente. Con todo, la ya mencionada norma de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas de la DNSC^[36] debiera corregir este problema, especialmente porque la Contraloría deberá aplicarla al tomar razón o registrar los nombramientos.

[35] Oficio Ord. N° 1.320, de 15.05.2015.

[36] D. O. 10.11.2017.

2.2.4. Desarrollo en el empleo

La existencia de una carrera supone que los empleados tengan derecho a crecer laboralmente al interior de la institución o dentro del sector público. De manera que puede existir tanto movilidad vertical como horizontal. Para lograrlo se propone lo siguiente:

- i) Las dotaciones fijadas en la Ley de Presupuestos deberían establecer no solo el número de cargos, como ocurre hoy, sino también sus grados remuneratorios y escalafones.
- ii) Producida una vacante debiese activarse un concurso de promoción para permitir que alguien ascienda a ese grado, semejante al que hoy regula el EA pero simplificado en la línea propuesta a propósito del ingreso. Sería deseable que una parte minoritaria de las vacantes fuese cubierta mediante un concurso abierto a cualquier interesado (una de cada tres, por ejemplo), de modo de no cerrar el empleo público a quienes no entraron en él al iniciar su carrera profesional.
- iii) Podrían explorarse sistemas de movilidad horizontal dentro de una misma institución o entre funciones o servicios de análoga naturaleza; por ejemplo, funcionarios de servicios de salud, de municipalidades, etc., abriendo los concursos de promoción, o al menos una parte de los cupos que se generen, a todos los funcionarios. Sin embargo, sería preferible encomendar la definición de este sistema al Consejo del Servicio Civil que se propuso anteriormente.
- iv) Sería conveniente que el Consejo del Servicio Civil regulase los incentivos no monetarios que pueden entregarse. Viajes, capacitaciones o seminarios pueden ser mecanismos interesantes para incentivar el buen desempeño, siempre que se asignen de una manera que estimule la buena gestión y no sea percibida como arbitraria.
- v) Las calificaciones del personal se han revelado como inútiles desde hace mucho tiempo. Tradicionalmente servían para ascender de manera automática (vinculadas con la antigüedad) o, en teoría, para desvincular al personal de mal rendimiento. Nada de ello sucede en la realidad pues todo el personal está en lista de

excelencia.^[37] Esto aconseja transitar a sistemas de gestión de desempeño individual más livianos, en la línea de las “Conversaciones Significativas de Desempeño” que ha planteado Waissbluth (2016) y, si fuese posible, a sistemas de curvas de distribución obligatorias y estandarizadas para poder discriminar, como lo hizo el Servicio de Impuestos Internos en la década de los noventa (Waissbluth 2016, 6). Mientras las calificaciones no sean creíbles, su valor como herramienta de gestión será muy limitado.

2.2.5. Término de la relación de empleo

El último aspecto clave del vínculo del funcionario de carrera es cómo termina. En este punto parece indispensable impedir tanto la arbitrariedad de la autoridad (que puede dinamitar la moral funcionaria y la necesaria neutralidad política de la administración) como la sensación de inamovilidad de los funcionarios (que puede estropear la gestión). Uno y otro extremo son inconvenientes para el interés general.

Lo anterior hace que parezca necesario mantener la exigencia de procedimientos disciplinarios para proceder a la destitución de un funcionario por infracciones a sus deberes. Con todo, es necesario flexibilizar dichos procedimientos para evitar tanto su extensa duración (en perjuicio del buen ambiente laboral, muchas veces) como el consumo del siempre escaso tiempo funcionario que representan (un/a fiscal abogado/a, normalmente, y un/a actuario/a, además de los viajes, las declaraciones de otros funcionarios, etc.).

[37] Puntajes máximos en la lista 1, por años 2004-2010:

Año	% Puntaje máximo de lista 1	% Lista 1
2004	55,44	97,67
2005	59,43	98,08
2006	55,49	98,47
2007	57,12	98,74
2008	57,18	98,45
2009	56,35	98,52
2010	49,52	97,07

Fuente: SEDP Servicio Civil (Dirección Nacional del Servicio Civil 2012, 26)

Al mismo tiempo, es preciso establecer una cláusula más flexible para desvincular personal cuando lo requieran las necesidades del servicio, evitando la arbitrariedad. El modelo más simple para estos efectos es el de las Superintendencias de Medio Ambiente (Ley N° 20.417/2010) y Educación (Ley N° 20.529/2011) que permiten declarar la vacancia por “necesidades de la Superintendencia”, con indemnización de un mes por año, con tope de seis, en una decisión del jefe superior del servicio que solo puede adoptar una vez al año, fundado en el buen, oportuno y eficiente funcionamiento del servicio y sobre la base de un informe de los directivos de segundo nivel jerárquico. Sin embargo, no se entiende bien por qué en este caso existe un techo de seis meses si el Código del Trabajo, en el Art. 163, limita la indemnización análoga a 330 días de remuneración, es decir, 11 años.^[38]

La última propuesta requiere, correlativamente, de una instancia de reclamo imparcial para definir la justificación del despido, que podría ser la Contraloría General de la República o los Tribunales Laborales, definiendo qué ocurre cuando se determina que el despido es injustificado. No se propone un sistema de desahucio pagado, incompatible con las exigencias de racionalidad que requiere la actuación de las autoridades públicas, sino que, en estos casos, el funcionario podría optar por ser reincorporado en vez de indemnizado (podría, por ejemplo, aplicarse la norma del Art. 120 del EA para reparar el lucro cesante si correspondiera y establecer una reparación prudencial del daño moral).

2.2.6. Aplicación supletoria del Código del Trabajo y tutela laboral

De optarse por un modelo como el descrito parece plausible la aplicación supletoria del Código del Trabajo. Con todo, sería deseable en una reforma clarificar la modalidad de aplicación de la tutela laboral, introducida en los Arts. 485 y siguientes de este Código por la Ley N° 20.087, de 2006, pues existen aspectos que no están debidamente

.....
[38] Me refiero a la de la causal del Art. 161 del mismo Código, esto es, la invocación de “las necesidades de la empresa, establecimiento o servicio, tales como las derivadas de la racionalización o modernización de los mismos, bajas en la productividad, cambios en las condiciones del mercado o de la economía, que hagan necesaria la separación de uno o más trabajadores”.

regulados. Entre ellos, el rol de las Asociaciones de Funcionarios, las facultades de la Dirección del Trabajo o de la Contraloría General de la República para denunciar una vulneración de derechos fundamentales de un órgano de la administración pública ante el tribunal competente, para hacerse parte en el juicio e informar al Tribunal, o la responsabilidad civil y administrativa del autor de la vulneración.

2.3. *Categorías especiales*

Propuesta esta “nueva carrera administrativa”, se reportan otras categorías de empleo paralelas que convendría también reconocer.

2.3.1. Personal de exclusiva confianza

Ya explicamos la naturaleza de este personal, que corresponde a quienes colaboran directamente en el diseño de políticas públicas y, por lo mismo, quedan “... sujetos a la libre designación y remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer el nombramiento”.^[39] La Constitución define un reducido grupo de cargos sujetos a este régimen: los ministros de Estado, los subsecretarios, los gobernadores regionales, los gobernadores provinciales, los embajadores, los ministros diplomáticos y los representantes ante organismos internacionales (Art. 32 N° 7 y N° 8), y agrega que corresponde a la ley definir el resto de funcionarios que tendrán esta calidad (Art. 32 N° 10).

El Art. 7 del EA completa este listado con los cargos de planta de la Presidencia de la República, los secretarios regionales ministeriales y los jefes de división o jefaturas de niveles equivalentes o superiores en los ministerios y los jefes superiores de servicios, subdirectores y directores regionales o jefaturas de niveles equivalentes o superiores en los servicios públicos.

Este listado parece razonable. A él debiesen sumarse los jefes de departamento de las divisiones estratégicas de los ministerios (pues es difícil ejercer ese tipo de cargo sin tener sintonía con el Gobierno) y una nueva categoría: la cuota de asesores que defina la Ley de Presupuestos

[39] Art. 49 inc. final, LOCBGAE.

para los ministros y jefes superiores de servicio, con la peculiaridad de que su calidad de funcionario se extinguiría automáticamente al cesar la autoridad que lo nombró.

Distinguir esta capa de asesores temporales de carácter técnico-político tiene la ventaja de identificarlos en relación con el resto de los funcionarios, pues, a diferencia de estos, el factor clave para ser reclutados no es la capacidad e idoneidad profesional (por mucho que la tengan), sino su afinidad con la autoridad. De allí que deban cesar con ella^[40] y que el Congreso, anualmente, deba definir transparentemente su número.

Por último, debiesen suprimirse las plantas compuestas íntegramente por personal de exclusiva confianza, como ocurre actualmente con la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Comisión de Mercado Financiero. Podrían mantenerse en la Presidencia de la República, pero en los demás casos parece inadmisibles un régimen de empleo que carezca por completo de estabilidad funcionaria.

2.3.2. Altos directivos públicos

Esta es una capa especial de la exclusiva confianza, porque en rigor no están sujetos a libre designación, ya que la autoridad a cargo del nombramiento solo puede seleccionar a personas que estén en la nómina de tres o cuatro personas propuestas por el CADP o el Comité de Selección.

Con todo, y aunque el tema de la Alta Dirección merece un análisis particular, se recomienda establecer que los cargos de menor exposición política sujetos a este sistema no puedan ser removidos sin acuerdo del CADP, para minimizar la alta rotación que presentan hasta el momento, lo que lesiona la buena gestión. Ello complementaría las medidas adoptadas por la Ley N° 20.955, medidas que, yendo en la dirección correcta, son aún insuficientes.

Por otro lado, podría incluirse en este Sistema ADP con estabilidad relativa a las jefaturas de división ministeriales que no sean propias del respectivo “giro del negocio” –las estratégicas–, de manera de institucio-

[40] Así ocurre con el “personal eventual” español, los “asesores especiales” de Reino Unido y el *ministerial staff* de Canadá (Rajevic 2016A).

nalizarlas. No se ve por qué el/la jefe/a de la división administrativa y de personal de un ministerio, o el/la de su división jurídica deban cambiar si lo hace el/la ministro/a.

2.3.3. Tercer nivel jerárquico

También debiese mantenerse este peculiar grupo de funcionarios de carrera, salvo, como ya se dijo, en las divisiones ministeriales estratégicas. Es preciso, además, concursar todos los cargos de tercer nivel jerárquico que no han sido provistos conforme a la ley en un plazo determinado, algo que también prevé el Art. 24 de la norma de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas de la DNSC^[41] (parece difícil entender que aún existan casos en que esto no ha ocurrido desde 2003). Debiese, por último, modificarse la regla que solo permite abrir la terna o quina de candidatos a personas externas “a la planta del ministerio o servicio que realice el concurso”, cuando no existan postulantes idóneos para completarla que cumplan con esa condición (Art. 8 b) del EA), lo que restringe severamente las posibilidades del personal a contrata y perteneciente a otras entidades, reduciendo el universo de postulantes. Bastaría reservar una parte de los cupos para los funcionarios de planta del mismo servicio, por ejemplo un tercio de la nómina propuesta.

2.3.4. Personal temporal

Las perversiones del empleo a contrata no deben hacernos perder de vista que es conveniente dar una válvula acotada a la autoridad para que pueda contratar personal directamente, ante situaciones imprevistas y urgentes, respetando en lo posible los principios de igualdad y mérito. Se propone considerar una categoría de personal temporal bajo las siguientes cautelas:

- i) Plazo máximo de duración de un año, tras el cual deberán concursarse los empleos sin que pueda considerarse como factor la experiencia adquirida mediante el nombramiento directo.

[41] D. O. 10.11.2017.

- ii) Necesidad de indicar expresamente en la resolución de nombramiento las razones que justifican proceder a este tipo de contrataciones.
- iii) Establecer la extinción automática del vínculo cuando cese la causa que dio lugar al nombramiento.

La infracción de tales normas (por ejemplo, usar este sistema no habiendo una situación imprevista y urgente) daría lugar a la desvinculación y a una sanción para el jefe superior del servicio que sería aplicada directamente por la institución a cargo del sistema (Consejo del Servicio Civil o Contraloría), previa instrucción de un sumario.

2.3.5. Personal laboral

Parece muy discutible que tenga sentido esta categoría si se adoptan las medidas anteriores. Con todo, podría aceptarse si se le aplican los procedimientos de ingreso, desarrollo y desvinculación del personal de carrera. Dicho de otra manera, el uso del Código del Trabajo no puede ser obstáculo para reclutar de forma transparente y competitiva, o para objetivizar los sistemas de gestión del desempeño, pero sí servir como cuerpo supletorio de estos principios.

2.3.6. Personal a honorarios

No se ve obstáculo para mantener esta categoría, pero con un límite intransable: no desarrollar actividades bajo subordinación o dependencia, pues en tal caso se trataría de “funcionarios encubiertos” que, además, no estarían bajo el sistema de protección social.

En caso de contratarse a una persona vulnerando estas normas procedería su desvinculación y un sumario contra el jefe de servicio, investigando y aplicando directamente la sanción aquella institución a cargo del sistema (Consejo del Servicio Civil o Contraloría).

2.4. *Derechos colectivos*^[42]

Un último aspecto del nuevo régimen de empleo público es reconocer el derecho de los funcionarios y las personas que presten servicios habi-

[42] En esta parte sigo las ideas expuestas en Rajevic (2016b).

tuales a la administración pública, bajo subordinación y dependencia, a sindicalizarse, negociar colectivamente y declararse en huelga,^[43] por ajustarse al marco de los tratados internacionales suscritos por Chile, por un criterio de realidad y por la necesidad de ajustar aspectos que a falta de regulación terminan generando daños injustificados a los usuarios de los servicios públicos.

Así, debieran reconocerse diversos y excluyentes niveles posibles de negociación (nacional, sectorial y por organismo), materias excluidas de la negociación, periodicidad no coincidente con los ciclos electorales y con una duración mínima de los acuerdos, arbitraje obligatorio cuando el proceso se prolongue exageradamente y principios que enmarquen el proceso, como los de competencia, transparencia y cobertura presupuestaria.

La huelga debiese regularse en su oportunidad, en sus procedimientos de adopción (incluyendo aviso previo a la autoridad y la comunidad afectada), los organismos excluidos, la prohibición de reemplazo y el sistema de determinación de servicios mínimos, los descuentos por días no trabajados y el arbitraje obligatorio. Esto, desde luego, supondría una modificación constitucional.^[44]

3 / Propuesta de transición hacia el régimen propuesto

Finalmente, es preciso explicar cómo se aplicaría este régimen al personal actualmente en funciones:

- i) Los funcionarios de carrera no se verían afectados por las reformas planteadas, atendido que constituyen un número muy acotado, salvo que quisieran optar a un concurso de promoción.
- ii) El personal a contrata con, al menos, dos renovaciones anuales debiese incluirse directamente en el nuevo sistema de carrera,

[43] Salvo las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, entendiéndose que son cuerpos no deliberantes y que tienen el monopolio del uso de las armas.

[44] El óptimo sería incluir una disposición transitoria relativamente extensa que señale las características básicas que tendrían en estos casos la negociación colectiva y la huelga, de manera que puedan operar incluso mientras el legislador no las regule.

ganando estabilidad y certeza jurídica. Dada la jurisprudencia de la Corte Suprema y de la Contraloría, esto parece lo más apropiado. Ello no quita que pudiese estimarse que sus servicios no son necesarios fundándose en un informe de los altos directivos nombrados por ADP de segundo nivel jerárquico, como ya se explicó, y pagando las indemnizaciones correlativas.

- iii) Tratándose de personal a contrata que no hubiese completado un año ni hubiese sido contratado mediante un concurso que cumpla los nuevos estándares, debiese extinguirse la relación llamando, si es necesario, a un concurso. Si, en cambio, el reclutamiento se hubiera ajustado a los nuevos parámetros, podría optarse por regularizar al funcionario en la nueva carrera.
- iv) También debiese ofrecerse al personal a honorarios bajo subordinación, y con más de un año de desempeño, la opción de sumarse al nuevo sistema. Es muy discutible, dada la jurisprudencia de la Corte Suprema, que aquellos pudiesen ser desvinculados sin indemnizaciones.
- v) No debiera admitirse el ingreso directo al nuevo sistema de carrera en el caso del personal a contrata o a honorarios que estuviese desempeñando funciones de confianza para la autoridad, a menos que hubiese enterado más de un periodo presidencial en ellas. Me refiero a jefes de gabinete, asesores ministeriales o personas que desempeñasen otras funciones análogas o de exclusiva confianza.
- vi) En cuanto al personal sujeto al Código del Trabajo, mantendría la situación que tiene, a título de situación en extinción, con la salvedad de aplicarle las nuevas normas sobre gestión del desempeño y la posibilidad de concursar a cargos de la nueva carrera, pasando a ella en caso de ser seleccionado.
- vii) Finalmente, tratándose de las plantas compuestas solo de personal de exclusiva confianza operaría del mismo modo que en el caso de las contratas, distinguiendo según llevase en el servicio menos o más de un año para sumarlo a la nueva carrera.

Referencias /

COES o Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (2016). “Informe Anual de Huelgas Laborales 2015”. Santiago de Chile.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2012). “Gestión del Desempeño en Servicios Públicos”. Santiago de Chile.

DIPRES (2016). “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2006-2015”.

___ (2012). “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2002-2011”.

___ (2010). “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2000-2009”.

___ (2005). “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1995-2004”.

OCDE (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Rajevic, M. E. & Dirección Nacional del Servicio Civil (2017). *Textos legales sobre gestión de personas y empleo público en Chile*. Santiago de Chile.

Rajevic, M. E. (2016 A): “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 de Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.

___ (2016 B). “Estudio comparado acerca de la institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva en el sector público”. Programa de Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.

___ (2014). “La precarización del empleo público en Chile y el mito de la carrera funcionaria”. Ponencia presentada en el 5° Encuentro Anual de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Santiago de Chile.

Román, C. C. (2016). “Dictamen N° 18.297 de 2016 de la Contraloría General de la República ¿“Rompehuelgas” en la Administración del Estado?”. *Revista de Derecho Público* 84: 157-175.

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

Relaciones laborales en el sector público: desarrollo histórico y propuestas regulatorias

Eugenio Rivera U.

Chile21

Resumen /

El artículo se estructura en dos partes principales. Luego de una introducción, la primera parte privilegia un enfoque histórico, partiendo por la política laboral hacia el sector público del Presidente Aylwin, centrada en la aprobación de la Ley N° 19.296 que permitió la creación de las asociaciones de empleados públicos y que hizo posible la labor sindical, la negociación colectiva y la huelga de facto. A continuación se analiza la dinámica negociadora entre las organizaciones del sector público con los sucesivos gobiernos a la fecha. En la actualidad son muchas las voces que consideran que la situación en que se encuentran las relaciones laborales no puede sostenerse. En este contexto, se analiza primero la visión que las asociaciones del sector público tienen respecto de la modernización del Estado, para luego concentrarse en los problemas políticos que subyacen al debate. A continuación se evalúan diversas propuestas, quedando en claro que el desafío más importante es político: las organizaciones valoran la actual situación de las relaciones laborales. No obstante, de todos modos, existe la posibilidad de negociar un acuerdo. Para ello se propone una estrategia con el fin de avanzar en el mejoramiento de las relaciones laborales en el sector público.

1 /

Introducción

Este trabajo procura evaluar el estado y las perspectivas de las relaciones laborales en el sector público, junto con analizar las propuestas para su regulación.

¿Qué ha de entenderse por el concepto de relaciones laborales? Una definición clásica las entiende como el “conjunto de prácticas y reglas que estructuran las relaciones entre los trabajadores, los empleadores y el Estado (Dion 1986, citado por Egaña 2016). Pueden involucrar directamente a los actores implicados o a sus representantes (sindicatos u organizaciones de empleados), y fundarse en la costumbre o dar lugar a la producción de reglas formales como acuerdos, convenciones, reglamentos o leyes (Dion 1986). Las relaciones laborales del sector público tienen un carácter complejo, ya que el Estado cumple un doble rol: (1) es responsable de velar por las condiciones laborales mínimas de los trabajadores y (2) es al mismo tiempo el empleador. Las decisiones acerca de las condiciones laborales de los funcionarios son limitadas por el uso de fondos públicos y los problemas estructurales de larga data en los servicios públicos (Egaña 2016).

El sector público enfrenta una situación compleja en esta materia. Su complejidad deriva del hecho que, en la práctica, las relaciones laborales que en él se desenvuelven están entregadas a reglas y prácticas informales que contravienen la ley.

En efecto, la negociación colectiva es una realidad en el país^[1] a pesar

[1] Incluso el Gobierno de Chile ha dado cuenta de esta práctica de interlocución en las memorias del Convenio N° 151, presentadas a la OIT en 2009 y 2014, como una “práctica nacional”, afirmando que “... a partir de los Gobiernos de la Concertación (desde el año

de las prohibiciones existentes.^[2] Al contrario de lo que ocurre en el sector privado, se negocia a nivel nacional, sectorial (equivalente probablemente a la negociación ramal prohibida por la legislación) e incluye una amplia variedad de temas, incluidos asuntos políticos complejos y problemas nacionales como la reforma de las pensiones.^[3] La huelga, por su parte, está constitucionalmente prohibida en el sector público, pero es tolerada por el Estado como lo prueba el hecho de que prácticamente todos los años asistimos a paros en el sector.

Un tema crucial de las negociaciones colectivas, junto a las remuneraciones, es el de la carrera funcionaria. El reclutamiento del personal

.....
1990 a la fecha) se ha generado una práctica anual donde el Gobierno negocia un reajuste general de remuneraciones con los representantes de las diferentes asociaciones de funcionarios del sector público, quienes actúan coordinados por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). El Gobierno destaca asimismo que ha negociado en diferentes oportunidades mejoras salariales sectoriales con las asociaciones de funcionarios correspondientes (...) La Comisión toma nota de que en materia de negociaciones con la Mesa del Sector Público durante los años 2011, 2012 y 2013, la CUT y los presidentes de las distintas agrupaciones de funcionarios que conforman el sector público suscribieron un protocolo de acuerdo con el Gobierno” (Rajevic 2016, 6).

[2] Irureta ha cuestionado este punto señalando que puede plantearse una argumentación alternativa, a saber, “que la prohibición en el ejercicio de la negociación colectiva es meramente legal, pero no constitucional. En efecto, la norma del inciso quinto deja abierta la posibilidad de que todos los trabajadores, independiente de la naturaleza jurídica de su empleador, puedan llevar a cabo procesos de negociación colectiva. Se trata de un derecho amplio, flexible y aplicable incluso a grupos espontáneos de trabajadores. Más aún, la voz ‘empresa’, para estos efectos, se encuentra redactada en términos generales y sería perfectamente aplicable a un servicio público creado por ley. Desde esta perspectiva, si la Constitución hubiese querido prohibir expresamente el derecho de negociación colectiva en el ámbito de la Administración, entonces lo habría señalado de manera formal, ya que no tendría sentido prohibir la huelga (que es una instancia más de la negociación) si se estima que el proceso general no era aplicable a los funcionarios. Por otra parte, hay que tener presente que parte de la jurisprudencia ha estructurado la garantía del Art. 19 N° 16 como un derecho aplicable a todo tipo de trabajo, incluido por cierto el del funcionario, cuestión que obligaría a una interpretación más amplia del ámbito subjetivo de la negociación” (Irureta 2006, 172-3, citado en Rajevic 2016).

[3] De hecho la ANEF convocó a un paro nacional para el 4 de noviembre del 2016 en apoyo al movimiento “No + AFP”. No obstante Carlos Insunza, en entrevista con el autor, señalaba que si bien el movimiento sindical siempre ha expresado ideas políticas y aun cuando los temas son mayores por las facultades más amplias del Estado, no se han implementado materias que vayan más allá de sus ámbitos de representación.

del sector público es hoy predominantemente a contrata, a pesar de las demandas por la existencia de un servicio civil. Mientras que las asociaciones del sector público han persistido en su demanda por el establecimiento pleno de un régimen de servicio civil como modalidad fundamental del empleo público, los sucesivos gobiernos no han podido definir una política clara al respecto. De esa forma, si el sistema de contrata ha sido el mecanismo fundamental de crecimiento del número de funcionarios públicos, y si la planta muestra un crecimiento sustancialmente menor, la negociación colectiva ha incorporado permanentemente la demanda por transformar puestos de trabajo a contrata y de honorarios en formas más estables (de planta).

Respecto de la regulación de las relaciones laborales, las asociaciones de funcionarios temen que se oriente bajo los principios de la legislación laboral del sector privado, lo que se consideraría como un grave retroceso al compararlo con las características que tiene la negociación colectiva y la huelga que de facto impulsan las asociaciones del sector público. Las propuestas de regulación legal de las relaciones laborales les parecen particularmente peligrosas para la capacidad de movilización de las asociaciones, habida cuenta de la correlación de fuerzas políticas y la mirada de grupos relevantes del gobierno de Michelle Bachelet que comparten las visiones de la derecha. No obstante lo anterior, y como veremos más adelante, tanto el ex presidente de la ANEF (Agrupación Nacional de Empleados Fiscales), Raúl de la Puente, como su actual presidente, Carlos Insunza, sostuvieron, en entrevistas con el autor que, bajo determinadas condiciones, sí están interesados en regular la negociación colectiva. En cuanto al tipo de regulación, predomina entre los dirigentes la visión de que la ley debe establecer el derecho y definir normas muy generales que rijan la negociación colectiva y la huelga dejando que las partes determinen la forma y las características de las negociaciones y el ejercicio del derecho a huelga.

El trabajo se estructura en dos partes. La primera privilegia un enfoque histórico e incluye tres secciones. En la subsección 2.1 se aborda la política laboral del Presidente Patricio Aylwin hacia el sector público, centrada en la aprobación de la Ley N° 19.296 que permitió la creación de las asociaciones de empleados públicos y que hizo posible la labor sindical, la negociación colectiva y la huelga de facto, pese a estar consti-

tucionalmente prohibida.^[4] En la subsección 2.2 se analiza la dinámica negociadora entre la ANEF y las otras organizaciones del sector público con los sucesivos gobiernos, desde Ricardo Lagos hasta Sebastián Piñera. Como se verá, los trabajadores del sector público han sacado partido de las posibilidades que abrió la Ley N° 19.296. Al mismo tiempo se observa que las negociaciones han seguido dos carriles paralelos. Por una parte, esfuerzos continuos de concordar agendas de colaboración entre el Gobierno y los trabajadores en torno a la modernización del Estado y las condiciones laborales y, por la otra, negociaciones anuales, salariales y de beneficios de diferente índole, que adquieren altos grados de virulencia y que culminan con frecuencia en huelgas. En la tercera subsección, se analiza la política laboral bajo la segunda administración de la Presidenta Michelle Bachelet. Queda de manifiesto la existencia de dos períodos: el primero mientras fue ministro de Hacienda Alberto Arenas, en que se lograron importantes acuerdos, incluidos aumentos salariales. El segundo, a partir de mayo de 2015, en que asume como ministro de Hacienda Rodrigo Valdés, hasta su salida del Gobierno en agosto de 2017, caracterizándose el período por la imposibilidad de alcanzar acuerdos en las rondas de negociación, lo que trajo consigo paralizaciones y situaciones de alta conflictividad.

Bajo el segundo gobierno de Michelle Bachelet, llama la atención la configuración desde la Dirección Nacional del Servicio Civil de una nueva política de desarrollo de personas que amplía el espectro de temas de negociación y que impulsa la participación funcionaria en variados ámbitos. Al mismo tiempo, las negociaciones salariales y el debate en torno al empleo público alcanzan niveles inéditos de confrontación, lo que se ve expresado en las huelgas del Registro Civil y las movilizaciones nacionales de los años 2015 y 2016.

Aún considerando la cercanía histórica con los partidos de la Concertación, es creciente el número de dirigentes que se margina de estos partidos. Pese al triunfo de un militante comunista en la última elección de la ANEF, se coincide en que las organizaciones gozan de indepen-

[4] Es interesante la observación de Raúl de la Puente, en entrevista con el autor, de que en Chile se negocia colectivamente desde 1991 incluyéndose el reajuste y la discusión sobre la propia Ley de Asociaciones.

dencia respecto de los partidos políticos. Más aún, como señalaba Luis Sánchez, alto asesor del ministerio de Hacienda, las organizaciones sindicales inciden significativamente en las decisiones de los partidos en que militan. Son muchos los asesores gubernamentales, los analistas y los propios dirigentes de las asociaciones que consideran que la situación de las relaciones laborales del sector público no pueden mantenerse en sus modalidades actuales.

Este es el tema de la segunda parte y final, que consta de cuatro subsecciones. Se analiza primero (subsección 3.1) la visión general que las asociaciones del sector público tienen respecto de la modernización del Estado, del modelo económico y social en que se inserta la concepción del Estado vigente y lo que denominan la persistencia de la herencia de Pinochet y las deficiencias que a su juicio tiene el modelo de empleo público. En la subsección 3.2 el análisis se concentra en caracterizar los problemas políticos que subyacen al debate sobre las relaciones laborales en el sector público. Luego, en la subsección 3.3, se evalúan las diversas propuestas para regular las relaciones laborales. Si bien existen diferencias claras en las visiones técnicas, el desafío más importante es sin duda político: las organizaciones se ven a sí mismas como actores sociales y políticos y valoran la actual situación de las relaciones laborales. No obstante, las propuestas de regulación toman como referencia principal las prácticas vigentes y la experiencia acumulada, por lo que existen posibilidades de negociar un acuerdo. Para ello se propone, en la última subsección, una estrategia con el fin de avanzar en el mejoramiento de las relaciones laborales en el sector público.

2 /

Evolución de las relaciones laborales en el sector público (1990-2017)

2.1. El gobierno de Patricio Aylwin y las relaciones laborales: la Ley de Asociaciones del sector público

El desarrollo de las relaciones laborales en el Estado bajo el gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) solo puede ser entendido como resultado del rol que jugaron los trabajadores organizados en la

lucha contra Pinochet, así como por el estrecho vínculo establecido por el futuro primer Presidente democrático con las organizaciones de los trabajadores. En el Programa de Gobierno apareció solo una pequeña referencia al tema: en el apartado sobre legislación laboral y bajo el concepto de negociación colectiva en la letra h), se señalaba que “se legislará de manera particular respecto de los trabajadores del sector público, campesinos, y otros que pudieran requerir de regímenes laborales especiales, para atender a su especificidad y mejor resguardo de sus derechos” (Concertación de Partidos por la Democracia 1989, 29).

No obstante, la Ley N° 19.296, publicada el 14 de marzo de 1994, constituye un punto de referencia central para el análisis de las relaciones laborales en el sector público durante los últimos 23 años. Ello porque muestra paradójicamente hasta qué punto la actuación al margen del derecho vigente es tolerada por la propia ley.

El 20 de mayo de 1992 el Presidente de la República remite al Parlamento un proyecto de ley sobre asociaciones de funcionarios del sector público. Se trata de una ley de cuyo origen y tramitación se sabe poco.^[5] La ley reconoce a los trabajadores de la administración del Estado, incluidas las municipalidades, el derecho de constituir sin autorización previa las asociaciones de funcionarios que estimen convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas.^[6] Crucial es constatar que estas asociaciones pueden tener carácter nacional, regional, provincial o comunal según la estructura del servicio a que pertenecen, y que pueden también constituir federaciones y confederaciones. Un aspecto central es que entre las finalidades de las asociaciones se incluyen: i) promover el mejoramiento económico de sus afiliados y de las condiciones de vida y de trabajo de los mismos, en el marco que esta normativa permite (Art. 7 letra a); ii) recabar información sobre la acción del servicio público correspondiente y de los planes, programas y resoluciones relativos a sus funcionarios (Art. 7 letra c); y (iii) dar a

.....
[5] Al contrario de lo que sucede en la actualidad, la Biblioteca del Congreso no preparaba para su sitio web la “Historia Fidedigna” que incluye todos los debates realizados en las comisiones y en la sala de ambas cámaras.

[6] La Ley excluye a las FFAA, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa y a las empresas del Estado que de acuerdo con la ley puedan constituir sindicatos (Art. 1).

conocer a la autoridad sus criterios sobre políticas y resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación (Art. 7 letra e).^[7] Especialmente valorada por las asociaciones de funcionarios públicos es la posibilidad de disponer de al menos 22 horas semanales para cada director de asociación de carácter nacional, y 11 para los directores de carácter regional y provincial (Art. 31).

En los hechos, la Ley N° 19.296 abrió las puertas para la negociación colectiva en el sector público y creó las condiciones para el desarrollo de las huelgas en el Estado.^[8] Todo ello pese a que la Constitución prohíbe expresamente que se declaren en huelga los funcionarios del Estado y las municipalidades (Art. 19 N° 16 inc. final). Siguiendo este mandato constitucional, el Art. 84 letra i del Estatuto Administrativo prohíbe a los funcionarios "... dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la administración del Estado".^[9] El funda-

[7] Sin duda estas normas que permiten involucrarse a las asociaciones en las políticas institucionales, así como en las acciones de las instituciones, contrasta fuertemente con el caso de los sindicatos regidos por el Código Laboral, que en su Art. 220 N° 7 se limita a señalar que ellos podrán "canalizar inquietudes y necesidades de integración respecto de la empresa y su trabajo".

[8] Los análisis de la política laboral del gobierno de Aylwin prestan poca atención a su análisis (Cortázar s/f; Bonifaz y Bravo 1998), y las breves referencias son muy críticas. Es el caso de Bonifaz y Bravo, al analizar el curso de las relaciones laborales hasta 1997, llaman la atención sobre el hecho de que, pese a estar prohibidas (tácitamente) la negociación colectiva y (explícitamente) la huelga, los trabajadores del sector público las ejercen de hecho. Esa práctica es para los autores altamente inconveniente, pues se ejerce a nivel agregado, disminuyendo los costos asociados a la ilegalidad de la acción, la huelga es votada por las cúpulas, no se establecen plazos ni procedimientos ni duración de los acuerdos y no se prevén procedimientos para cautelar la provisión de servicios esenciales para la población (1998, 359).

[9] Por su parte, "el artículo 1° del Código del Trabajo excluye a todos los funcionarios del Estado de la aplicación de sus normas, dentro de las que se encuentran las relativas a la negociación colectiva, y el artículo 304, en lo que interesa, excluye de la negociación colectiva a los trabajadores de las instituciones públicas cuyo presupuesto, en cualquiera de los dos últimos años calendario, haya sido financiado en más de un 50% por el Estado. Con la mencionada exclusión del procedimiento de negociación colectiva y en concreción del mandato constitucional, también se les excluye de la posibilidad de acordar una huelga legal" (Congreso Nacional 2011, 2).

mento tradicional de esta prohibición se encuentra en el principio de continuidad de los servicios públicos, pues estos deben atender las necesidades públicas en forma continua y permanente. Así lo señalan también los Art. 3 inc. 1, y Art. 28 de la LOCBGAE. Precisamente este último define a los servicios públicos como “órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua”. Incluso el Art. 11 de la Ley N° 12.927 sobre Seguridad Interior del Estado, sanciona con presidio o relegación “toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos o de utilidad pública (...) producidos sin sujeción a las leyes y que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las industrias vitales”. Con todo, la investigación de estos hechos solo puede iniciarse, conforme al Art. 26 de la misma Ley, “por denuncia o querrela del Ministerio del Interior, del Intendente Regional respectivo o de la autoridad o persona afectada”. Como es bien sabido, en los hechos los servicios públicos sí realizan paralizaciones. Más aún, entre 1987 y 2006 el 13,2 por ciento de las huelgas correspondió a los sectores público y municipal, pero esa proporción llegó a representar el 69,7 por ciento de los trabajadores comprometidos y el 55,5 por ciento de los días-persona de trabajo perdidos (Armstrong et al. 2007, 206).

La Ley N° 19.296 generó, pues, una paradoja: creó las condiciones para que se transgrediera el derecho vigente. Se generó así una negociación colectiva atípica, tanto porque las asociaciones poderosas “se ‘saltan’ todos los conductos legales y negocian directamente con las autoridades (...) en ocasiones iniciando el proceso con una huelga absolutamente ilegal”, como porque las autoridades aceptan estos procedimientos “dando lugar a modificaciones legales y a acuerdos sobre remuneraciones y condiciones de trabajo en distintos niveles, que poseen el carácter de convenios colectivos sui generis” (Walker 2003, 593). Así, las organizaciones de trabajadores del sector participan en deliberaciones destinadas a concordar el monto o porcentaje del reajuste del sector público desde el año 1990, bajo la coordinación de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores) y que han denominado Mesa del Sector Público (MSP), instancia de interlocución que con el tiempo ha empezado a abordar

otros beneficios, como los aguinaldos de Navidad y Fiestas Patrias o los beneficios de escolaridad. Debe estimarse que en este periodo se legitimó una cierta cultura de la informalidad, o al margen de las reglas, en las relaciones laborales del sector público, lo cual se ha mantenido a lo largo de los distintos gobiernos.

Cabe hacer presente que la ANEF está constituida por 185 asociaciones. Por su parte la MSP, que cubre un gran espectro del sector público y que lidera las negociaciones con las autoridades públicas, está constituida por las siguientes quince organizaciones: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), el Colegio de Profesores, la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales (Asemuch), Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (Confenats), Federación Nacional de Asociaciones de Funcionarios Técnicos de los Servicios de Salud (Fentess), Confederación Nacional de la Salud Municipal (Confusam), Asociación de Funcionarios de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Ajunji), Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud (Fenpruss), Federación Nacional de Funcionarios de la Subsecretaría de Salud (Fenfussap), Federación de Asociaciones de Funcionarios de la Universidad de Chile (Fenafuch), Federación Nacional de Funcionarios de las Universidades Estatales de Chile (Fenafuech), Asociación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales (Antue), Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud Unitaria (Fentas Unitaria) y Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud Nacional (Fenats Nacional). La ANEF y la MSP representan, en consecuencia, una fuerza sindical que posee una gran representatividad.^[10]

[10] En lo referido al mecanismo de elección de autoridades, la Ley señala que tendrán derecho a voto para elegir al directorio de la asociación todos los funcionarios que se encuentren afiliados con una anticipación de al menos 90 días antes de la elección. Específicamente, mientras en la CUT no existe todavía voto universal (debería empezar a regir en la próxima elección), en la ANEF los miembros del Directorio Nacional, Directivas Regionales y Provinciales de ANEF, son elegidos en un mismo acto, en votación universal, secreta e informada. Por su parte, en el Colegio de Profesores tienen derecho a voto todos los colegiados y colegiadas con las cuotas sindicales al día.

2.2. Gobierno y asociaciones de funcionarios públicos: la dinámica negociadora desde Lagos a Piñera

La Ley de Asociaciones, surgida “para suplir la falta de sindicatos” (Rajevic 2016, 4) en el sector público, representó el reconocimiento explícito del derecho de los trabajadores del sector a organizarse para defender sus derechos y generó un sistema de creación de estas asociaciones “similar al de los sindicatos (...) basado en una amplia libertad y simplicidad que garantiza una constitución rápida y sin trabas” (Walker 2003 citado en Rajevic 2016, 4). Al mismo tiempo desencadenó un amplio proceso de negociaciones colectivas, culminando muchas de ellas en importantes huelgas.

Como se señaló anteriormente la negociación de facto tuvo lugar pese a que la normativa nacional excluye explícitamente esta opción. Más aún, el ejercicio de facto de tales derechos es percibido por las asociaciones del sector público como mucho más favorable que lo que rige bajo la legalidad del Código del Trabajo. En efecto, en contraposición a la legislación laboral que rige el sector privado, en el sector público tiene lugar una negociación colectiva más allá de las empresas, asimilable al concepto de negociación ramal, que por su carácter no regulado escapa a la normativa constitucional y legal. Esta situación permite garantizar a los actores sociales que puedan ejercer su autonomía colectiva con entera libertad, lo que potencia la fuerza negociadora de los trabajadores. Al no ocurrir esto en el sector privado se dificulta su acción sindical inclinándolo sistemáticamente la balanza a favor de los empleadores. Esta asimetría deriva de una matriz ideológica en que la negociación colectiva es vista como una amenaza, un obstáculo e incluso, como un impedimento para el desarrollo de la actividad empresarial. Lo anterior implica que el Estado “no solo no asume un rol promocional de la negociación colectiva, sino que abandona la neutralidad con la que debería actuar –al menos en el ejercicio de la potestad normativa– y derechamente diseña un sistema que desincentiva esta forma de modelar las relaciones de trabajo, inclinándolo a favor de los empleadores” (Congreso Nacional 2011 A, 22). Del mismo modo, y a diferencia del sector privado, las negociaciones en el sector público no están restringidas a las materias a negociar, pues “a raíz de las múltiples atribuciones que la legislación

considera que son exclusivas del empleador, en la práctica se desvirtúa lo establecido en los Convenios N° 98, N° 151 y N° 154 de la OIT, los que centran los contenidos de la negociación colectiva en las condiciones de trabajo y de empleo y en la regulación de los mismos” (Congreso Nacional 2011 A, 15).

En este contexto, la ANEF optó por hacer uso de la capacidad de negociación lograda para mejorar remuneraciones y condiciones laborales y participar en la determinación de los caminos que debía seguir la modernización del Estado. En relación con las negociaciones, destacan tanto aquellas referidas a los programas de mejoramiento del desempeño como las negociaciones salariales.

Respecto a la participación en la modernización del Estado, que representa un agudo contraste con las limitaciones que pesan sobre los sindicatos del sector privado en cuanto a poder participar en los asuntos de la empresa, cruciales fueron los protocolos firmados entre la ANEF y representantes del Gobierno en octubre de 2000 y junio de 2001. En el primero se destacaba el reconocimiento por parte del Presidente Ricardo Lagos de los funcionarios públicos como actores fundamentales de la modernización, y la afirmación de que la reforma del Estado debería implementarse con el más pleno respeto de los derechos laborales y funcionarios, establecidos en los convenios de la OIT vigentes en Chile. Se manifestaba el acuerdo de que se debería entregar una información amplia y pormenorizada acerca de los objetivos, programas y proyectos que se propone el Gobierno en general y respecto de cada servicio público. Se acordaba además la constitución de una mesa de trabajo entre la ANEF y el Gobierno sobre el proyecto de modernización del Estado (Proyecto de Modernización del Estado 2001, 2-4) En el segundo protocolo se reafirmaba el acuerdo de respetar la estabilidad del empleo público, el respeto de la carrera funcionaria y la protección a los actuales beneficios remuneratorios (Proyecto de Modernización del Estado 2001, 10).

En diciembre de 2001, se logró un acuerdo entre el Gobierno y la ANEF para transformar en inamovibles 2.000 de los 5.000 cargos directivos del sector público. Raúl de la Puente sostuvo que el nuevo trato laboral “es un avance importante en la modernización del Estado, porque pone al funcionario como eje de este proceso (...) apoya el desarrollo de una carrera funcionaria transparente, con incentivos de carácter colec-

tivo que no existían, y el término del empleo temporal o precario que afecta al 45 por ciento de los trabajadores del sector público”.^[11]

Los buenos propósitos y el acuerdo entre el Gobierno y la ANEF no perduraron. La tramitación del proyecto que se transformaría en la Ley N° 19.882 del 4 de junio de 2003 no respondió a las expectativas de la ANEF. Los enfrentamientos con las autoridades al momento de aprobarse el proyecto en la Cámara de Diputados, en especial con el ministro de Hacienda, alcanzaron ribetes virulentos.

La Ley incluyó la ampliación de la carrera funcionaria a niveles jerárquicos, concursos internos para las promociones, perfeccionamiento del sistema de calificaciones de los funcionarios, mayor esfuerzo de capacitación, bonificación por retiro, nueva política de remuneraciones incrementando la asignación de modernización de la Ley N° 19.553 en 8 por ciento en tres años, reemplazo del incentivo por desempeño individual por uno de desempeño colectivo, premio anual por excelencia institucional, aumento de las remuneraciones ligadas al desempeño de 5 por ciento a un 9 por ciento y extensión del beneficio salarial en la estructura de incentivos que tienen instituciones como el SII y FONASA a otras instituciones, y creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 4-10).

Nicolás Eyzaguirre, entonces ministro de Hacienda, apuntó que mientras el Centro de Estudios Públicos (CEP) proponía establecer normas similares al Código del Trabajo, el Ejecutivo estimaba que “la especificidad de la función pública hace del servicio público un área laboral especial, en la cual debe buscarse el equilibrio entre la estabilidad y la flexibilidad, el mérito y la capacitación” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 51). Raúl de la Puente sostuvo que el proyecto de ley no reflejaba las expectativas de progreso de los funcionarios públicos; no se contemplaba el daño previsional y la concursabilidad no ofrecía garantías de transparencia e idoneidad, de modo que discrepaba de ubicar al Servicio Civil en Hacienda y prefería un ministerio político (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 54). Clave en la discusión fue la demanda de la ANEF de tener instancias de negocia-

[11] Ver <http://bit.ly/2F78NJD>.

ción paritarias e igualitarias con la autoridad, aun cuando el proyecto ampliaba la participación funcionaria en los Comités de Concursos y otras instancias en un marco de respeto y coherencia con las facultades propias de la autoridad ejecutiva y de un régimen laboral estatutario (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 55). Alberto Arenas, entonces Director de Presupuestos, llamó la atención en cuanto a que se enfrentaban discrepancias permanentes con la ANEF en temas del tipo de institucionalidad para los Recursos Humanos y su ubicación, que son propias de la autoridad.

Durante la discusión legislativa en la Comisión de Hacienda del Senado, el presidente de la ANEF expresó en detalle sus objeciones sustantivas al proyecto, resaltando la discordancia existente entre el acuerdo Gobierno-ANEF sobre Nuevo Trato Laboral y el proyecto de ley. El primero se había planteado la necesidad de “fundar una nueva institucionalidad para el desarrollo integral del personal” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 54), definida como un conjunto de programas, normativas y estructuras que articularan de manera integral, sistemática y sostenida en el tiempo, los distintos factores que intervienen en la vida laboral de los funcionarios públicos, la remuneración, la gestión del personal, la capacitación, el perfeccionamiento, el clima organizacional, la promoción y la información, basándose en un nuevo sistema de relaciones laborales fundadas en el bipartismo y asentadas en una nueva carrera funcionaria, con garantías de derechos de participación y negociación a través de sus organizaciones formales representativas. El proyecto, sin embargo, se limitaba a la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, cuyas funciones y roles se apartaban de la discusión previa, así como del espíritu y el contenido del acuerdo. Del mismo modo, el presidente de la ANEF manifestó que la propuesta legislativa no se hacía cargo del compromiso de iniciar un proceso de regularización de los empleos a contrata y honorarios, lo que debilitaba la carrera funcionaria y no contemplaba una adecuada representación de los trabajadores del sector público en el comité de selección. Criticó además que no se hubiese involucrado a la ANEF en la discusión sobre el Sistema de Alta Dirección Pública, la cual “estratifica la función pública creando una casta de funcionarios privilegiada económica y laboral; institucionaliza la inequidad entre los funcionarios, profundizando la brecha salarial en-

tre los que ganan más y los que ganan menos, lo que es absolutamente contradictorio con el discurso oficial del Gobierno sobre la distribución del ingreso y eliminación de las desigualdades” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2003, 54). Se reiteró, además, la crítica a la ubicación del Servicio Civil en el Ministerio de Hacienda.

El balance de la ANEF sobre la implementación de los acuerdos de un Nuevo Trato Laboral fue negativo. En efecto, en la propuesta para la negociación sectorial ANEF-Gobierno de octubre de 2006, se constató “el grave incumplimiento del gobierno del Presidente Lagos de protocolos y acuerdos suscritos con la ANEF el 5 de diciembre de 2001, que recogían nuestras aspiraciones y demandas más sentidas”.

En este contexto de frustración, la candidatura presidencial de Michelle Bachelet apareció como una posibilidad de encarar y superar el retroceso experimentado por la política de la ANEF. El 7 de enero de 2006, la entonces candidata suscribió una serie de compromisos con la organización. El documento llama la atención, en primer lugar, por la presencia de compromisos generales, como el de profundizar el sistema democrático y fortalecer las instituciones públicas, lo que denota la relevancia que le da la organización al debate sobre los problemas generales del país. Aparece además el compromiso de dignificar en forma permanente la función pública y a sus funcionarios, lo que implica “una real carrera funcionaria”. Específicamente, en dicho documento, la futura Presidenta se comprometía a “resolver la inestabilidad y precariedad del empleo en la administración pública, debido al alto porcentaje de personal a contrata o a honorarios, a través del envío de leyes que permitan tener plantas que efectivamente respondan a las necesidades y requerimientos de las instituciones, dando cumplimiento a lo establecido en el Estatuto Administrativo”.

En el mencionado documento de compromisos, también se comprometía a “trabajar, junto a la ANEF, una nueva Ley de Trato Laboral, que se haga cargo de los problemas de la actual normativa y que aborde la carrera funcionaria en forma integral, perfeccionando los sistemas de concursos, la capacitación, los sistemas de becas, la participación, entre otras”. Asumía asimismo el compromiso de promover la participación de las y los trabajadores en los procesos de modernización de las instituciones del Estado, ampliar los espacios institucionales de participación

con derecho a voz y voto para las asociaciones de funcionarios y empleados públicos en general, y regular los actuales espacios de participación. Finalmente, promovía el establecimiento de un marco regulatorio que institucionalice la negociación colectiva en el sector público de acuerdo al Convenio N° 151 de la OIT, ratificado por Chile el 17 de julio de 2000, asegurando así condiciones igualitarias en las capacidades de negociación, estableciendo mecanismos de solución de conflictos reconocidos por la OIT y sanciones a las prácticas antisindicales al interior del Estado, de manera de hacerse cargo de sus particularidades (ANEF 2006 B). En el ejercicio de este derecho se pretendía evitar –mediante un sistema eficiente que canalice las demandas de los funcionarios con la generación de convenios sectoriales– la superposición de negociaciones en distintos niveles (Convenios N° 87 y N° 98 de la OIT suscritos por Chile en febrero de 1999). Finalmente, Bachelet se comprometía a reconocer el derecho a huelga del personal civil del gobierno central, en el marco de las restricciones normativas y éticas de la función pública. Este derecho se podría ejercer garantizando que la ciudadanía reciba de manera permanente y oportuna las prestaciones que demande.^[12]

Es interesante destacar la definición que la ANEF, bajo las circunstancias señaladas, hace de su organización y sus objetivos. En la cuenta de gestión del directorio del período junio 2006 - marzo 2007, el organismo queda definido como un proyecto sindical orientado a desarrollar un sindicalismo sociopolítico, lo que hace de la ANEF un actor social, con vocería pública que gravite en la clase política, en el Gobierno y en los distintos sectores sociales, involucrándose por lo tanto en el debate nacional (ANEF 2007).

La evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos por la candidata Bachelet no fue positiva. El 18 de octubre de 2009, al convocar a un paro nacional, el directorio nacional de la ANEF señala que la última oferta del Gobierno es insuficiente, ya que no da cuenta de los compromisos suscritos por la Presidenta con la organización, en cuanto a “resolver la inestabilidad y precariedad del empleo en la administración pública, a través del envío de leyes que permitan tener plantas que efectivamente respondan a las necesidades y requerimientos de

[12] La ANEF tiene como base de sus argumentaciones los convenios de la OIT indicados.

las instituciones, dando cumplimiento a lo establecido en el Estatuto Administrativo. Si bien valoramos los avances alcanzados en otras materias del proceso de negociación, entendemos que, sin un acuerdo en esta materia, resulta imposible culminar con éxito dicho proceso, ni dar cumplimiento a los mandatos de nuestra Asamblea Nacional”.^[13]

El triunfo del Presidente Sebastián Piñera en la elección presidencial de 2009-2010 representó un giro relevante. Durante veinte años la ANEF había operado en el contexto de gobiernos sustentados por los partidos en que la mayoría de sus dirigentes militaban o habían militado. Existían estrechos vínculos entre los dirigentes y numerosos parlamentarios y autoridades intermedias y altas de las sucesivas administraciones. Los partidos Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI) representaban, por el contrario, a los adversarios políticos históricos de las asociaciones de empleados públicos. Más aún, de acuerdo con dicha perspectiva estos partidos eran herederos de la dictadura de Pinochet y corresponsables de las agresiones de que habían sido objeto los funcionarios públicos.

Si bien la organización reconocía que sus actividades recientes se habían desarrollado en el marco del modelo económico y social heredado del gobierno militar y administrado por los gobiernos de la Concertación, frente a los cuales la ANEF había expresado fuertes críticas, “no daba lo mismo un gobierno de derecha: hoy estamos frente a un nuevo escenario, nuestra contraparte es un gobierno dirigido por empresarios y gerentes, con una visión neoliberal de la sociedad y una concepción subsidiaria del Estado, junto a una política de flexibilidad laboral” (ANEF 2011, 3). Desde el punto de vista de los procesos de negociación, se creía “que este es un gobierno con autoridades con un muy buen nivel académico, pero con un grave desconocimiento de la administración pública, y de quienes trabajamos en su interior. Constatamos que ellas buscan imponer más que negociar, y si negocian lo hacen solo bajo una fuerte presión; aun cuando son educados en sus relaciones, son duros en sus respuestas; en general atienden finalmente, pero NO ESCUCHAN. Hemos comprobado que dicen, pero NO HACEN LO QUE ANUNCIAN,^[14] y se

[13] Ver <http://bit.ly/2rBlhaa>.

[14] En mayúsculas en el original.

debe estar siempre alerta a la letra chica que normalmente anula o diluye lo que se proclama. Tampoco observamos en ningún sector un interés sistemático por instalar mesas de diálogo o negociación permanente con las organizaciones sindicales” (ANEF 2011, 5). El primer gran conflicto se desarrolló en torno a las exoneraciones de funcionarios realizadas por la administración, realizándose un paro nacional en septiembre 2010 en rechazo a los despidos, y siete paros nacionales en los meses de noviembre y diciembre en el marco del reajuste general (ANEF 2011, 11).

Bajo este clima altamente conflictivo, el senador Hernán Larraín consiguió apoyo transversal para presentar en el año 2011 un proyecto de reforma constitucional sobre negociación colectiva y derecho a huelga de los funcionarios públicos. Aunque la iniciativa fue rechazada en la sala del Senado, el análisis del debate realizado en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento resulta de gran interés para entender la visión de la ANEF y otras organizaciones sobre la posibilidad de legislar sobre la materia, y constituye un antecedente crucial para evaluar prospectivamente los posibles caminos que se habrán de explorar para abordar las relaciones laborales en el sector público en el próximo gobierno que se inicia el 2018.^[15] En efecto, al exponer frente a la citada comisión el entonces presidente de la ANEF consideró muy valiosa la iniciativa presentada (Congreso Nacional 2011 A).

2.3. La segunda administración de Bachelet y las relaciones laborales

Al contrario de su primera candidatura presidencial, Michelle Bachelet fue mucho más recatada en lo que a relaciones laborales en el sector público se refiere: “Aspiramos a un sector público que se identifique con una gestión de calidad, que disponga eficientemente de los recursos que

[15] Aunque esta fue la iniciativa que logró avanzar más, no es la única. Rajevic sintetiza los siete proyectos de reforma constitucional que han sido presentados (2015, 8-9). Señala también que no hay mociones, pues las normas que establezcan “las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva” y determinen “los casos en que no se podrá negociar” son de iniciativa presidencial exclusiva. Por otra parte, Rajevic sintetiza los tratados internacionales ratificados por Chile que contienen derechos laborales colectivos aplicables a los funcionarios (2015, 10-12).

se le asignan y en permanente proceso de innovación, para lo que resulta fundamental que los funcionarios públicos trabajen en condiciones de dignidad. Para ello, evaluaremos la institucionalización de la negociación colectiva en el sector público, estudiando mecanismos que se hagan cargo de sus especiales particularidades” (Citado en Egaña 2016, *slide* 4).

Producto de la experiencia respecto a las dificultades encontradas en 2011 para reformar las disposiciones constitucionales respecto de la negociación colectiva y la huelga, y considerando que el Gobierno mostraba una nueva mirada sobre el curso de las relaciones laborales, la administración prefirió centrarse en impulsar el instructivo presidencial sobre buenas prácticas laborales en desarrollo de personas en el Estado (N° 001 del 26 de enero de 2015).

El instructivo parte señalando que los desafíos del empleo público deben ser enfrentados con una política de Estado que trascienda los diversos gobiernos, para así consolidar relaciones laborales participativas con los funcionarios y sus asociaciones representativas, de manera de facilitar el avance en la modernización del Estado y con el objetivo final de construir una sociedad más justa e inclusiva en nuestro país. Concepto fundamental es el de trabajo decente, que en los términos de la OIT es el trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades según cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social.^[16] Por su parte, según se señala en el Instructivo Presidencial, los principios ordenadores de un Estado moderno deben apuntar a facilitar el diálogo y la participación de sus funcionario(a)s y de sus asociaciones (...) impulsar cambios legales y prácticas de gestión (...) promoviendo un marco participativo e inclusivo de los funcionario(a)s y sus asociaciones. Para impulsar estos principios, la política de desarrollo de personas debe sustentarse en procesos amplios de participación que incorporen a las asociaciones.

La Ley N° 20.955 del 20 de octubre de 2016, que modifica la Ley N° 19.882, sustituye el concepto de recursos humanos por el de gestión de

[16] Es importante relevar que la ANEF utiliza el mismo concepto para estructurar sus propuestas en materia de empleo público y otras demandas. Ver por ejemplo CUT-Mesa del Sector Público 2015.

personas, cuyos objetivos define en el Art. 1 N°1 letra q: “Impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, para su implementación descentralizada, tendientes a estandarizar materias relativas a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas prácticas laborales”. Del mismo modo, en el numeral 2 se determina que, para dar cumplimiento a sus funciones en el área de gestión y desarrollo de personas, se considerará en su estructura orgánica y funcional una Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas.

Sobre la base de este rol, el Servicio Civil intenta estructurar una nueva estrategia para abordar las relaciones laborales. Su punto de partida es que dichas relaciones se enmarcan en un contexto de mayor complejidad (falta de confianza generalizada, diversificación de intereses en cada sector, cambios en el rol social de los gremios, inmediatez de las comunicaciones, socialización de las decisiones, crecimiento del empleo público y nuevas demandas sociales al Estado), lo que exige un nuevo paradigma para entenderlas. Se trata de transitar desde un paradigma marcado por la administración del conflicto a uno de gestión de relaciones. Mientras que el primero se caracteriza por el uso de modelos lineales predecibles, asociados a factores higiénicos de retención laboral, manuales y estandarización de procesos, descripciones detalladas de cargo, asignación de alto valor a la experiencia y la antigüedad en la empresa y un modelo de gestión por producto que valora a los especialistas; el segundo desarrolla modelos sistémicos y psicosociales, asociándose al concepto de valor agregado y a factores motivacionales de identificación profesional en la organización, desarrollo de personas en base al concepto de competencias transversales, concepto de empleabilidad y un modelo de gestión por resultados (valoración de la mirada de la institución).

Es así como se hace necesario profesionalizar las relaciones laborales dentro de las instituciones: integrando estas relaciones a la gestión cotidiana en cada organización, ampliando la concepción de relaciones laborales a temas como las condiciones y ambientes laborales, ampliando también las relaciones laborales a áreas fuera del conflicto (manejo del “mapa informal”, seguimiento a los acuerdos y no solo a los conflictos),

e incorporando habilidades o competencias vinculadas a la gestión de las relaciones laborales en los perfiles de los cargos directivos.

En este contexto, Rodrigo Egaña, entonces director nacional del Servicio Civil, advierte que se debe poner el foco en estrategias de negociación para generar una mirada de largo plazo a las relaciones laborales, dejando de lado paradigmas reactivos. Las relaciones laborales, a su juicio, deben abordarse desde una perspectiva proactiva que fomente la colaboración, y a través de una visión multidimensional de lo que estas significan. Al mismo tiempo, Egaña sostiene que cabe al Servicio Civil un rol central en la articulación de los diversos actores que participan en el ámbito de las relaciones laborales, fomentando una cultura de participación y diálogo social al interior de los servicios. Para fortalecer este proceso, Egaña considera necesario establecer una regulación legal que permita monitorear las relaciones laborales al interior del Estado, implementar y fijar –entre otros aspectos– la duración de los procesos de negociación, las formas de regulación ante la imposibilidad del acuerdo (mediación, conciliación y arbitraje), la duración de los contratos colectivos y, por supuesto, crear una organización del más alto nivel que actúe como ente supervisor y lleve registro de los procesos. Finaliza señalando que es fundamental generar una legislación que aborde las particularidades del sector público y no simplemente extrapolar la legislación del sector privado (Egaña 2016).

Por otro lado, el instructivo presidencial mencionado y la Ley N° 20.955 son bien valorados por la ANEF. En entrevista con el autor, su presidente Carlos Insunza señalaba al respecto:

El Servicio Civil ha adoptado un rol muy relevante para impulsar un diálogo e implementar criterios generales para implementar a su vez derechos laborales y de buen funcionamiento. Si se mira con atención la implementación del instructivo, se ha convertido en un gran motor de diálogo en los servicios para desarrollar los elementos incorporados en el Instructivo Presidencial de muchos subsistemas e incluso más allá. Parte de las normas tienen que ver con los temas de empleo público, ingreso y salida. Todo ello está siendo negociado con mucha fuerza; ha habido un gran avance. La relación del Servicio Civil con la ANEF ha permitido que las asociaciones jueguen un papel muy relevante. Claro está que asistimos a un momento de transición y están

por verse todavía los resultados. Antes de la Ley, el problema era que las declaraciones eran compartidas pero, como no tenían fuerza legal, perdían capacidad de ser implementadas si había jefes a los que no les gustaban. Las que eran recomendaciones ahora son resoluciones con toma de razón de la Contraloría y estamos transitando hacia una nueva realidad.

Paralelamente a este proceso en que la ANEF ha participado, la organización ha seguido junto a las otras organizaciones del sector público negociando con el Gobierno. En noviembre de 2014, se suscribió un protocolo de acuerdo firmado por los ministros de Hacienda, Alberto Arenas, y de Trabajo y Previsión Social, Javiera Blanco, y los directivos de las organizaciones gremiales del sector público. El acuerdo preveía un aumento general de remuneraciones de 6 por ciento, aguinaldos escalonados para Navidad y Fiestas Patrias de 2015, bono de escolaridad, bono de vacaciones, nuevos montos para la bonificación de nivelación (también escalonado) y un bono por fin del conflicto. El Gobierno se comprometía del mismo modo a enviar un proyecto de ley para una mayor equidad en los viáticos, nuevos mecanismos de incentivos al retiro, un traspaso de 8.800 trabajadores a honorarios al sistema de contrata entre los años 2015-2018, mejoramientos legales y mayor estabilidad para los funcionarios a contrata, una mesa de trabajo para evaluar posibles modificaciones legales que den más fuerza al código de prácticas laborales, una revisión de la legislación vigente “que permita unificar criterios en el derecho de tutela laboral en el sector público e identificar mecanismos que permitan hacer efectivo este aspecto de la libertad sindical”, y estudiar la institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva (CUT 2014). En la misma entrevista antes señalada, Carlos Insunza subrayó la habilidad del entonces ministro de Hacienda Alberto Arenas para insertar las negociaciones sobre reajuste de remuneraciones en un contexto más amplio de temas, lo que permitía una negociación más eficiente y eficaz.

Mientras avanzaban los esfuerzos de colaboración entre las instituciones públicas coordinadas por la Dirección Nacional del Servicio Civil, tanto a nivel general como en cada una de las instituciones, en paralelo la negociación acerca de las remuneraciones y otras materias en los años 2015 y 2016 fue muy conflictiva y llevó a largas huelgas.

En octubre de 2015, la Mesa presentó al Ministerio de Hacienda una “Propuesta de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales” con el acápite “Negociación colectiva del Sector Público, centralizado y descentralizado”. El documento planteaba la necesidad de acelerar el ritmo de cumplimiento del protocolo de acuerdo, exigiendo que todas las demandas económicas y laborales que se detallaban en el proyecto de negociación se hicieran extensivas a todos los/as funcionarios/as públicos/as, indistintamente del marco laboral que los rige; solicitaba un reajuste de 8 por ciento para el período diciembre 2015 - noviembre 2016 y la fijación de ingresos mínimos para auxiliares, administrativos, técnicos y profesionales, especificando valores para los distintos beneficios previstos en el período. Sobre la base del concepto de trabajo decente promovido por la OIT, pedía la regularización de empleos permanentes que se realizaban bajo la modalidad de honorarios y estabilidad laboral para todos los trabajadores/as del sector público; reivindicaba una vez más el derecho a desarrollar una carrera funcionaria y el traspaso de personal a contrata a la planta (CUT - Mesa del Sector Público 2015).

Las negociaciones con el Gobierno no fueron exitosas. La llegada al Ministerio de Hacienda de Rodrigo Valdés implicó un giro sustancial en la actitud del Gobierno hacia las organizaciones del sector público. Luego de largas negociaciones se quebró la mesa de negociación al persistir el Gobierno con un aumento salarial de 3,5 por ciento, por lo que se convocó a un paro nacional para los días 25 y 26 de noviembre.^[17] Finalmente, al imponerse la posición del Gobierno, la ANEF emitió una declaración bajo el título “Hemos perdido una batalla, pero no la guerra”, identificando como aspectos negativos la demora en iniciar la negociación, la imposición de los ritmos del proceso por parte del Gobierno, la tardía reacción al paro nacional y el hecho de que este no fuera asumido por todas las organizaciones del sector público.^[18]

Posteriormente, en agosto de 2016, la CUT - Mesa del Sector Público presentó una nueva propuesta de negociación que hacía un duro balance de las negociaciones del año anterior: “La negociación del año 2015 constituyó un complejo punto de inflexión en la relación del Gobierno

[17] Para un análisis detallado de este proceso ver: <http://bit.ly/2Bq0Tsu>.

[18] <http://bit.ly/2GbRYyo>

con las organizaciones integrantes de la Mesa del Sector Público. La imposición, por parte del Gobierno, de una Ley de Reajuste General que, de forma inédita, contó con el desacuerdo de las quince federaciones y confederaciones representativas de los/as trabajadores/as del Estado, constituye un precedente nefasto y cuyos alcances es necesario analizar”. En general la propuesta reiteró el petitorio del año 2015 y solicitó un 4 por ciento de aumento salarial real, esto es, un 7,5 por ciento en términos nominales (CUT - Mesa del Sector Público 2016). Una vez más, no fue posible llegar a un acuerdo, lo que desató una seguidilla de protestas y paros nacionales.

Finalmente, al evaluar el resultado la ANEF (2016) hizo una acusación general a los partidos políticos presentes en el Congreso Nacional:

Pese al rechazo unánime y permanente de las organizaciones que conforman la MSP, el Gobierno en forma majadera, respaldando la actitud mezquina y soberbia del ministro de Hacienda, mantuvo invariable su postura de hacer pagar a los trabajadores estatales los costos de su política financiera restrictiva y medrosa, imponiendo un reajuste que en la práctica significa el congelamiento artero de las remuneraciones de todo el Sector Público y también la rebaja de beneficios en comparación al Bono Especial (término de conflicto) pagado en 2014 (de \$250.000 y \$125.000) y arrebatados el año pasado. Todo lo anterior con la complicidad hipócrita de la mayoría de los parlamentarios tanto del Gobierno como de la derecha. Expresamos nuestro profundo rechazo a la alianza espuria del Gobierno con parlamentarios de todo el espectro político que se concertaron para propinar este artero golpe.

De esta forma, mientras que las asociaciones se involucraban en los procesos abiertos por el Instructivo Presidencial, sus relaciones con el Gobierno habían alcanzado un nivel inédito de deterioro.

2.4. Una interpretación política de veinticuatro años de relaciones laborales en el sector público

Sin duda las relaciones laborales a lo largo del período democrático solo son comprensibles en el contexto de procesos y relaciones políticas particulares. Los partidos que gobernaron 24 de los casi 28 años de

restauración democrática tuvieron con los funcionarios públicos relaciones estrechas que, al menos, se remontan a la década del cuarenta del siglo pasado y que se profundizaron hasta el año 73. La lucha contra la política de la dictadura entre cuyos objetivos fundamentales estuvo el desmonte del incipiente Estado de bienestar, como también la destrucción del movimiento sindical incluidas las organizaciones del sector público y los partidos de izquierda, sirvió para renovar los lazos existentes entre las organizaciones sindicales y dichos partidos. Poco después del golpe militar, la Democracia Cristiana se sumaría a este proceso de convergencia.

El triunfo de Patricio Aylwin en la elección de 1989 abrió grandes esperanzas en los trabajadores del sector público respecto de retomar los procesos de democratización del Estado chileno en marcha hasta 1973. La Ley de Asociaciones, los importantes aumentos salariales y el inicio de la recuperación de la deteriorada administración, de la educación y de la salud públicas, fueron todas iniciativas que parecían confirmar las expectativas. En lo que se refería al esfuerzo de modernización del Estado, no obstante, con rapidez fue evidenciándose el hecho de que en los grupos técnicos de la Concertación —que gozaban de alta influencia política— predominaba una visión respecto del Estado y el empleo público muy diferente a la de las organizaciones de los trabajadores del sector público. La propuesta modernizadora fundamental era la del Estado que promueve la competencia entre los proveedores de servicio; que empodera al ciudadano empujando el control desde la burocracia hacia la comunidad; que mide el desempeño de las agencias focalizándose no en los insumos sino en los resultados; que se orienta por sus objetivos —su misión— y no por reglas y regulaciones. Los usuarios, siguiendo con esta visión, se definen como clientes y ofrecen opciones; la atención se centra en ganar dinero y no en expender; se prefieren mecanismos de mercado por sobre los burocráticos y se focalizan no en proveer servicios públicos sino en ejercer un efecto catalizador sobre todos los sectores —públicos, privados y voluntarios— para lograr que la comunidad resuelva sus problemas (Osborne y Gaebler 1992, 19-20). Desde el punto de vista de la gestión del personal y de las relaciones laborales, la traducción de la propuesta implicaba una desvalorización de la carrera funcionaria, junto con la búsqueda de un sistema de empleo público flexible que permitiera su rápida adaptación

a los requerimientos del proceso de modernización del Estado. Sin embargo, no existió una propuesta intelectual capaz de pensar el servicio público requerido por los rápidos cambios tecnológicos, la globalización y el empoderamiento ciudadano, ni tampoco el liderazgo político para convocar a los trabajadores del sector público a construir un sistema de empleo público y relaciones laborales concordado.

En este contexto no era posible generar sino un remedo de incentivos para el desempeño, y se carecía de un discurso que convocara a los trabajadores del sector público a un esfuerzo mancomunado de modernización del sector. Las relaciones laborales colectivas ni siquiera aparecían. Ello no era del todo extraño si se tomaba en cuenta el contexto cultural predominante en la época. Esta visión se fue consolidando en los gobiernos de los Presidentes Frei y Lagos e imposibilitó el cumplimiento del Protocolo de Acuerdo firmado en 2005 por los trabajadores del sector público y la entonces candidata presidencial Michelle Bachelet. Fue así como la visión predominante en los cuerpos técnicos de los gobiernos de la Concertación nunca pudo traducirse en iniciativas específicas de transformación del Estado.

Incidía en ello la influencia de las asociaciones en los partidos de la Concertación, para los cuales resultaba imposible aprobar reformas legales en el sentido buscado por los funcionarios del Ministerio de Hacienda. Tampoco existían condiciones políticas al interior del conglomerado para hacer cumplir las restricciones constitucionales y legales respecto de la negociación colectiva y la huelga. Son estas tensiones las que explican el extraño camino recorrido por las negociaciones. Sin que pudiera imponerse una mirada, las transformaciones del sector público se han ido dando en las nuevas instituciones, en particular las entidades reguladoras, al mismo tiempo que se han ido negociando transformaciones de contratos en cargos de planta y aumentos salariales a cambio de introducir sistemas de evaluación de gestión. La Ley N° 20.955 del 20 de octubre de 2016, como veremos en la siguiente sección, representa el intento de darles formas institucionales más productivas a las negociaciones sobre estructuras organizativas y condiciones de trabajo. Queda pendiente aún concordar una visión global sobre el empleo público y un sistema de ajuste de remuneraciones con criterios más claros y plurianuales.

La sindicalización, la negociación colectiva y el derecho a huelga: visiones en conflicto y propuestas

3.1. Modernización del Estado, relaciones laborales y el servicio civil: la visión de las asociaciones de trabajadores del sector público chileno

Meier (2011) sostiene que el posicionamiento de la ANEF no puede ser comprendido cabalmente sin tomar en cuenta el impacto que tuvieron sobre el Estado y el funcionariado público los cambios en la economía, el Estado y la política introducidos por la dictadura militar. El correlato de tales transformaciones fue una restricción del gasto público a favor del desarrollo del sector privado, con el consecuente deterioro en la provisión de empleos en áreas como la educación, la salud y la vivienda. Las transformaciones sustrajeron, pues, una de las funciones estatales más importantes en el modelo tradicional: el Estado empleador (Garretón y Espinoza 1992), dejando únicamente una administración “empobrecida y desmoralizada” (Marcel 2006, 2). Desde la década de 1930 hasta el gobierno militar, el movimiento obrero, la ANEF y los partidos políticos asociados crecieron al interior de un modelo de industrialización protegida. En ella, la figura de un Estado benefactor^[19] supeditaba el devenir del sistema económico, en donde la centralidad del sistema político hacía que los trabajadores se involucraran con el partidismo de forma de obtener mejores remuneraciones, condiciones de trabajo y concesiones tanto en el ámbito público como privado (Drake 2003). Lo anterior estaba relacionado con el reconocimiento que brindada dicho modelo de Estado benefactor “al papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los

[19] Si bien el Estado de bienestar en Chile fue solo incipiente y poco inclusivo, en clara contraposición con la experiencia europea, su desarrollo involucró a los funcionarios del sector público en formas equivalentes a la experiencia internacional, lo que hace adecuado utilizar los planteamientos de autores como Offe para analizar las visiones ideológicas del movimiento de funcionarios públicos.

planes públicos”, en tanto medio para la limitación y mitigación de los conflictos sociales, así como para el equilibrio de la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital (Offe 1994, 135, citado en Meier 2011, 41). Por ende, si bien estas medidas restrictivas en la administración estatal colaboraron con el ajuste del gasto público, también despojaron al Estado del “mecanismo distributivo y de creación de condiciones de acceso social creciente a recursos imprescindibles para el desarrollo, como son educación, salud, vivienda, previsión” (Garretón y Espinoza 1992, 11, citado en Meier 2011, 40-41).

Más aún, para Meier todas estas medidas representaron no solo una importante transformación del aparataje estatal bajo un régimen autoritario, sino que involucraron un quiebre sustancial con las bases en las que la ANEF se constituyó y representó a un grupo fundacional del movimiento sindical chileno. Este origen, así como el contexto económico, institucional y político en el cual se fue desarrollando la organización, todavía condicionan su actitud respecto de la modernización de la gestión del Estado, lo que se expresa en la reiterada alusión al “daño laboral” producto de la privatización del sistema de pensiones o el desagravio exigido por la persecución de que fue objeto bajo la dictadura militar, todo lo cual incide en su demanda de dignificación de la función pública, traducida en “trabajo decente” (Meier 2011, 41).

Para los dirigentes de los trabajadores del sector público, salvo excepciones, el trabajo en el empleo público se ha ido flexibilizando, temporalizando o precarizando, y su desarrollo experimenta hoy un deterioro significativo, lo que se expresa en un continuo aumento del empleo a contrata, el congelamiento de las posiciones de planta y el crecimiento del trabajo a honorarios.^[20] Los dirigentes destacan que, aunque según la ley la planta debería representar el 80 por ciento del empleo público, en la realidad solo representa un 20 por ciento. Desde su perspectiva, esto deriva de una política neoliberal que se tradujo en la flexibilización y desregulación del empleo público bajo la dictadura, política

[20] Como sintetiza Nury Benítez, antigua dirigente de la ANEF, los “antecedentes dan cuenta de que el empleo público en Chile se configura mayoritariamente en torno a la flexibilidad, la temporalidad y la precariedad laboral, privilegiándose el ingreso de funcionarios a contrata y a honorarios cuya continuidad queda sujeta a la discrecionalidad de las autoridades” (Benítez 2016, 1).

continuada por los gobiernos de la Concertación. Se observa además un diagnóstico crítico de la introducción de remuneraciones vinculadas al desempeño. Reafirman que esta evolución contrasta con la situación imperante en los países de la OCDE, donde el personal de planta representa porcentajes muy superiores al caso de Chile, y que esos países reconocen el derecho a la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga (De la Puente 2016, 1).

¿A qué se debe la aplicación de esta política por parte de gobiernos sustentados por políticos que históricamente estuvieron asociados a las organizaciones sindicales? Según los dirigentes, el fenómeno no responde a consideraciones de tipo económico, ya que para el Estado la contratación de trabajadores conforme a las normas legales vigentes no implica un mayor gasto público, sino que responde más bien a imposiciones de los organismos internacionales orientados por el llamado Consenso de Washington. Más importante aún, a juicio de los dirigentes, es la diferenciación arbitraria entre trabajadores que realizan las mismas funciones, lo que responde a una estrategia gubernamental cuyo fin es debilitar el movimiento sindical y la acción colectiva introduciendo divisiones en su seno (De la Puente 2016, 5-6). Sostienen además que la contratación de corto plazo (tanto a contrata como a honorarios) genera “una suerte de señorío o dependencia individual respecto de un funcionario político”, lo que a nivel municipal es aún más problemático. Estas modalidades de funcionamiento del empleo público están asociadas a una visión del Estado como “botín de guerra”, que refleja la “tendencia de cada partido político a incorporar al Estado a sus partidarios o afines, o simplemente a aquellos con quienes asumieron ese compromiso a cambio de alguna participación proselitista”, cuestión que además implica el despido de otros trabajadores. Todo esto justifica la demanda de las asociaciones no por la inamovilidad sino por la estabilidad del empleado público, vista como fundamental, pues de lo contrario el funcionario queda expuesto a la arbitrariedad “de la jefatura de turno en los procesos de ingreso, remuneración, desarrollo y desvinculación, situación que ocurre con mucha frecuencia en los cambios políticos, principalmente si son de diferente signo” (De la Puente 2016, 6).

Es interesante observar que la visión de los dirigentes de los trabajadores del sector público es compartida en varios aspectos por académi-

cos que han analizado estos temas. Alejandro Ferreiro (2013), al evaluar el empleo público en Chile, concluye por ejemplo que es “inequívoca (la) preferencia tácita del Estado de Chile en cuanto a empleador (por) reducir la planta y aumentar la contrata. Esta tendencia se ha mantenido en lo fundamental”. La evaluación de Ferreiro sobre la política aplicada es categórica: “Puede explicarse, y es incluso meritorio desde la perspectiva de la gerencia pública, la preferencia por un sistema flexible de contratación. Menos explicable resulta que la flexibilidad de la contrata no se acompañe de, al menos, la misma protección y los derechos que el Código del Trabajo brinda a los trabajadores” (2013, 91-92). También resulta significativo que Ferreiro, al intentar clasificar las tendencias modernas en gestión de personas en el sector público, entre las cuales identifica el modelo weberiano, el de gerencia pública y el de gobierno responsable, advierta que el segundo –de fuerte influencia en el modelo de relaciones laborales impulsado en Chile– merece los siguientes comentarios críticos:

Este modelo supuso un cierto relajamiento del marco legal que ‘racionalmente’ ordenaba la gestión pública en el esquema del servicio civil, y abrió paso a una mayor libertad de gestión de los gerentes públicos. Si bien la efectividad de la gestión pública ha solido beneficiarse de los espacios de mayor innovación, flexibilidad y uso de incentivos, en años recientes han surgido críticas asociadas al riesgo de que esa mayor discrecionalidad gerencial se traduzca en clientelismo, politización, captura o inconsistencias injustificadas entre las distintas formas de gestionar un servicio. Inevitablemente, la mayor flexibilidad gerencial que es inherente a este modelo lo hacía especialmente dependiente de la calidad y el desempeño –variables– del propio gestor (2013, 92).

La evaluación de Ferreiro acerca del régimen de contratación vigente es taxativa:

La dualidad de regímenes no parece tener racionalidad. Trabajadores de planta o a contrata sirven indistintamente cargos similares. La preeminencia creciente de la contrata irrita a los gremios del sector público y, paradójicamente, ha hecho de la precariedad y la desprotección la regla general de la contratación pública: sin indemnización

por despido, derecho al subsidio de desempleo, negociación colectiva y huelga, este régimen de contratación trata a sus trabajadores de un modo que sería inaceptable e ilegal si el empleador fuera privado. Sin embargo, desde los órganos rectores de la política respecto a los funcionarios públicos, no hay ni reconocimiento de los problemas ni tampoco se ha encargado una evaluación de la política. Como señala el dicho popular ‘en casa de herrero, cuchillo de palo’ (2013, 92).

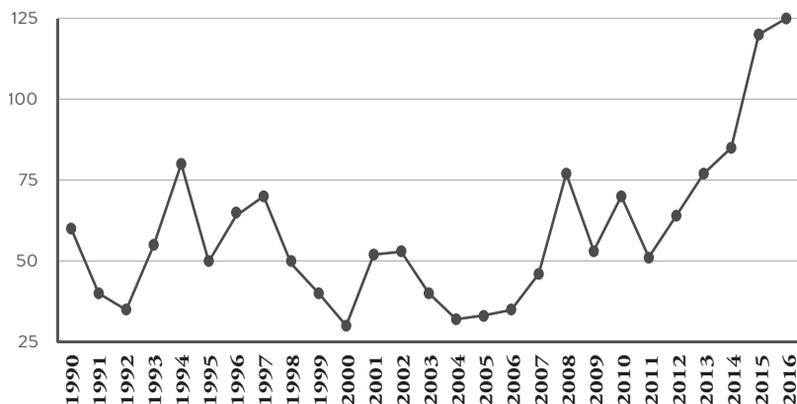
3.2. La regulación de la negociación colectiva y de la huelga como problema político

En las circunstancias históricas descritas, ¿cuál es el estado del debate y cuál es el contexto previsible en que se darán las futuras negociaciones?

Para responder estas preguntas es conveniente analizar la evolución de la conflictividad de las relaciones laborales en el sector público. En la figura siguiente es posible observar la evolución del número de huelgas en el sector público a lo largo del período 1990-2016. Llama la atención en primer lugar el alto número de huelgas que tuvieron lugar en el año 1994. Ello puede haber reflejado la entrada en vigencia de la Ley de Asociaciones que facilitaba el movimiento huelguístico. A partir de ese año, se observa una fuerte caída del número de huelgas hasta alcanzar el menor valor de todo el período en el año 2000. Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), el número de huelgas pasa de poco más de 25 en 2005 a más de 75 en 2008, lo que pudo haber reflejado la frustración de los trabajadores públicos por el incumplimiento de los compromisos asumidos por la candidata Bachelet. Pero es a partir del año 2011 que se inicia un rápido crecimiento del número, primero bajo la administración de Sebastián Piñera, pasando de 50 movimientos en 2011 a más de 60 en 2012 y a más de 75 en su último año de gobierno (2013). Bajo el segundo gobierno de Bachelet el crecimiento es más acelerado, alcanzando en los años 2015 y 2016 cifras en torno a las 125 huelgas, algo inédito desde el retorno a la democracia (ver Gráfico N° 1).

En contraste, el Gráfico N° 2 sobre trabajadores promedio comprometidos en las huelgas deja en evidencia matices. En efecto, el período más conflictivo desde este punto de vista correspondería al primer gobierno de Bachelet, alcanzando su nivel más alto en el año 2009, último año

GRÁFICO N° 1 / Número de huelgas en el sector público (1990-1996)



Fuente: OHL (2017).

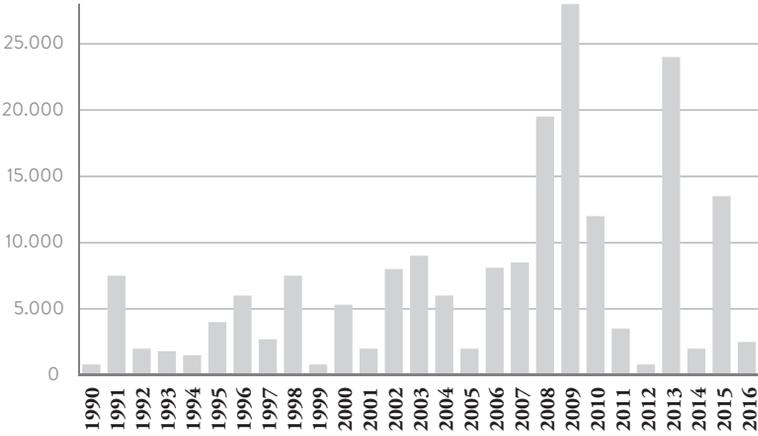
del Gobierno y en que la crisis financiera internacional golpeó con más fuerza al país. Bajo el Presidente Piñera el número promedio de trabajadores involucrados en movimientos huelguísticos es mucho menor con excepción del año 2013, que se ubica como el segundo año con mayores cifras de todo el período. Resaltan las diferencias entre los años 2015 y 2016, que se explican, según OHL (2017), por el hecho de que los paros nacionales fueron menos frecuentes en el segundo año indicado.

Cabe señalar, por otra parte, que los movimientos huelguísticos alcanzaron en los años 2015 y 2016 grados de virulencia particularmente acentuados. Fue el caso de la huelga del Registro Civil en 2015 y el de las movilizaciones por el reajuste el año 2016.

Las huelgas del sector público en el período 2010-2016 muestran cambios significativos al analizar las demandas que las motivaron. Como se observa en el Gráfico N° 3, los conflictos en torno a las remuneraciones tuvieron una participación en torno a 40 por ciento en los años 2010 y 2011. Sin embargo, en los años siguientes dicha participación cae notablemente a 23 por ciento en 2012, para recuperarse hasta 31,5 por ciento en 2013 y luego caer a una cifra en torno al 23 por ciento.

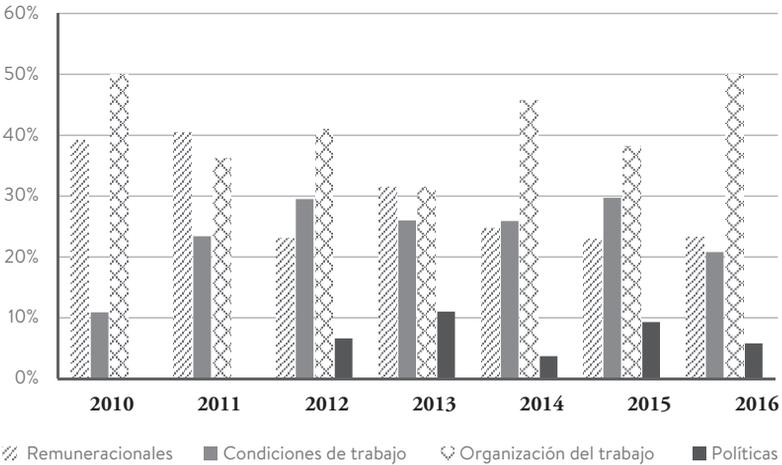
Las demandas relacionadas con condiciones de trabajo tuvieron una participación de 11 por ciento en 2010, para representar en el resto del período cifras de participación de entre 23 y 30 por ciento. Es in-

GRÁFICO N° 2 / Promedio de trabajadores comprometidos en huelgas en el sector público (1990-2016)



Fuente: OHL (2017).

GRÁFICO N° 3 / Porcentaje de huelgas según tipo de demanda en el sector público (2010-2016)



Fuente: OHL (2017).

interesante observar, finalmente, la persistencia y alta participación de la organización del trabajo como causa detonante de huelgas.

La creciente virulencia que caracteriza la confrontación entre las asociaciones reunidas en la MSP y el Gobierno es difícil que termine. La desaceleración de la economía no es un problema coyuntural ni está relacionado solo con las reformas impulsadas por la actual administración, sino que refleja problemas estructurales de solución nada fácil. Si el actual Gobierno ha experimentado negociaciones difíciles, la próxima administración de Sebastián Piñera va a encontrar problemas aún mayores. No incide solo la falta de cercanía personal entre los dirigentes de las asociaciones y las nuevas autoridades; jugará también un papel relevante la decisión del Presidente Piñera de revertir varias reformas (incluida la laboral) y persistir en la defensa de los pilares del actual modelo económico y social, por ejemplo el sistema de pensiones.

En materia de relaciones laborales, la falta de eco que en la derecha encontró la propuesta de reforma constitucional para permitir la negociación colectiva y la huelga en el sector público, planteada por Hernán Larraín en 2011, deja de manifiesto una distancia gigantesca entre las visiones sobre relaciones laborales predominantes en ese sector político y la mirada de los trabajadores. Fue la ex ministra del Trabajo Evelyn Matthei quien con mayor claridad articuló la postura más extrema de la derecha en esta materia. Punto de partida de la argumentación fue que la negociación colectiva en el sector público es diferente a la del sector privado, pues en este último existe competencia: si tras la negociación colectiva las empresas se ven obligadas a subir los precios de sus productos, los consumidores emigrarán a otras empresas. No es el caso del sector público, donde son los ciudadanos los que asumen los costos vía incremento de sus impuestos. Más aún, los aumentos de remuneraciones se otorgan por motivaciones políticas. Al no afectar sus ingresos (como en el caso del sector privado), existen además fuertes incentivos en las autoridades para aceptar las demandas de los trabajadores, en particular en períodos preelectorales. Contribuye a esta situación, según Matthei, el hecho de que los funcionarios públicos “cuentan con inamovilidad”, lo que constituye una gran ventaja frente a los trabajadores del sector privado. Asimismo, acceder a estas demandas priva del financiamiento a otros proyectos públicos. Pero lo más importante es “que, en principio, no hay límite en las solicitudes ni en los

costos del proceso negociador”. A decir de Matthei, la experiencia comparada muestra una tendencia a aplicar las mismas normas en el sector público y privado, estableciéndose sin embargo la prohibición del derecho a huelga. Finalmente, Matthei llamó la atención sobre el efecto disruptivo que podía tener en el sector privado la aprobación de normas reguladoras para el sector público (Congreso Nacional 2011 B, 35-37). En suma, de imponerse esta mirada extrema, el próximo Gobierno de Sebastián Piñera aplicará una política confrontacional, de manera de debilitar la capacidad negociadora de los trabajadores. Hasta el momento no aparecen señales de que en el próximo gobierno puedan ganar influencia posiciones más cercanas a la representada por el senador Larraín.

En las discusiones en torno a la opción de legislar en materias de derecho laboral, distintos dirigentes de las asociaciones del sector público han insinuado su rechazo a tal posibilidad, por la desconfianza que generan el Gobierno y el Congreso respecto de esa materia.^[21] Se señala como ejemplo que, aun cuando la reciente reforma laboral era bastante modesta y dejó fuera numerosos temas relevantes para el sindicalismo, tanto el debate parlamentario como el Tribunal Constitucional terminaron cercenando elementos claves. Por consiguiente, existe una fuerte preferencia por seguir ejerciendo el derecho a huelga en su forma actual. Un proyecto de ley que estableciera mecanismos reglados de huelga es inmediatamente sospechoso de representar un retroceso.

Más allá de las diferencias de posiciones, las negociaciones se ven afectadas por el aumento de la desconfianza como resultado del irrespeto que

[21] Con ocasión de la presentación del estudio de Carmen Domínguez et al. (2016) en el marco del Concurso de Políticas Públicas de la Universidad Católica en noviembre de 2017, Carlos Insunza, actual presidente de la ANEF, señaló que no existe acuerdo en las asociaciones para apoyar la regulación de las relaciones laborales en el sector público, pues se teme que dicha regulación limite la capacidad de negociación que se ha tenido todo este tiempo. Más aún, cuando en el año 2015 el diputado Osvaldo Andrade presentó una iniciativa para regular la negociación colectiva en el sector público, la ANEF se reunió con Andrade para señalarle que lo consideraba inoportuno y que no estaba de acuerdo con el contenido (ver <http://bit.ly/2F6r2ie>). En el mismo sentido, un alto asesor del Ministerio de Hacienda afirmaba en una entrevista con el autor: “Se ha generado una situación en la que los funcionarios se sienten cómodos y no tienen ningún incentivo para cambiar (...) Al mismo tiempo para el Gobierno es indispensable cambiar la forma como negociación (...) El actual sistema no sirve, genera comportamientos perversos.”

han demostrado algunos candidatos presidenciales, una vez que asumen el cargo, en cuanto a los compromisos adquiridos con las asociaciones de empleados públicos durante la campaña electoral. Fue el caso del primer mandato de la presidenta Bachelet, que como vimos se había comprometido a satisfacer varias demandas de la ANEF.^[22]

Un problema adicional deriva de la falta de voluntad política para asumir los costos de una reforma compleja, poco rentable en el corto plazo y que generará grandes costos políticos para el Gobierno que se decida a emprender este camino. Cabe imaginar que una iniciativa en serio para regular la negociación podría generar una larga huelga que hiciera perder al Gobierno un año completo de los cuatro que tiene a su disposición para realizar su programa. Ello resulta probable si se impone un planteamiento consistente en condicionar la negociación colectiva y la huelga al fin de la inamovilidad.

En entrevista con el autor, un alto asesor del Ministerio de Hacienda sintetizaba su visión de la forma siguiente, la cual deja en evidencia importantes similitudes con las visiones de Chile Vamos:

La planta se ha ido extendiendo por la movilización laboral. Los trabajadores se han organizado sobre la base de la Ley de Asociaciones de funcionarios; se han establecido mecanismos de negociación, encabezados por la CUT, que implican negociaciones colectivas anuales; hay huelgas, son más largas y fuertes que en el sector privado, sin consecuencia de ninguna especie y todas por beneficios económicos y para ampliar las plantas funcionarias. La demanda de los sindicatos apunta a generalizar la planta, a no renunciar a la inamovilidad, y a obtener el reconocimiento de la huelga y la negociación colectiva no normada. Cada vez es más difícil la situación. El actual régimen no da para más. Hay que balancear obligaciones con derechos.

No obstante, el mismo asesor releva los problemas políticos para regular las relaciones laborales. Las distintas miradas académicas no logran

.....
[22] Una asesora de la CUT y de la ANEF señalaba: “En estos momentos, la inflexión que se ha venido produciendo lentamente hacia una administración pública con índices crecientes de flexibilidad laboral, amenaza con su consolidación, debido a la dimensión que ha adquirido el empleo sin estabilidad y a las orientaciones rotundamente flexibilizadoras en materia laboral del actual gobierno” (Ibáñez 2011 A, 58).

traducirse en propuestas efectivas de política pública. La Nueva Mayoría, sostiene el asesor, nunca tuvo propuestas respecto de esta materia:

El segundo gobierno de Bachelet firmó un protocolo donde dice que va a hacer propuestas y no se ha hecho, pues el Gobierno no tiene una visión compartida. Si uno habla con los ministros se encuentra con respuestas genéricas y contrapuestas. En la DIPRES se está tratando de formular una propuesta y el gobierno que venga va a tener que concretarla. Se ha mirado legislación comparada en busca de fórmulas que permitan compatibilizar un sistema de empleo público con derechos a negociación y huelga, incluyendo limitaciones respecto a la paralización. Cualquier cosa que se diga es discutible, no es posible pasar a un nuevo régimen sin costo. En el caso de Canadá, para resolver el problema de los funcionarios tradicionales, los jubilaron en condiciones óptimas. Es absurdo seguir ampliando las plantas funcionarias, no es posible la inamovilidad funcionaria a cualquier evento. No creo que el funcionario público debería ser igual que el privado, pero tampoco puede tener los mismos derechos para negociar sus salarios. No es posible la total inamovilidad ni sujeción al Estatuto Administrativo y al mismo tiempo derecho a negociación colectiva y huelga. Sus remuneraciones están por encima de sus mejoramientos de productividad, se trata del sector mejor pagado después de minería y el sector financiero.

Sin embargo continúa el asesor,

la posibilidad de estructurar un acuerdo nacional que les imponga a los trabajadores desde los partidos políticos una regulación se encuentra con los obstáculos asociados a los incentivos de la oposición, a la influencia de los dirigentes de los partidos de la Nueva Mayoría, de los dirigentes sindicales en las organizaciones políticas en que militan, y a la inexistencia de una visión compartida sobre qué Estado y el empleo público.

No obstante todo lo anterior, Carlos Insunza señalaba, en entrevista con el autor, que no es descartable la constitución de una mesa amplia de negociaciones. Según Insunza, es clave constituir un grupo de trabajo que dirija un estudio dedicado a evaluar a fondo la forma en que se ha desarrollado la negociación colectiva y la huelga en el sector público. En el marco de ese trabajo cabría analizar los movimientos más complejos e

identificar los principales problemas experimentados. Hay que resaltar, señala Insunza, que se llega a acuerdo en el 95 por ciento de los casos y, basándose en ello, es fundamental que el acuerdo en torno a la regulación de las relaciones laborales se estructure a partir de las prácticas existentes que se han ido perfeccionando y consolidando en los últimos veinte años. De hecho, la propuesta de Domínguez et al. (2017) se construye a partir de la experiencia acumulada. Sobre esa base, sostiene Insunza, se pueden abordar los aspectos problemáticos y buscar acuerdos para restringir las dificultades que generan, avanzando en concordar temas conceptuales pero reconociendo que no existe un pacto social operativo. Para el dirigente es fundamental modificar el marco constitucional en este contexto, eliminando las restricciones de los derechos colectivos y del derecho a huelga, y abordar las sospechas recíprocas que existen, reconociendo que las lógicas represivas no funcionan, que los castigos afectan las relaciones laborales e impiden avanzar en el desarrollo institucional y de las políticas públicas. Por lo mismo, para Insunza un tema crucial es el de la titularidad sindical, porque si bien se entienden las dificultades en cuanto a que la extensión de los beneficios sea solo para los afiliados, ello implicaría sindicalización obligatoria, lo cual no tiene sentido. Hay que abordarlo, entonces, por el lado de evitar que quienes se movilizan carguen con los costos individualmente cuando los beneficios son para todos.

3.3. Las propuestas para la regulación legal de la negociación colectiva y la huelga en el sector público

Cabe analizar las propuestas técnicas que existen para regular las relaciones laborales. Con este fin, en los Cuadros N° 1 y N° 2 se sintetizan tres propuestas. La ANEF (2006 C) señala que para modernizar las relaciones laborales en la administración pública es necesario establecer un modelo de negociación articulada de tres niveles (nacional, sectorial y local/territorial) que se aboquen, respectivamente, a las materias de reajuste general de remuneraciones y condiciones generales de empleo y de relaciones laborales para todo el sector público (nivel nacional); carrera funcionaria, condiciones de empleo sectorial, relaciones laborales, planes de retiro, calificaciones, capacitación, asignaciones, reestructuraciones de plantas, aumentos salariales suplementa-

rios, rediseños institucionales (nivel sectorial), condiciones laborales locales, uniformes y casinos (nivel local/territorial), entre otros.^[23] Se exige eliminar la cláusula constitucional que prohíbe a los funcionarios públicos el derecho a huelga (herencia de la dictadura), perfeccionar la Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios para permitir ampliar los derechos sindicales, velar por el respeto del fuero sindical para todos los dirigentes de la ANEF y las asociaciones bases, aumentar la fiscalización de la ley y el establecimiento de sanciones a las autoridades que incurran en prácticas antisindicales o que no cumplan las disposiciones legales.

Por otra parte, el ex presidente de la ANEF, Raúl de la Puente, dejó en claro que su organización ha sido históricamente partidaria de una normativa que simplemente garantice los derechos a negociación colectiva y a huelga y que sean las partes las que definan los procedimientos y acciones. Se señala con fuerza que en todas las movilizaciones y huelgas se han dispuesto los turnos éticos garantizando de esta forma la seguridad y la salud de la ciudadanía. Del mismo modo, Luis Parra, abogado y asesor sindical, distingue entre la negociación reglada (en que la ley establece minuciosamente los procedimientos y mecanismos) y la negociación colectiva regulada, la cual no requiere necesariamente de una ley que la reglamente. Ello basado en que el Convenio N° 154 de la OIT enfatiza que las reglas de procedimiento deben ser las convenidas entre las organizaciones de empleadores y trabajadores, lo cual es consistente con los principios de buena fe y voluntariedad que caracterizan las normas de la OIT sobre promoción y fomento de la negociación colectiva en la administración pública (Ibáñez 2011 B). En los dos cuadros se confrontan las posiciones de la ANEF con dos de las propuestas más recientes. La primera, de Enrique Rajevic (2015), que presenta propuestas en un estudio contratado por el Ministerio de Hacienda. La segunda, de Carmen Elena Domínguez y otros investigadores de la Pontificia Universidad Católica.

[23] En este contexto, Carlos Insunza subraya la necesidad de que los ámbitos de negociación de cada nivel estén bien ordenados, pues ha ocurrido que en servicios particulares se generan modalidades de empleo reguladas por el Código Laboral (instituciones de educación, superintendencias, agencia de calidad) (Entrevista con el autor).

CUADRO N° 1 / Propuestas para regular la negociación colectiva en el sector público

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
Planteamiento general	<p>Establecer un marco regulatorio que institucionalice la negociación colectiva en el sector público de acuerdo al Convenio N° 151 de la OIT, asegurando condiciones igualitarias en las capacidades de negociación, estableciendo mecanismos de solución de conflictos reconocidos por la OIT, y sanciones a las prácticas antisindicales al interior del Estado. De la Puente: evitar regulaciones que impidan el logro de los objetivos (Entrevista con el autor).</p>	<p>Reconocer el derecho de los servidores públicos a sindicalizarse, negociar colectivamente y declararse en huelga, tanto por ajustarse al marco de los tratados internacionales suscritos por Chile, como por un criterio de realidad y la necesidad de ajustar aspectos que por falta de regulación terminan generando daños injustificados a los usuarios de los servicios públicos. Una alternativa para ello es reformular el alcance actual de las Asociaciones de Funcionarios.</p>	<p>Reconocimiento del derecho a negociar colectivamente las condiciones de trabajo y huelga, con ciertas restricciones constitucionales y distinguiendo de lógicas existentes en el mundo privado. Como base de la regulación se tomará el funcionamiento y la práctica desarrollada en los últimos veinte años, introduciendo ajustes a la práctica a fin de cumplir los objetivos de defensa de los derechos de libertad sindical de los funcionarios públicos y compatibilizar con los derechos fundamentales de la ciudadanía.</p>
Exclusiones	<p>No hay</p>	<p>Excluir del derecho a sindicalizarse, negociar colectivamente y declararse en huelga a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad y a Gendarmería de Chile, entendiendo que son cuerpos no deliberantes y que comparten, aunque sea en diverso grado, el monopolio del uso de las armas.</p>	<p>No podrán negociar ni tendrán derecho a huelga, directivos con poder decisorio, empleados de exclusiva confianza, Alta Dirección Pública, empleados cuyas obligaciones son altamente confidenciales. Tampoco la policía ni las FF.AA.</p>

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
Instancias de negociación, temas a negociar e interlocutores	Nivel nacional: reajuste general de remuneraciones y condiciones generales de empleo para todo el sector público.	Nivel nacional: reajuste anual salarial del sector público o condiciones de trabajo aplicables a la generalidad de los servidores públicos. Los interlocutores debieran ser el Ministerio de Hacienda, la DIPRES y la Dirección Nacional del Servicio Civil, por un lado, y por el otro las asociaciones de funcionarios o confederaciones de asociaciones más representativas. *	Nivel nacional: remuneraciones. Institucionalización de la MSP como instancia de negociación nacional con un procedimiento validado por los actores, sin perjuicio de los aspectos que se proponen mejorar.
	Nivel sectorial: carrera funcionaria, condiciones de empleo sectorial, relaciones laborales, planes de retiro, calificaciones, capacitación, asignaciones, reestructuraciones de plantas.	Nivel sectorial: solo se negociarían condiciones de trabajo aplicables al grupo de servidores públicos en atención a las peculiaridades del sector. Los interlocutores debieran ser el ministerio sectorial, el Ministerio de Hacienda, la DIPRES y la Dirección Nacional del Servicio Civil, por un lado, y por el otro las asociaciones de funcionarios o confederaciones de asociaciones más representativas del sector.	Las negociaciones sectoriales e institucionales deberán implementar estos acuerdos y negociar aspectos relacionados con la organización y las condiciones de trabajo. En los casos de negociación sectorial e institucional, en aquellas materias de índole remuneracional, requerirán mandato de autoridad competente específico y fundado, y quedarán sujetos a evaluación previa por parte de la DIPRES.

* Rajevic contempla la posibilidad de que una agencia única especializada dirija la negociación colectiva formada por expertos y que pueda asesorar o representar a los diversos órganos del Estado para lograr mayor objetividad en la negociación e igualdad en los resultados.

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
	Nivel local/ territorial: aumentos salariales suplementarios, rediseños institucionales, condiciones laborales locales, uniformes, casinos, otros.	Por organismo, donde solo se negociarían condiciones de trabajo aplicables al organismo, como las acciones de capacitación o los Programas de Mejoramiento de la Gestión. Los interlocutores debieran ser el jefe de servicio y la asociación de funcionarios respectiva.	
Procedimientos	No corresponden ser determinados por ley; deben ser acordados por las partes.	Establecimiento de un procedimiento formal, que incluya la necesidad de presentar peticiones concretas, la forma de aprobación de los acuerdos, una periodicidad que no sea coincidente con los ciclos electorales del nivel respectivo (nacional, regional o comunal) y una cierta duración mínima de los acuerdos.	La regulación, más que un procedimiento estricto y detallado como el del sector privado, debería establecer principios y normas centrales que aseguren el cumplimiento de los objetivos ya señalados. Incentivar que se produzcan negociaciones de manera previa a las movilizaciones y a la huelga (entendiéndola como de última ratio). Resguardar los espacios de negociación de las organizaciones de funcionarios dentro de los márgenes que se acuerden (nivel, materias excluidas, sujetos competentes, etc.), estableciendo la obligación de negociar del

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Dominguez et al. (2017)
			Gobierno frente a la presentación del petitorio de una organización de los funcionarios del sector público en los términos antes dichos.
	El proceso de negociación debe considerar la implementación y aplicación del convenio colectivo resultante del proceso de negociación colectiva, en cualquiera de los niveles en que se lleve a efecto.	Principios que enmarquen el proceso, como los de competencia (solo se puede negociar en cada nivel lo que la ley ha autorizado), transparencia (el procedimiento y sus resultados deben registrarse, permitiéndose su acceso a terceros y publicando los resultados) y cobertura o legalidad presupuestaria (los resultados de la negociación o del arbitraje que impliquen gasto público deben ser presentados por el Ejecutivo ante el Congreso Nacional, que conserva intactas sus facultades para rechazarlo).	Creación de una división jurídica en el Servicio Civil, especializada en negociación colectiva del sector público, que esté a cargo de la coordinación de los distintos actores que dentro del aparato estatal representan al Gobierno en un proceso de negociación colectiva; delimitando las materias a ser revisadas y dotando de efecto vinculante a los acuerdos entre representantes del Gobierno y de los funcionarios públicos.
	Perfeccionar la Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios para ampliar los derechos que permitan el mejor ejercicio de la función sindical, el respeto del fuero sindical para todos los dirigentes	Debe, también, resolverse qué ocurre con la "titularidad sindical" y la promoción de un proyecto de ley, pues parece difícil aceptar que en virtud de una negociación vaya a legislarse	En materias relativas a remuneraciones, obligación del Gobierno de incorporar los acuerdos al proyecto de Ley de Presupuestos. En materia de condiciones de

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
	<p>de la ANEF y las asociaciones bases, la fiscalización de la ley y el establecimiento de sanciones a las autoridades que incurran en prácticas antisindicales o que no cumplan las disposiciones de la ley.</p>	<p>únicamente en favor de las personas que integran la asociación de funcionarios que negoció y no en favor de todos los trabajadores del servicio.</p>	<p>empleo y otras, la obligación del Gobierno de presentar el o los proyectos de ley en los términos y plazos acordados por las partes en la propia negociación. El Congreso Nacional debería ratificar los convenios cuando los mismos respeten la regla del balance estructural que permite mantener las finanzas nacionales a resguardo.</p>
<p>Resolución de conflictos</p>		<p>Arbitraje obligatorio cuando el proceso se prolongue exageradamente (definiendo un plazo concreto) y un mecanismo para designar como árbitros personas que sean imparciales (por ejemplo, un registro).</p>	

CUADRO N° 2 / Propuestas para regular la huelga en el sector público

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
Condiciones generales	No es aceptable un reconocimiento del derecho a huelga y, a reglón seguido, establecer restricciones. Las características de la huelga deben quedar al juicio de las partes.	Oportunidad en que sería posible ejercer este derecho, excluyendo por ejemplo el periodo de vigencia de un acuerdo alcanzado a través de la negociación colectiva, los períodos preelectorales, los períodos de alta demanda de servicios públicos, y exigiendo para ejercerla la existencia de una negociación colectiva en que no se llegó a acuerdo dentro de los plazos previstos; procedimiento para adopción del acuerdo, incluyendo la necesidad de acuerdo de la mayoría absoluta de los trabajadores en votación secreta.	Limitaciones de la huelga: mediante un modelo trifuncional que contempla la ley, la autonomía colectiva y un órgano independiente especializado (Comisión de Garantía de los Derechos Fundamentales, en adelante CGDF). Garantizará el ejercicio de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos (organización, negociación colectiva y huelga) y conciliará su ejercicio con los derechos fundamentales de los ciudadanos.
Servicios mínimos		Definición de los servicios que se paralizarán (publicaciones en internet o en la prensa). Definición de organismos que no pueden ir a huelga por prestar servicios esenciales que no puedan paralizarse de ningún modo.	CGDF deberá ejercer los juicios de idoneidad respecto a los servicios mínimos propuestos por las partes de común acuerdo o, a falta de acuerdo, determinar los servicios mínimos que aseguren el servicio. También podrá actualizar el listado de servicios esenciales o de gran necesidad, y emitirá un informe respecto a la ilegalidad de la huelga en base a la fiscalización que

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
Servicios mínimos			podría realizar la Dirección del Trabajo u otro organismo administrativo que se determine, que tenga competencia en materia de derechos colectivos de los funcionarios públicos. Asimismo, teniendo en cuenta los intereses y derechos en juego, tendrá facultades para establecer caso a caso los mecanismos de protección (aviso previo de la huelga) y de enfriamiento del conflicto (mediación obligatoria).
Servicios mínimos	Servicios mínimos deben ser determinados por las partes.	Definición de organismos o servicios públicos que al ir a huelga deben mantener parte de su actividad como “servicio mínimo”, el que deben seguir prestando durante la paralización (por ejemplo, atención directa de público o prestación de servicios cuya omisión pudiese poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población). La determinación de estos servicios mínimos deberá considerar: un plazo breve para publicitar el acto que los determine, proporcionalidad en su determinación y un	Ley: un marco legal que identifique aquellos servicios esenciales, en los términos planteados por la OIT, y los servicios de gran necesidad para la ciudadanía. Este será un listado no cerrado, que podrá ser modificado por un órgano independiente especializado (CGDF), en razón de las consideraciones particulares de la naturaleza del servicio o de la extensión de la huelga. Autonomía colectiva: serán las partes las que propongan los servicios mínimos y los turnos éticos a desarrollar durante la huelga, que cumplan

Propuestas	ANEF (2006 C)	Rajevic (2015)	Domínguez et al. (2017)
Servicios mínimos		mecanismo expedito para impugnar lo resuelto, todo en coherencia con el plazo mínimo de aviso que se exigirá para comunicar la huelga en estos casos. Sanciones en caso de no prestar dichos servicios mínimos, incluyendo el descuento de los días no trabajados (debería evaluarse restringir a estos casos la aplicación de la Ley sobre Seguridad del Estado).	con el requisito de preservar la entrega del servicio declarado como esencial o de gran necesidad, de tal forma que no se vea anulado o impedido su goce por los ciudadanos.
Otros		Prohibición de reemplazo de trabajadores en huelga. Exigencia de descuentos por los días no trabajados, contemplando qué ocurre con quienes no se pliegan a la huelga o, habiéndola aceptado inicialmente, opten por su reincorporación individual.	La Contraloría General de la República sería el órgano administrativo con la competencia para interpretar y conocer asuntos relacionados con los derechos colectivos de los trabajadores.

Fuente: Elaboración propia con base en la documentación indicada.

Como se ve en los cuadros, las propuestas de Rajevic (2015) y Domínguez et al. (2017), ambas coinciden en la necesidad de regular las relaciones laborales de manera de hacer consistentes las normativas propuestas por la OIT y reconocidas por Chile con la legislación nacional. Ambas ponen énfasis en reconocer los derechos de los trabajadores pero también los derechos de la ciudadanía, que en su opinión se están viendo afectados crecientemente por el aumento del número de huelgas y huelguistas y la extensión de los movimientos. Coinci-

den también en los sectores que deben ser excluidos del ejercicio de estos derechos (FF.AA., policía y directivos). Rajevic pone especial atención en definir a los interlocutores, proponiendo que a nivel nacional sean el Ministerio de Hacienda, la DIPRES y la Dirección Nacional del Servicio Civil, a nivel sectorial el ministerio sectorial y los organismos indicados para el nivel nacional. Esta propuesta subraya la necesidad de que cada nivel pueda negociar solo sobre lo que la ley ha definido. Sugiere además la aplicación de un arbitraje obligatorio cuando el proceso se prolongue “exageradamente”. La propuesta de Domínguez y otros insiste en la necesidad de tomar como base para el diseño de la regulación el funcionamiento y la práctica desarrollada en los últimos años.

Aunque no entra en detalles respecto de los interlocutores gubernamentales asigna un papel a la DIPRES como organismo rector, Rajevic recalca la necesidad de definir legalmente un procedimiento y una periodicidad que no coincida con los ciclos electorales. Domínguez y otros recogen la preocupación de la ANEF en cuanto a no definir legalmente un procedimiento detallado como en el sector privado, y limitarse a principios y normas centrales, buscando sí incentivar negociaciones previas a la huelga. Domínguez et al. ponen especial atención en la creación de la Comisión de Garantía de los Derechos Fundamentales (CGDF), que tiene como objetivo fundamental garantizar y conciliar los derechos de los trabajadores del sector público y la ciudadanía, debiendo determinar por ejemplo los servicios mínimos en caso de que las partes no lleguen a acuerdos. Proponen además la creación en el Servicio Civil de una división jurídica especializada en negociación colectiva, que esté a cargo de la coordinación de los distintos actores que dentro del aparato estatal representan al Gobierno en un proceso de negociación. Este elemento puede resultar de interés para los trabajadores por incorporar de manera protagónica una entidad con un espectro de preocupaciones más amplia que las que aparecen en el horizonte del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES. En todo caso, llama la atención que en ninguna de las propuestas aparezca alguna mención a un ministerio político, como si las negociaciones con los representantes de cientos de miles de funcionarios del sector público no constituyeran un tema político crucial. Resulta razonable en tal sentido la propuesta

de que sea la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) la que asuma el rol protagónico en estas materias.

3.4. Propuesta para el establecimiento de una Mesa Nacional de Negociación para regular las relaciones laborales en el sector público

- i) Medidas de confianza mutua para establecer un ambiente de diálogo, que podrían incluir la incorporación de un número sustantivo de trabajadores a contrata a la planta.
- ii) Establecimiento de una mesa de negociación en que la parte laboral sea designada por la MSP, a fin de elaborar una propuesta legal para un nuevo sistema de empleo público y relaciones laborales que incluya la negociación colectiva y el derecho a huelga.
- iii) Definición de los participantes de la mesa de negociación. Por parte de los funcionarios del sector público debieran estar las quince organizaciones que participan de la MSP. Los representantes del sector público deberían incluir al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda, a la DIPRES y al Servicio Civil. Debería presidir la delegación gubernamental el ministro de SEGPRES. Para facilitar la generación de fórmulas de acuerdo deben participar dos académicos de confianza de ambas partes. Sería adecuado que el Congreso designara representantes para asegurar un apoyo político suficiente respecto a la tramitación legislativa de los acuerdos que requieran ley. Se recomienda además la participación asesora de la OIT.
- iv) Encargar un estudio cuyos términos de referencia sean definidos conjuntamente entre el Servicio Civil y las asociaciones de trabajadores del sector público, que evalúe en detalle la forma como han operado las relaciones laborales, poniendo atención en: la colaboración de las asociaciones con la modernización de los servicios; los procesos de negociación colectivas, diferenciando entre aquellos que se han resuelto si el recurso de la huelga y los que sí han terminado en movimientos huelguísticos; la forma como se han resuelto los servicios mínimos; y los problemas que han causado efectivamente a los derechos de los ciudadanos (en

los términos que define la OIT: que generen peligro de muerte y de seguridad de las personas). Es interesante, además, que la investigación incluya el estudio de las experiencias de negociación colectiva de las instituciones particulares más importantes. De esta forma, una eventual mesa de negociaciones contaría con información seria y fidedigna sobre la realidad de las prácticas de negociación y huelga existentes.

- v) Los temas a negociar serían definidos por las partes. En todo caso, cabe determinar si los temas que se están discutiendo en el marco del seguimiento del Instructivo Presidencial, están recibiendo un tratamiento adecuado y si deben seguir en ese marco. Del mismo modo, resulta inevitable abordar el empleo público. Es posible definir un sistema global admitiendo que en ciertas áreas son necesarios sistemas de empleo particulares. Un tema fundamental a concordar será el de las evaluaciones.^[24] Es indispensable, sin embargo, la formulación de un sistema que realmente dé cuenta de las dificultades de esos procesos.
- vi) Establecimiento de los principios básicos de la negociación: punto de referencia fundamental es la práctica vigente. Se valoran los resultados del estudio indicado en el punto 3.
- vii) Elaboración de un documento de acuerdo.
- viii) Consulta a las bases de las asociaciones representadas.
- ix) Elaboración de un proyecto de ley sobre materias que requieren legislación y reforma constitucional.

[24] Un tema crucial a incorporar es el planteado y explicado por Rodrigo Egaña: “La forma como se ha ido desarrollando la administración pública chilena deja en evidencia un modelo weberiano de burocracia que no es completo, porque la parte laboral no está dispuesta a asumir, esto es, aceptar ventajas y desventajas. Parte de la dificultad es que la parte laboral no está dispuesta a asumir la necesidad de evaluar el funcionamiento y la posibilidad de desvincular a la gente, como contrapartida de la demanda respecto de la ampliación de la planta. Y eso está en la raíz de parte de los problemas (...) Los sistemas de calificación son inútiles. Casi todo el mundo está en Lista 1 (de excelencia), lo que es una señal sobre la distorsión del sistema. Hay que poner esto en la discusión: el tema de los deberes se ha puesto en lo relativo a la ciudadanía, pero es también un deber tener un sistema de relaciones laborales exigible y que tenga posibilidades de sanción” (Entrevista del autor con los directivos del Servicio Civil).

Referencias /

ANEF (2006 A). “La ANEF y la reforma al sistema de pensiones chileno”. Disponible en <http://bit.ly/2DyPfkJ>.

--- (2006 B). “Compromisos de la candidata a Presidente de la República de Chile Dra. Michelle Bachelet con la ANEF” en ANEF (A).

--- (2006 C). “Propuesta para la negociación sectorial ANEF/Gobierno”, en ANEF (2006 A).

--- (2007). “Cuenta del directorio de ANEF a la décima Asamblea Nacional, Período junio 2006 - marzo 2007”.

--- (2011). “Cuenta directorio nacional ANEF, XIV Asamblea Nacional, 11 de abril”.

--- (2013). “Propuesta Programática para un Nuevo Chile”. Disponible en <http://bit.ly/2DwUTzN>.

--- (2016). “La única derrota es no luchar”.

Armstrong, A., R. Águila & D. Rodríguez (2007). “Proposición de proceso de negociación colectiva para los sectores público y municipal”. Camino al Bicentenario Propuestas para Chile. Santiago de Chile, Centro de Políticas Públicas UC.

Benítez, N. (2016). “Exigencias y desafíos de los dirigentes sindicales en el marco de la participación en la gestión del desarrollo de las personas de los servicios”. Ponencia presentada al XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 al 11 de noviembre.

Biblioteca Congreso Nacional de Chile (2003). Historia fidedigna de la Ley N° 19.882.

Bonifaz, R. & D. Bravo (1998). “Mercado del trabajo e institucionalidad laboral en Chile durante los gobiernos de la Concertación”. En *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, editado por J. Cortázar & J. Vial. Santiago: CIEPLAN/DOLMEN.

Concertación de Partidos por la Democracia (1989). Programa de Gobierno, Diario La Época. Disponible en <http://bit.ly/2rusJUQ>.

Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos (2002). “Contratos y remuneraciones de altos directivos públicos”, en *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección pública y compras públicas* (CEP).

Congreso Nacional de Chile (1994). Ley N° 19.296. Establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

___ (2003). Ley N° 19.882. Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.

___ (2011 A). Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Larraín, García, Letelier, Sabag y Pérez Varela, sobre negociación colectiva y derecho a huelga de los funcionarios públicos (Boletín N° 7.293-07).

___ (2011 B). “Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre negociación colectiva y derecho a huelga de los funcionarios públicos”.

___ (2016). Ley 20.955. Perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la dirección nacional del servicio civil.

Consortio para la Reforma del Estado (2009). *Un mejor Estado para Chile*, BID – Gobierno de Chile.

Cortázar, R. (s/f). “Una política laboral para una nueva realidad”. Disponible en <http://bit.ly/2G85UJA>.

Cortázar, R. & J. Vial (eds.) (1998). *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN – DOLMEN, Santiago.

CUT (2014). Protocolo de acuerdo 2014 suscrito entre el Gobierno, la CUT y las organizaciones gremiales del sector público.

CUT – Mesa del Sector público (2015). “Propuesta de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales. Negociación colectiva del sector público, centralizado y descentralizado”, octubre.

___ (2016). “Propuesta de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales del sector público, centralizado y descentralizado”. Disponible en <http://bit.ly/2E0iDgN>.

De la Puente, R. (2012). “Empleo público y derechos laborales”, en Ensignia y Führer (2011) Disponible en <http://bit.ly/2F6jBaO>

___ (2016). “Empleo público y trabajo decente”. Ponencia presentada al XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile 8 al 11 de noviembre.

Domínguez, C. & otros (2017). “Regulación de la negociación colectiva en el sector público. Una propuesta para dar operatividad al Convenio N° 151 de la OIT”. Concurso de políticas públicas, 2016, Pontificia Universidad Católica.

Egaña, R. (2016) “Las relaciones laborales en el Estado: una mirada hacia el futuro”. Santiago, 14 de diciembre de 2016.

Ensignia, J. & A. Führer (2011). Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de Hoy. Fundación Chile 21 y Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en <http://bit.ly/2F6jBaO>

Ferreiro, A. (2013). “Modernización del Estado: una agenda necesaria”, *95 Propuestas para un Chile mejor* Grupo Res Publica Chile.

Gobierno de Chile, CUT y Organizaciones gremiales del sector público (2014). Protocolo de acuerdo 2014.

Gobierno – ANEF (2015). Protocolo de acuerdo.

Ibáñez, M. (2011 A). “Estabilidad laboral en el empleo público: balance y proyecciones”, en Ensignia y Führer, 2011.

___ (2011 B). Relatoría Seminario Internacional Negociación Colectiva en el Sector Público, Santiago de Chile 29 de marzo.

Marcel, M. (2006). “Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado de Chile y desafíos futuros”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 34. (Feb. 2006). Caracas. Disponible en <http://bit.ly/2BnKQLG>

Meier, P. (2011). “Racionalidad y contradicción: el conflicto ANEF – Gobierno en la modernización de la gestión del funcionariado público”. Tesis presentada para obtener el grado de Magister en Antropología y desarrollo, Universidad de Chile.

OHL – COES (2015). Informe anual de huelgas laborales en Chile 2014.

___ (2016). Informe anual de huelgas laborales en Chile 2015.

___ (2017). Informe anual de huelgas laborales en Chile 2016.

OIT (1978). Convenio N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. Convenio sobre la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. Entrada en vigor: 25 de febrero 1981. Disponible en <http://bit.ly/2BoRPEh>.

___ (1981). Convenio N° 154 sobre la negociación colectiva. Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva (Entrada en vigor: 11 agosto 1983) Adopción: Ginebra, 67ª reunión CIT (03 junio 1981) - Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Técnicos). Disponible en <http://bit.ly/2DG5Na4>.

___ (2013). “La negociación colectiva en la administración pública. Un camino a seguir”, en Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª Reunión. Disponible en <http://bit.ly/2E4huFc>.

___ (2014 A). “Collective bargaining in the public service: Bridging gaps for a better future”. Issues paper for discussion at the Global Dialogue Forum on Challenges to Collective Bargaining in the Public Service (Geneva, 2–3 April 2014). Disponible en <http://bit.ly/2rxyyk6>.

___ (2014 B). Global Dialogue Forum on Challenges to Collective Bargaining in the Public Service. Final report of the discussion, Geneva, 2 – 3 Abril. Disponible en <http://bit.ly/2F7Dle8>.

Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector.*, A William Patrick Book, Addison – Wesley Publishing Company, Inc.

Presidencia de la República (2015). Instructivo Presidencial sobre buenas prácticas laborales en desarrollo de personas en el Estado. Disponible en <http://bit.ly/2n7L6t1>.

Proyecto de Reforma y modernización del Estado (2001). “Protocolo de acuerdos Gobierno – ANEF sobre modernización del Estado y Acuerdo complementario ANEF – Gobierno hacia relaciones laborales participativas para una efectiva modernización del Estado”. Disponible en <http://bit.ly/2G7iCbz>.

Rajevic, E. (2015). “Estudio comparado acerca de la institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva en el sector público”. Ministerio de Hacienda.

___ (2016). “Informe final del estudio comparado de sistemas de contratación y modelos de empleo público de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)”. Ministerio de Hacienda.

Rajevic, E., F. Goya & C. Pardo (2002). “Los puestos directivos en el Estado chileno”, en CEP (2002), en *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección pública y compras públicas* (CEP)

Servicio Civil (2015). “Informe de avance de implementación del Instructivo Presidencial sobre buenas prácticas laborales en el desarrollo de personas en el Estado”.

Ministerio de Hacienda (2016). “Hacienda anuncia nueva propuesta de reajuste para el sector público con ‘confianza’ en aprobación de la iniciativa”. Disponible en <http://bit.ly/2rZlzb9>

Walker E., Francisco (2003). *Derecho de las Relaciones Laborales*. Santiago de Chile: Universitaria.

Entrevistas /

1. Rodrigo Lavanderos.
2. Luis Sánchez.
3. Rodrigo Egaña, director nacional del Servicio Civil.
4. Raúl de la Puente, expresidente de la ANEF.
5. María Angélica Ibáñez, asesora de la ANEF.
6. Carlos Insunza, presidente de la ANEF.
7. Discusión de la versión preliminar del presente documento con directivos del Servicio Civil encabezados por su director nacional Rodrigo Egaña.
8. Discusión de la versión preliminar del presente documento con dirigentes de asociaciones de funcionarios públicos y militantes socialistas liderados por el ex presidente de la ANEF Raúl de la Puente.

Elaboración de presupuesto por resultados: lecciones de la reforma presupuestaria austriaca

Gerhard Steger

Ex Director de Presupuestos de Austria

Resumen /

Este artículo describe el reciente proceso de reforma a la institucionalidad presupuestaria austriaca. Dicho proceso intentó abordar tres desafíos. El primero relativo a la dificultad para conciliar roles entre la autoridad presupuestaria y los ministerios sectoriales, donde la primera procura enmarcar los gastos dentro de un esquema restrictivo, mientras que los segundos intentan maximizar la disponibilidad y el uso de los fondos. En este esquema, la discusión se centra en quién controla el gasto, en tanto que la calidad del mismo no suscita interés. El segundo desafío es la dificultad de planificar a mediano plazo en el marco de sistemas presupuestarios tradicionales en que las decisiones se toman con carácter anual. Se analiza la experiencia en la implementación de un marco general de gastos de mediano plazo y se profundiza en los éxitos y desafíos en el uso de este instrumento. El tercero se centra en el hecho de que los presupuestos, en general, no explicitan los resultados que se pretenden alcanzar, lo que atenta contra los esfuerzos para evaluar posteriormente. El artículo describe el nuevo esquema austriaco para la elaboración de presupuesto por resultados y los mecanismos desarrollados para su correcto funcionamiento.

1 /

Temas claves

1. La asignación de recursos limitados a las instituciones públicas y a los ciudadanos es la función central de la elaboración del presupuesto fiscal. En ese contexto, los roles de la autoridad presupuestaria y de los ministerios sectoriales suelen ser percibidos como contradictorios: la autoridad presupuestaria procura enmarcar los gastos dentro de un esquema restrictivo, mientras que los ministerios sectoriales y otros receptores de los recursos públicos intentan maximizar la disponibilidad y el uso de los fondos. Como lo muestra la práctica en muchos países, la autoridad presupuestaria tiende a controlar a los ministerios sectoriales en la medida de lo posible, mientras que los ministerios se esfuerzan por defender y ampliar su margen de maniobra financiera. En este esquema contradictorio, el poder en la toma de decisiones referentes al gasto tiende a captar gran parte de la atención, en tanto que la calidad del gasto (*valor por dinero* para ciudadanos y negocios) no suscita el mismo interés. Un clásico ejemplo es la “fiebre de diciembre”, al término del año fiscal, cuando los ministerios se ven incentivados a gastar todo lo que pueden para asegurarse de que no les resten los fondos inutilizados y evitar la impresión de que podrían haber recibido demasiados recursos, impresión que podría socavar su posición en futuras negociaciones presupuestarias. En este escenario, el uso eficiente de recursos es una prioridad secundaria. Dado lo anterior, este artículo trata sobre el enfoque y las experiencias prácticas austriacas para superar dicha situación y crear un escenario que sea beneficioso tanto para los ministerios como para la autoridad presupuestaria. ¿Pueden diferentes reglas fiscales in-

fluir sobre el comportamiento fiscal de las instituciones públicas para evitar, o al menos reducir, las trampas en que caemos durante la elaboración y ejecución tradicional del presupuesto y así incrementar el *valor por dinero*?

2. En un sistema presupuestario tradicional, las decisiones se toman con carácter anual, lo que implica centrarse en una planificación de corto plazo para todos los actores claves involucrados en la elaboración del presupuesto. Esto no es adecuado para una serie de temas que requieren un enfoque de mediano plazo, al menos para promover la transparencia fiscal hacia los ciudadanos y para apoyar las necesidades de planificación de las instituciones públicas. Por lo mismo, la planificación de mediano plazo se ha ido consolidando en muchos países, aunque con grados de transparencia pública y de obligatoriedad legal que difieren de manera significativa. Este texto analiza la experiencia austriaca en la implementación de un marco general de gastos de mediano plazo y profundiza en los éxitos y desafíos en el uso de este instrumento de planificación para el manejo de las finanzas públicas.

3. El presupuesto es un calzador, no un calzado. Esto significa que el presupuesto no es un fin en sí mismo, sino una herramienta poderosa para financiar las funciones públicas. En muchos países, los presupuestos no explicitan los resultados que se pretende alcanzar en las diferentes áreas de los servicios públicos, centrándose simplemente en la pregunta clave de un presupuesto tradicional: “¿Quién recibe cuánto en un período determinado?”. Por ende, la respuesta explícita a la pregunta “¿qué institución debe entregar qué resultados en un período determinado?” suele no estar contemplada en el presupuesto, mientras que las evaluaciones posteriores no se traducen en consecuencias presupuestarias. Esto atenta contra los esfuerzos para evaluar con posterioridad si se han alcanzado los resultados esperados. En relación a esto, este artículo presenta la experiencia austriaca en la elaboración de presupuestos por resultados, procurando conciliar la asignación de recursos con los resultados de políticas. Además, busca responder a la pregunta: ¿Cómo pueden vincularse los resultados esperados, los productos e indicadores con el presupuesto en todos sus niveles y hasta qué punto la información de desempeño incluida en el presupuesto es realmente utilizada por los actores claves en el discurso político?

Reforma presupuestaria austriaca: hechos y cifras

4. La preparación de la reforma se remonta a fines de los años noventa, cuando el Departamento de Presupuesto (DP) del Ministerio de Finanzas impulsó una iniciativa para transformar el anterior sistema presupuestario, percibido como inadecuado para un manejo efectivo de las finanzas públicas. Sus mayores falencias tenían que ver con la falta de incentivos para que las unidades administrativas gastaran los fondos presupuestarios de manera más eficiente. La planificación de mediano plazo estaba aún en una fase muy embrionaria; el presupuesto estaba orientado a los insumos y no incluía los resultados esperados por los ciudadanos. El sistema presupuestario estaba basado en el efectivo disponible sin devengar flujos futuros, lo que se traducía en importantes cegueras, en especial en lo relativo a contar con una visión clara y certera de las finanzas públicas. Por ello, el DP aspiraba a implementar un sistema presupuestario que promoviera el interés de los propios ministerios competentes en evitar gastos ineficientes e inefectivos, una eficiente planificación presupuestaria de mediano plazo, un presupuesto en función de resultados y una transparencia fiscal con una visión veraz y justa.

5. El DP buscó y obtuvo apoyo político del ministro de Finanzas y del Parlamento para llevar a cabo un proceso de reforma presupuestaria, el que involucró la creación de un comité informal de reforma en 2004, integrado por los portavoces presupuestarios de cada partido político representado en el Parlamento, el Ministerio de Finanzas (a través del DP), la Oficina del Primer Ministro (Cancillería en el caso austriaco) y la Contraloría.^[1] El comité se reunió en varias oportunidades durante el año para discutir las propuestas del DP y los respectivos borradores legales. Las reuniones del comité no eran públicas y eran estrictamente informales, lo que facilitaba una discusión abierta y la generación de un ambiente de confianza entre los diferentes actores, en particular los representantes de los partidos políticos del oficialismo y de la oposición. El DP describió la reforma como un proyecto de modernización para el país que no tendría ningún sesgo partidista y que sería útil para futuros

[1] Court of Audits en inglés, correspondiente a la entidad superior de auditoría de Austria.

gobiernos de cualquier orientación política. El director del DP presidió el comité e impulsó la agenda de reforma, elaboró propuestas, acogió sugerencias de los actores políticos para eventuales enmiendas y presentó los borradores conceptuales y legales.

6. Tras varios años de discusiones preliminares en este comité, la reforma fue unánimemente aprobada por el Parlamento entre 2007 y 2009.^[2] Esta abarcaba al gobierno central, incluidas las transferencias a los gobiernos subnacionales,^[3] y se implementó en dos etapas: en 2009 el marco general de gasto de mediano plazo y el uso de remanentes presupuestarios interanuales y en 2013 la nueva estructura presupuestaria, mayor flexibilidad para reasignaciones dentro del año, contabilidad en base devengada y elaboración de presupuestos por resultados. En 2013, los siguientes cuatro principios constitucionales entraron en vigencia: orientación a resultados, transparencia, eficiencia, y visión veraz y justa de las finanzas del gobierno central. La decisión parlamentaria de enmendar la Constitución en función de estos principios había sido tomada en diciembre de 2007, lo que creó un fuerte “campo magnético” para la implementación oportuna de la reforma, ya que un presupuesto para el año 2013 que no incorporara todos estos componentes habría violado la Constitución.^[4]

7. Un aspecto clave del desarrollo de la reforma austriaca fue apoyarse

.....
[2] Debido al carácter detallado de la Constitución de Austria, la reforma requirió enmiendas constitucionales. La aprobación por parte del Parlamento tuvo lugar en 2007 y fue seguida por enmiendas a la Ley Orgánica de Presupuesto, lo que introdujo un marco general de gasto de mediano plazo y una flexibilidad de arrastre generalizada a partir de 2009. Para fijar los otros elementos de la reforma, se aprobó una nueva Ley Orgánica de Presupuesto (OBL 2013 de Austria) en 2009, que entró en vigencia con el presupuesto del gobierno central correspondiente al año 2013.

[3] Originalmente, las regiones (9) y los municipios (aproximadamente 2.100) se opusieron a la adopción de la reforma. Debido al poder que tienen las regiones y los municipios en el sistema político austriaco, el gobierno central se abstuvo de obligar a los gobiernos regionales y locales a adoptarla. Con el tiempo, la resistencia de las regiones y de los municipios fue cediendo. Una de las nueve regiones (Styria) adoptó de manera voluntaria la reforma a partir de 2015. La contabilidad y el presupuesto basados en valores devengados se aplicarán a las regiones y a los municipios más grandes a partir de 2019 y a los gobiernos locales más pequeños, a partir de 2020 (con carácter vinculante, de acuerdo a una regulación conjunta dictada por el ministro de Finanzas y el Contralor, quienes, según la Constitución de Austria, tienen la competencia para establecer estas reglas).

[4] Dentro del DP, esta estrategia fue catalogada, haciendo una analogía con el fútbol, como un “pase en profundidad” para lograr una meta de reforma minimizando las posibilidades de resistencia.

casi en su totalidad en funcionarios públicos provenientes, por lo general, del DP y de los departamentos de tecnologías de la información y contabilidad (ambos dependientes del Ministerio de Finanzas), la Contraloría y las unidades presupuestarias dentro de la Oficina del Primer Ministro y de los ministerios sectoriales, para diseñar e implementar la reforma. Este foco casi exclusivo en el personal administrativo apuntaba a generar un sentimiento de compromiso y apropiación entre los empleados públicos y a asegurar que las destrezas necesarias para operar las herramientas de la reforma estuvieran suficientemente desarrolladas en ellos. Sin embargo, el desarrollo de programas computacionales requirió un importante apoyo externo. El costo global externo para el diseño y la implementación de la reforma ascendió a aproximadamente € 30 millones, cifra modesta si se compara a nivel internacional.

8. El Ministerio de Finanzas realizó una organización minuciosa del proyecto para asegurar que todos los elementos de la reforma fueran diseñados, discutidos con todos los actores involucrados y enmendados según necesidad, aprobados por los actores políticos en su debido momento e implementados de manera exitosa. En 2004 se estableció un equipo de reforma dentro del DP y este siguió activo incluso después de su implementación. Este equipo, dirigido por el director del DP e integrado por sus dos subdirectores junto a cuatro o cinco personas que trabajaban a tiempo completo en la reforma, se reunió de manera semanal. Este “núcleo” de la reforma elaboró la agenda, coordinó el trabajo en documentos claves (como el plan maestro para la implementación de la reforma, conceptos para áreas claves y proyectos de ley), supervisó todo el proceso y mantuvo informado al ministro de Finanzas para solicitar su apoyo en caso de resistencia política y vacilaciones respecto del proyecto. Un segundo grupo de trabajo estaba integrado por el equipo central y personal de los departamentos de tecnologías de la información y contabilidad del Ministerio de Finanzas. Este equipo de aproximadamente 20 personas se reunió al menos dos veces al mes para coordinar aspectos presupuestarios, contables y tecnológicos, y para asegurar que todas las personas involucradas siguieran una concepción uniforme de los requerimientos de la reforma. Su objetivo era asegurar que el Ministerio de Finanzas y todos sus departamentos involucrados en el diseño e implementación de la reforma hablaran con una sola voz. El

Ministerio de Finanzas (con sus dos departamentos: DP y de tecnologías de la información y contabilidad) se reunió con todos los ministerios sectoriales, otros poderes del Estado y demás instituciones autónomas, dos a tres veces al año para informarles sobre los conceptos claves de la reforma, roles de los diferentes actores involucrados y otros asuntos importantes relacionados con aquella. Esta “junta consultiva” buscaba recabar de manera periódica información para asegurar que sus puntos de vista fueran tomados en cuenta. Por otra parte, los dos departamentos utilizaron esta instancia para averiguar acerca de eventuales falencias en el diseño e implementación de la reforma. Los tres órganos (equipo central, equipo ampliado y junta consultiva) fueron creados varios años antes de la entrada en vigencia de la reforma y siguieron operando durante un periodo significativo, para monitorear su implementación y determinar eventuales cursos de acción. Pese a esta preparación e implementación estructurada, de todas formas surgieron algunos problemas técnicos después que la reforma entró en vigencia, en especial en las áreas de contabilidad y elaboración de presupuestos, y los órganos antes mencionados tuvieron que lidiar con ellos. Esto viene a demostrar que las reformas presupuestarias son especialmente complejas y representan proyectos demandantes que requieren una minuciosa preparación y responsabilidades claras tanto antes como después, y que incluso cuando se toman estas precauciones, existe el riesgo de que algunos temas, especialmente aquellos de carácter técnico, sufran posteriores ajustes.

3 /

Nueva estructura presupuestaria

9. La nueva estructura presupuestaria introducida en 2013 apuntaba a combinar una mayor flexibilidad para los ministerios sectoriales con una creciente transparencia presupuestaria. Antes de la reforma, el presupuesto incluía más de 1.100 asignaciones que requerían la aprobación del Parlamento y que estaban estructuradas de acuerdo a unidades administrativas. En el presupuesto de 2013 estas asignaciones fueron agregadas en aproximadamente 70 (en 2017 se redujeron a 66) presupuestos globales, definidos de acuerdo a objetivos generales de gasto y

sujetos a la aprobación del Parlamento.^[5] De este modo, las decisiones de asignación presupuestaria del Parlamento después de la reforma están ahora ubicadas en un mayor nivel de agregación, a la vez que se sigue entregando al Parlamento las asignaciones presupuestarias más detalladas y se publican para asegurar una total transparencia. El Parlamento fue compensado por esta merma en su poder de decisión confiriéndosele mayor autoridad en la especificación de criterios de desempeño (véase más adelante la sección 6 sobre elaboración de presupuestos por resultados). Asimismo, a cambio de una mayor flexibilidad presupuestaria para el gobierno, el Parlamento insistió en ampliar de manera significativa los requerimientos de rendición de cuentas presupuestarias para poder disponer de todos los detalles.^{[6],[7]} Más aún, el Ministerio de Finanzas publica en su sitio web informes mensuales de ejecución del presupuesto.^[8] En Austria, esta información suele ser utilizada por los medios de comunicación.

10. El sistema presupuestario federal de Austria limita no solo el gasto, sino que también la cantidad de personal contratado. Esto restringe hasta cierto grado la flexibilidad presupuestaria, en la medida en que las reasignaciones de gasto tienen que respetar los límites de personal definidos para cada ministerio y el equivalente de personal contratado a tiempo completo por cada año fiscal.^[9]

DIAGRAMA N° 1 / Nueva estructura presupuestaria austriaca para los

.....
[5] Como se describe en el párrafo 11, por lo general un presupuesto global está relacionado con la gestión del ministerio respectivo y los otros presupuestos globales se centran en las diferentes áreas políticas.

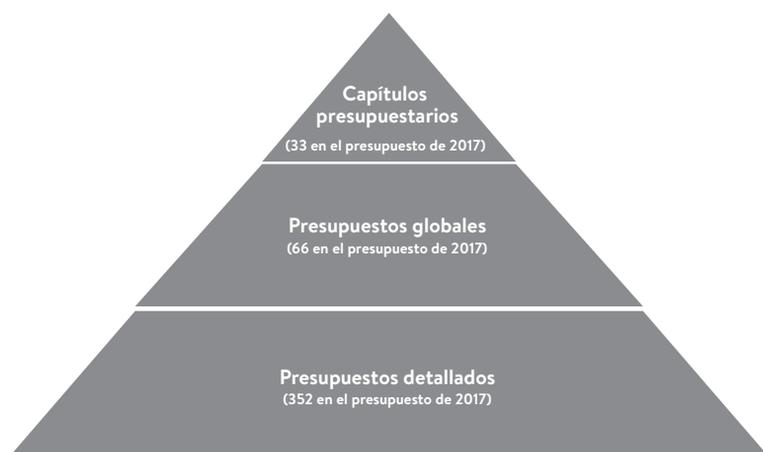
[6] Estos requerimientos están estipulados en la ley orgánica de presupuestos.

[7] Por ejemplo, cuadros estándares relativos a la ejecución del presupuesto para cada mes transcurrido y dos informes exhaustivos sobre la actual ejecución presupuestaria (uno en primavera y otro en otoño); informes trimestrales sobre reasignaciones presupuestarias en el año y obligaciones presupuestarias recientemente creadas para años futuros; informes anuales sobre (1) las reservas presupuestarias existentes provenientes de los remanentes, (2) pasivos, (3) aplazamientos de cuentas por cobrar y (4) subsidios.

[8] Estos informes son publicados al final del mes siguiente al mes informado (por ejemplo, las cifras de ejecución presupuestaria de abril se presentan a fines de mayo).

[9] Esto se realiza en el marco general presupuestario de mediano plazo (una sección en cada ley de marco presupuestario trata sobre estas restricciones de personal por ministerio). Estas restricciones son obligatorias para la ley presupuestaria anual.

ministerios sectoriales, instituciones autónomas y demás
poderes del Estado



11. El presupuesto 2017 del gobierno central de Austria consiste en 33 capítulos presupuestarios asignados a los ministerios^[10] y a los poderes del Estado y órganos autónomos.^[11] Cada ministerio abarca uno o más capítulos presupuestarios (mientras más grande el portafolio de un ministerio, mayor la cantidad de capítulos presupuestarios).^[12] Por ejemplo, debido a sus amplias competencias, el Ministerio de Finanzas abarca ocho de los 33 capítulos presupuestarios.

Cada capítulo presupuestario abarca uno o varios presupuestos globales que representan importantes segmentos del presupuesto de un ministerio. Por lo general, un presupuesto global incluye los gastos de gestión del ministerio mismo, mientras que los otros presupuestos globales están dirigidos a las áreas de política claves de ese ministerio. Algunos ejemplos:

- El Ministerio de Justicia es responsable de:

[10] Incluye la Cancillería (equivalente a la oficina del Primer Ministro).

[11] Parlamento, Oficina del Presidente, Tribunales Supremos, Ombudsman y Contraloría.

[12] Los demás poderes e instituciones autónomas tienen un capítulo presupuestario cada uno.

- un capítulo presupuestario con tres presupuestos globales:
 - o gestión del ministerio
 - o análisis jurisprudencial (en particular, las cortes)
 - o sistema penal (en particular, las cárceles)
- El Ministerio del Trabajo, Asuntos Sociales y Protección del Consumidor abarca tres capítulos presupuestarios y siete presupuestos globales:
 - capítulo presupuestario “Trabajo”:
 - o mercado laboral
 - o inspección laboral
 - capítulo presupuestario “Asuntos Sociales y Protección del Consumidor”:
 - o gestión
 - o cuidado
 - o alimentación y compensación
 - o apoyo para personas con discapacidad
 - capítulo presupuestario “Seguro de Pensiones”:
 - o un presupuesto global centrado en las transferencias respectivas desde el gobierno central
- El Ministerio de Educación abarca:
 - un capítulo presupuestario con dos presupuestos globales:
 - o gestión y servicios
 - o escuelas y docentes
- El Ministerio de Agricultura, Forestación, Medio Ambiente y Manejo del Agua abarca dos capítulos presupuestarios con cinco presupuestos globales:
 - capítulo presupuestario “Agricultura, Forestación y Manejo del Agua”:
 - o gestión y servicios
 - o agricultura y espacio rural
 - o forestación, manejo de los recursos hídricos y amenazas naturales
 - capítulo presupuestario “Medio Ambiente”:
 - o política medioambiental general
 - o gestión de residuos, suministro de agua y químicos
- El Ministerio de Finanzas abarca ocho capítulos presupuestarios

con trece presupuestos globales:

- capítulo presupuestario “Gestión Financiera”:
 - o gestión y servicios
 - o autoridad tributaria y aduanera
 - o autoridad y representación legal
- capítulo presupuestario “Cargos Públicos”:
 - o un presupuesto global “cargos públicos”
- capítulo presupuestario “Pensiones – Empleados Públicos”:
 - o pensiones – empleados públicos
 - o prestación por cuidados
- capítulo presupuestario “Ajuste Financiero”:
 - o transferencias a otros niveles del gobierno
 - o fondos para la mitigación de desastres
- capítulo presupuestario “Activos Federales”:
 - o garantías federales
 - o administración de los activos federales
- capítulo presupuestario “Estabilidad del Mercado Financiero”:
 - o un presupuesto global “estabilidad del mercado financiero”
- capítulo presupuestario “Departamento de Caja”:
 - o un presupuesto global “departamento de caja”
- capítulo presupuestario “Operaciones Financieras y Permuta de Divisas”:
 - o un presupuesto global “operaciones financieras y permuta de divisas”

12. El paso de más de 1.100 asignaciones a muchos menos presupuestos globales obedecía a dos razones principales. Por un lado, otorgarles mayor flexibilidad a los ministerios para reasignar fondos dentro de sus presupuestos sin que sea necesaria la aprobación del Parlamento, siempre y cuando no sobrepasen el límite de gasto de un presupuesto global y salvo algunas excepciones técnicas.^[13] En tanto, el Ministerio

[13] Estas excepciones se aplican a todos los niveles presupuestarios y no permiten las siguientes reasignaciones (secciones 36, 53 y 54 de la OBL 2013 de Austria):

- a) entre partidas en efectivo y partidas que no son en efectivo (por ejemplo, desde gastos para salarios públicos hacia la depreciación y viceversa);

de Finanzas y la Contraloría deben ser informados en un plazo máximo de dos semanas.^[14] Por otro lado, las anteriores asignaciones presupuestarias solían tener nombres muy técnicos, mientras que los nuevos presupuestos globales utilizan una terminología general mucho más fácil de comprender. Esto promueve una mayor comprensión del público y, por ende, una mayor transparencia del presupuesto.

13. Cada presupuesto global está subdividido en presupuestos detallados, cada uno de los cuales es designado a una unidad administrativa específica dentro de un ministerio, institución autónoma o poder del Estado.^[15] Los presupuestos detallados existen en dos niveles para ajustarse a diferentes estructuras ministeriales. Mientras los ministerios con estructuras menos complejas requieren solo un nivel de presupuesto detallado (presupuesto detallado de primer nivel), los ministerios con una estructura más compleja pueden tener presupuestos detallados con un mayor nivel de subclasificación (presupuestos detallados de segundo nivel). El presupuesto 2017 incluye 352 presupuestos detallados, de los cuales 209 son de primer nivel y 143 de segundo nivel. Si se comparan con los presupuestos detallados, las subasignaciones presupuestarias, que suman aproximadamente 55.000, brindan un nivel mucho mayor de detalle. Las subasignaciones se publican en el sitio web del Ministerio de Finanzas y entregan un alto nivel de información presupuestaria. Los montos presupuestados en los presupuestos detallados y en las subasignaciones no son legalmente vinculantes y pueden ser reasignados

-
- b) desde gastos para (i) inversiones u (ii) otorgamiento de préstamos y avances reembolsables, a gastos distintos del grupo “gastos por actividades de inversión” o del grupo “gastos por la otorgación de préstamos y avances reembolsables”, respectivamente;
 - c) entre áreas de gasto fijo y variable, así como entre áreas distintas de gasto variable (véase el párrafo 28);
 - d) entre gastos comprometidos y gastos no comprometidos.

Para c) y d) se pueden establecer excepciones a través de leyes. La aplicación de esta cláusula de excepción es poco usual (un ejemplo de este tipo de aplicación relativa a c) existe en el ámbito de la política laboral).

[14] Estas instituciones no pueden objetar la reasignación informada, siempre y cuando cumpla con las respectivas disposiciones legales descritas en este párrafo.

[15] La Cancillería es equivalente a un ministerio.

durante la ejecución presupuestaria.^[16]

14. Los capítulos presupuestarios son consolidados en “rúbricas”.^[17] Mientras que cada capítulo presupuestario es asignado a un ministerio específico, una rúbrica, tal como está definida en la Ley Orgánica de Presupuesto de Austria (OBL), representa una agrupación de presupuestos relacionados con un área más amplia de política pública usualmente cubierta por varios ministerios. Esto debiera facilitar la comprensión del presupuesto al indicar las áreas generales de gasto al margen de las líneas divisorias entre ministerios. Por ende, como regla general, las reasignaciones entre rúbricas requieren la aprobación del Parlamento, mientras que las reasignaciones dentro de las rúbricas no están sujetas a esta restricción.^[18] Las rúbricas desempeñan un rol clave en el proceso de planificación presupuestaria de mediano plazo que se abordará más adelante. La estructura presupuestaria de Austria comprende cinco rúbricas:

- i) Asuntos del gobierno central, cortes y seguridad: esta rúbrica cubre la Oficina del Primer Ministro, ministerios del Interior, Unión Europea, Integración y Relaciones Exteriores; Justicia; Defensa; dos capítulos presupuestarios del Ministerio de Finanzas,^[19] y los demás poderes e instituciones autónomas (ver nota 11).
- ii) Empleo, servicios sociales, salud y familia: esta rúbrica abarca los ministerios del Trabajo, Asuntos Sociales y Protección del Consumidor; Salud; Familias y Juventud, y un capítulo presupuestario del Ministerio de Finanzas.
- iii) Educación, investigación, arte y cultura: esta rúbrica compren-

[16] Pero deben considerarse las restricciones descritas en la nota 13.

[17] Otro término utilizado para “rúbrica” es apartado. Los límites de gastos de las rúbricas (apartados) pueden ser más altos que la suma de los capítulos presupuestarios cubiertos. En estos casos, la rúbrica respectiva incluye una reserva de gasto a la que determinados capítulos presupuestarios asignados a esta rúbrica específica pueden optar bajo circunstancias muy restrictivas (véase la OBL 2013 de Austria, sección 54(7)). En la práctica, esta reserva de gasto es simplemente financiada con un monto inferior a € 10 millones por rúbrica, lo que no entrega un margen presupuestario significativo.

[18] Las restricciones descritas en la nota 13 también se aplican en este caso.

[19] Gestión Financiera, Cargos Públicos.

de los ministerios de Educación y de Ciencias, Investigación y Economía; el capítulo presupuestario “Arte y Cultura” (asignado a la Oficina del Primer Ministro), y un capítulo presupuestario adicional para la investigación (asignado al Ministerio del Transporte, Innovación y Tecnología).^[20]

- iv) Asuntos Económicos, infraestructura y medio ambiente: este apartado incluye los ministerios de Transporte, Innovación y Tecnología; Agricultura, Forestación, Medio Ambiente y Manejo del Agua; el capítulo presupuestario “Economía” (asignado al Ministerio de Ciencias, Investigación y Economía), y los capítulos presupuestarios “Ajuste Financiero”, “Activos Federales” y “Estabilidad del Mercado Financiero” (todos asignados al Ministerio de Finanzas).
- v) Gestión financiera e intereses: esta rúbrica incluye dos capítulos financieros asignados al Ministerio de Finanzas: “Departamento de Caja” y “Operaciones de Financiamiento y Permuta de Divisas”.

4 /

Flexibilidad presupuestaria

15. Antes de la reforma, una larga tradición permitía cierta flexibilidad en la ejecución del presupuesto federal de Austria. Estos elementos de flexibilidad eran cubiertos por provisiones específicas en la ley de presupuestos cada año, en una lógica de caso a caso^[21] y referidos a (i) reasignaciones específicas dentro del presupuesto anual; (ii) gastos adicionales si estaban cubiertos por ingresos adicionales (que superaran los montos presupuestarios respectivos), y (iii) remanentes específicos de fondos no gastados. De acuerdo a la legislación presupuestaria, el uso de estas medidas de flexibilidad específicas requería el consentimiento del

.....
[20] La estructura presupuestaria revela un paralelismo dentro de la estructura gubernamental: las competencias relativas a la investigación están divididas entre dos ministerios.

[21] Cada caso era cubierto por una disposición específica en la ley anual que por lo general incluía una larga lista de este tipo de disposiciones especiales (aproximadamente 100 disposiciones especiales eran usuales en una ley).

Ministerio de Finanzas. De esta manera, la flexibilidad presupuestaria fue ampliada y generalizada de manera significativa en el marco de la reforma. Esto fue relevante dentro y más allá del presupuesto anual. El incremento y la generalización de la flexibilidad presupuestaria obedecían a la idea de que esto generaría una situación beneficiosa tanto para el Ministerio de Finanzas como para los ministerios sectoriales. Los ministerios tendrían un importante incentivo para gastar con más prudencia porque podrían destinar los fondos ahorrados^[22] a otros fines y, de este modo, ampliar su margen de maniobra si las circunstancias cambiantes dentro de un año presupuestario requirieran una modificación en las prioridades de gasto. El Ministerio de Finanzas, por su parte, pudo aprovechar la mayor flexibilidad presupuestaria para responder a las demandas de fondos presupuestarios adicionales por parte de los ministerios, además de desempeñar el importante rol de guardián en tanto se requería su consentimiento para reasignar entre presupuestos globales y para el uso de remanentes (véase párrafos 16 y 19). Un argumento clave del Ministerio de Finanzas frente a los ministerios a este respecto es que si hay nuevos requerimientos que no fueron considerados en la planificación presupuestaria, los ministerios sectoriales pueden hacer uso de la mayor flexibilidad para repriorizar gastos y cubrir las nuevas necesidades sin optar a fondos adicionales. Con respecto a la flexibilidad presupuestaria, esta situación en la que todos salen favorecidos se refleja en el lema informal de este componente de la reforma presupuestaria: “cada ministro es su propio ministro de Finanzas”.

16. La flexibilidad presupuestaria relativa a las reasignaciones se determina según nivel del presupuesto. Se integraron disposiciones específicas en la Ley Orgánica de Presupuestos^[23] y en las leyes de presupuesto de cada año que permiten reasignaciones sin aprobación

[22] A partir del presupuesto de 2013 esto fue, con algunas excepciones descritas en la nota 13, una regla general que no distinguía entre motivos endógenos y exógenos para ahorrar fondos. El DP estaba muy consciente de que a veces era difícil asignar fondos no gastados a una de estas dos razones. Por ello, el DP simplemente quería evitar discusiones complicadas sobre razones endógenas y exógenas, y apuntó a crear incentivos para motivar a los ministerios a gastar menos. Los resultados iniciales fueron muy alentadores y demostraron que este incentivo tuvo buenos efectos (véanse los párrafos 22 a 25).

[23] Véase la OBL 2013 de Austria, sección 53(1).

parlamentaria (salvo un par de restricciones técnicas).^[24] Estas disposiciones permiten:

- Reasignaciones entre capítulos presupuestarios (asignados a un mismo o a diferentes ministerios) incluidos en una misma rúbrica: se requiere la aprobación de todos los ministerios involucrados, incluido el de Finanzas.
- Reasignaciones entre diferentes presupuestos globales asignados al mismo ministerio y dentro de la misma rúbrica: se requiere la aprobación del Ministerio de Finanzas.
- Reasignaciones entre diferentes presupuestos detallados incluidos dentro de un presupuesto global: las decisiones son tomadas por el respectivo ministerio sectorial, que es el que debe informar al Ministerio de Finanzas dentro de un plazo máximo de dos semanas.^[25]

Para reasignaciones entre rúbricas y aumentos en el monto máximo de gasto, se requiere de enmiendas a la Ley de Presupuestos, para lo que es necesaria la aprobación del Parlamento. Lo mismo ocurre respecto de otras restricciones técnicas para las reasignaciones.^[26]

17. En la práctica esta flexibilidad presupuestaria suele ser utilizada por los ministerios sectoriales, para adaptarse a los cambiantes requerimientos de gasto, y por el Ministerio de Finanzas, para rechazar solicitudes de fondos adicionales por parte de los ministerios sectoriales. Esto viene a destacar que la nueva flexibilidad presupuestaria es ocupada por todos los actores claves —los ministerios sectoriales/ las entidades autónomas y el Ministerio de Finanzas— para enfrentar los desafíos de la ejecución anual del presupuesto. A su vez, la mayor flexibilidad presupuestaria reduce la necesidad de presupuestos adicionales, puesto que muchas reasignaciones ya no requieren la aprobación del Parlamento.

18. Un caso clave de aplicación de la mayor flexibilidad presupuestaria son los remanentes. Antes de la reforma, la Ley de Presupuestos permitía una cierta cantidad de remanentes que eran evaluados caso a

[24] Véase la nota 13.

[25] Esta información describe la reasignación y su lógica respectiva.

[26] Véase la nota 13.

caso.^[27] Estas disposiciones no establecían la autorización del uso de remanentes como una regla presupuestaria general, sino que se aplicaban de manera restrictiva. Por lo mismo, la llamada “fiebre de diciembre” era un fenómeno usual al término del año fiscal, por lo que las decisiones de gasto no siempre creaban suficiente *valor por dinero* para los contribuyentes, ya que el principal propósito era evitar que sobrara dinero.

19. La nueva OBL 2013 de Austria^[28] consolidó el uso generalizado de remanentes (con algunas excepciones técnicas).^[29] Los remanentes pueden financiarse ya sea gastando menos de lo proyectado en el presupuesto anual o por ingresos superiores a los montos presupuestados (véase el párrafo 20). Los remanentes son generados al nivel de los presupuestos detallados,^[30] y se asignan a unidades administrativas específicas. Esto genera un incentivo en las unidades administrativas de gastar el dinero de los contribuyentes con cautela, puesto que ahora estas podrían utilizar los ahorros (y los respectivos remanentes) dentro de sus competencias. Para aumentar aún más el efecto de la política presupues-

[27] Cada remanente requería una disposición legal especial. Esto se tradujo en un gran número de disposiciones en cada Ley de Presupuestos.

[28] OBL 2013 de Austria, sección 55.

[29] Excepciones técnicas:

- reasignaciones realizadas contraviniendo disposiciones legales del presupuesto;
- endeudamiento neto a nivel del capítulo presupuestario más elevado de acuerdo a la ejecución presupuestaria si se compara con el monto respectivo en la Ley de Presupuestos (esto puede suceder especialmente si los ingresos obtenidos son inferiores a los presupuestados);
- reducciones temporales o permanentes de asignaciones presupuestarias aprobadas (de acuerdo a la sección 52 de la OBL de Austria, estas reducciones requieren la aprobación de todo el gobierno federal).

[30] Los remanentes se documentan de manera electrónica en el sistema presupuestario y son publicados (por ejemplo, en el balance anual financiero). Para ahorrar intereses, los remanentes no son entregados al momento de su generación, sino al ser utilizados. Los remanentes pueden ser conservados sin límite de tiempo para evitar una “fiebre de diciembre” en futuros años fiscales. Mientras más tiempo transcurre sin que los remanentes sean utilizados, mayor es el ahorro en intereses. Los remanentes pueden ser suprimidos por el Ministerio de Finanzas con el consentimiento del ministerio sectorial en cuyo capítulo presupuestario ocurrieron los ahorros. Esta supresión ha sucedido en el caso de intereses ahorrados y es responsabilidad del propio Ministerio de Finanzas. La motivación para proceder de este modo fue evitar el incentivo de presionar (dentro del gobierno) al Ministerio de Finanzas para, en futuros presupuestos, subfinanciar el pago de intereses debido a la existencia de remanentes importantes, que pudieran ser utilizados para pagar el monto faltante en el presupuesto por concepto de intereses y, a su vez, hacer uso del espacio presupuestario para financiar gastos adicionales en otros ámbitos.

taria con respecto a los remanentes, la OBL de Austria permite el uso de reservas sin límite para cualquier propósito en particular (aunque con ciertas excepciones técnicas).^[31] La evidencia anecdótica indica que la mayor flexibilidad en el uso de remanentes fue un incentivo especialmente importante para generar reservas. Sin embargo, en su práctica presupuestaria, cada ministerio sectorial puede utilizar su espacio de gestión para contradecir este incentivo. Por ejemplo, al asignar recursos en futuros presupuestos, el ministerio sectorial puede reducir los gastos de una determinada unidad administrativa bajo un nivel razonable, obligándola a utilizar todos o casi todos sus remanentes acumulados. Esto probablemente anularía cualquier interés de esa unidad administrativa específica por ahorrar recursos en el futuro. Por ello, para cambiar el comportamiento fiscal permitiendo un mayor grado de flexibilidad con respecto al uso de remanentes resulta clave la cooperación del ministerio sectorial responsable. Del mismo modo, el uso de estos recursos requiere la autorización del Ministerio de Finanzas. Por un lado, esto es clave para asegurar que las reservas financieras sean utilizadas solo para proyectos que pueden estar completamente cubiertos por esas reservas y que no abran la posibilidad para una mayor carga presupuestaria en el futuro.^[32] Por otro lado, esta prerrogativa del Ministerio de Finanzas debe ser manejada con cautela para no desalentar el uso futuro de remanentes (véase párrafo 24).

20. La reforma austriaca no apuntó únicamente a restringir el gasto, sino que también a permitir la utilización de ingresos mayores a los presupuestados: si los ingresos en un capítulo presupuestario superan los montos previstos para el año fiscal respectivo, los ingresos adicionales pueden también ser asignados como reservas. Esto no se aplica a todos los tipos de ingresos y existen disposiciones legales que establecen un

.....
[31] Los ingresos adicionales obtenidos de transacciones presupuestarias reservadas y para proyectos financiados por la Unión Europea pueden ser prorrogados, pero deben ser utilizados para sus respectivos objetivos.

[32] Por ejemplo, se crearía este tipo de carga para futuros años presupuestarios si un ministerio pretendiera financiar una nueva transferencia permanente utilizando remanentes. Como esta transferencia no estaría limitada en el tiempo, el argumento del ministerio no sería creíble en la medida en que una transferencia permanente no puede ser cubierta por remanentes limitados. La solicitud del ministerio se traduciría en una futura carga presupuestaria; por ello, el Ministerio de Finanzas debería hacer valer su función de guardián y rechazar la solicitud del ministerio.

cierto número de excepciones.^[33] Por ejemplo, este enfoque no se aplica en el caso de los “ingresos impositivos”,^[34] ya que las autoridades austriacas deseaban evitar problemas de imagen pública que podrían darse en el contexto de controles tributarios severos que pudieran ser utilizados para aumentar las reservas del Ministerio de Finanzas.

21. En forma análoga a los incentivos para constituir reservas, la OBL de Austria establece sanciones si la disciplina fiscal es infringida. Si a nivel de un presupuesto global se excede el límite presupuestado de gasto sin autorización, o si en un capítulo presupuestario los endeudamientos netos al final de un año fiscal superan los endeudamientos netos presupuestados, entonces se puede establecer una “reserva negativa” para compensar la falta de disciplina fiscal.^[35] La reserva negativa se implementa a través de una reducción en las asignaciones presupuestarias aprobadas. La OBL de Austria establece sanciones adicionales en el caso de incumplimientos de la disciplina fiscal, como, por ejemplo, ampliar la obligación del respectivo ministerio sectorial para obtener la aprobación del Ministerio de Finanzas antes de realizar transacciones financieras:^[36] una regulación del Ministerio de Finanzas determina que los ministerios sectoriales deben contar con su aprobación para proyectos que superen ciertos umbrales financieros.^[37] Una sanción incluida en la OBL establece la reducción de 50 por ciento de estos umbrales. Adicionalmente, el Ministerio de Finanzas puede disminuir los fondos disponibles del ministerio respectivo hasta alcanzar el monto de la obligación financiera que ha sido incumplida por el ministerio en violación a la disposición respectiva de la OBL.^[38] Estas sanciones han sido

.....
[33] La sección IX de la Ley de Presupuestos de Austria establece la mayoría de estas excepciones.

[34] Otra excepción estipulada en la Ley de Presupuestos 2017 son los ingresos adicionales provenientes de ciertas acciones públicas.

[35] Véase la OBL 2013 de Austria, secciones 52 (4) y 55 (2).

[36] Véase la OBL 2013 de Austria, sección 86 (3).

[37] Estos umbrales están determinados de manera diferente según los tipos de proyectos. Por ejemplo, los umbrales para los contratos de servicios así como para las subvenciones suman € 1 millón por año (€ 2 millones por año si se aplica un contrato modelo que es aprobado por el Ministerio de Finanzas).

[38] Véase la OBL 2013 de Austria, sección 86 (3).

un fuerte disuasivo contra el incumplimiento de las reglas presupuestarias y por ello han sido utilizadas en raras ocasiones.

22. La aplicación de la flexibilidad presupuestaria con respecto al uso de remanentes se tradujo en un aumento significativo de las reservas. El menor gasto en un año fiscal no se tradujo únicamente en una postergación simple de ciertos gastos (las reservas serán gastadas con posterioridad), sino que permitió también ahorrar intereses. Los remanentes generados caso a caso sumaron aproximadamente 5 por ciento del gasto del gobierno central en 2005 y 2006,^[39] y aumentaron en forma acelerada entre 2008^[40] y 2010-2011 (27,2 y 27,6 por ciento del gasto anual del gobierno central, respectivamente) para luego declinar a 21 por ciento en 2012^[41] y aumentar nuevamente durante los años subsiguientes hasta alcanzar 26 por ciento (€ 19,4 mil millones, casi seis veces el valor nominal de hace una década) en 2015 (véase el Gráfico N° 1). El gran impacto de la reforma de los remanentes se vio claramente reflejado en los resultados de su primer año (2009), cuando se lograron reunir casi € 9 mil millones en remanentes.^[42] El aumento de los remanentes prosiguió en la mayoría de los capítulos presupuestarios en los años posteriores; sin embargo, a partir de 2013 los remanentes en la mayoría de los capítulos presupuestarios disminuyeron.^[43]

23. Los remanentes incluyeron diferentes componentes: por un lado, abarcaron reservas operativas de los ministerios provenientes principalmente de gastos inferiores a los montos presupuestados. Estos remanentes eran gastos postergados; por ende, su uso en años fiscales posteriores era muy probable. Por otro lado, se acumularon reservas en

[39] Gastos del gobierno central excluida la amortización de deudas.

[40] El aumento significativo en 2008, un año antes de la implementación de la reforma presupuestaria, se debió a la acumulación de importantes reservas por parte del sector bancario durante la crisis financiera.

[41] Muy influenciado por la supresión de remanentes en el área de intereses (véase nota 31).

[42] Como se indica en el Gráfico N° 1, el aumento de los remanentes de 2008 a 2009 fue muy inferior a estos € 9 mil millones, debido al uso significativo de remanentes generados al final de 2008 por el sector bancario durante el ejercicio del presupuesto de 2009.

[43] El hecho de que el monto global de remanentes siguiera aumentando hasta 2015 se debió a un par de capítulos presupuestarios, en particular los intereses.

áreas especiales en las cuales su liberación para efectos de gasto dependía de circunstancias específicas y, por esto, era mucho menos probable su desembolso que en el caso del primer grupo. Por ejemplo, durante la planificación presupuestaria los pagos de intereses se calcularon siempre de una manera conservadora. Por ende, se acumularon reservas significativas que no se esperaba utilizar mientras se mantuviera un cálculo prudente de los intereses. Otros ejemplos de probabilidades limitadas con respecto al uso de remanentes son los montos sobrantes de remanentes para transferencias del gobierno central a bancos nacionalizados y en el capítulo presupuestario relacionado con los activos del gobierno central.

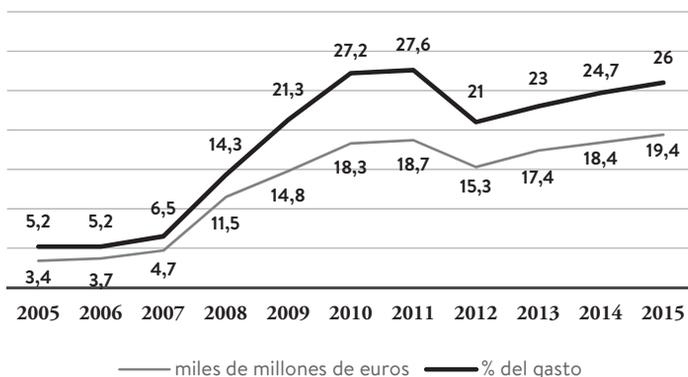
24. Un cambio en el comportamiento fiscal requiere confianza en las nuevas reglas y en los actores involucrados. Romper con la tradicional “fiebre de diciembre” al término del año fiscal y acumular reservas implica confiar en que las respectivas instituciones pondrán esos recursos a disposición cuando se requieran. Esta confianza fue severamente puesta a prueba a partir de 2014, cuando el Ministerio de Finanzas, en su intento por reducir el déficit presupuestario proyectado, obstaculizó la liberación de remanentes pese a que la OBL estipulaba:

Quando se haya cumplido con los prerequisites presupuestarios, el ministro Federal de Finanzas aprobará en el período más breve posible la liberación de reservas, considerando las necesidades de liquidez.^[44]

Las reservas no se tocaron (ni se redujeron o suprimieron), pero fue difícil para los ministerios sectoriales acceder a esos fondos una vez solicitados. Producto de lo anterior, la evidencia anecdótica indica que la “fiebre de diciembre” ha vuelto en algún grado, lo que, por cierto, contradice la ambición del Ministerio de Finanzas de reducir el déficit presupuestario por la vía de restringir la liberación de reservas, en tanto los ministerios podrían verse nuevamente incentivados a gastar todo el dinero disponible al término del año fiscal. Pese al incremento anual global de remanentes antes mencionado, las reservas en importantes capítulos presupuestarios operativos han ido disminuyendo a partir de 2014 y en algunos casos de forma significativa. Este fenómeno se refleja en el Gráfico N° 2 para

[44] OBL 2013 de Austria, sección 56 (4).

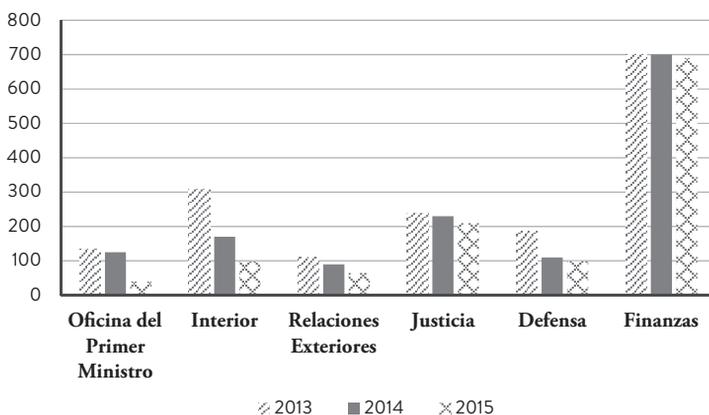
GRÁFICO N° 1 / Evolución de remanentes



Fuente: Balances financieros del Gobierno Central 2005-2015 auditados por la Contraloría de Austria.

capítulos presupuestarios seleccionados incluidos en la rúbrica 1.

GRÁFICO N° 2 / Evolución decreciente de los remanentes en capítulos presupuestarios seleccionados, miles de millones de euros



Fuente: Cifras obtenidas de los respectivos balances financieros del Gobierno Central.

25. A modo de conclusión respecto de la flexibilidad presupuestaria, la experiencia austriaca muestra claramente que el comportamiento fiscal puede ser influenciado por reglas fiscales. Cuando los actores presupuestarios relevantes, en especial el Ministerio de Finanzas y los ministerios sectoriales, procuran aprovechar las ventajas de una mayor

flexibilidad presupuestaria, se generan escenarios virtuosos que contribuyen a más *valor por dinero* en el gasto público. Lo contrario es igualmente cierto: el no cumplimiento de las reglas fiscales que premian a los actores por su comportamiento presupuestario se traduce en reincidencias en malos hábitos.^[45] Por ello, una de las lecciones claves de la experiencia austriaca es que no basta con adoptar medidas de flexibilidad presupuestaria, también es preciso mantener la credibilidad de las nuevas reglas para salvaguardar sus respectivas ventajas. Además, la flexibilidad presupuestaria no es una carta blanca a la falta de disciplina fiscal. Es más, sus méritos solo se cristalizan cuando esta se implementa en conexión con medidas de sostenibilidad fiscal; es decir, flexibilidad dentro de estrictos marcos de gastos agregados que son respetados de manera rigurosa. Esto requiere la existencia de un sistema funcional de contrapesos y un rol de liderazgo de la autoridad presupuestaria como custodio fiable a ese respecto.

26. La estructura presupuestaria austriaca contempla la coordinación y cooperación entre ministerios “vecinos” sin menoscabar la rendición de cuentas de los respectivos ministerios sectoriales. Esto es visible en la interacción de las rúbricas y de los capítulos presupuestarios: cada proyecto financiado por el presupuesto está claramente asignado a un capítulo presupuestario, el cual, a su vez, es asignado sin ambigüedad a un ministerio o a una entidad autónoma. Al mismo tiempo, las reasignaciones autorizadas entre capítulos presupuestarios incluidos en una misma rúbrica (que representa un gran segmento de política) abren la posibilidad para una cooperación (financiera) entre ministerios. Sin embargo, a la fecha esta posibilidad no ha sido muy utilizada. Las reasig-

.....
[45] Si la flexibilidad presupuestaria se traduce en remanentes muy importantes después de un par de años, siempre se puede estudiar la posibilidad de adaptar de manera prudente las normativas, sin eliminar el incentivo a gastar de manera más eficiente. Esto se puede realizar, por ejemplo, por la vía de introducir una regla 50-50 para futuras subejecuciones de los ministerios sectoriales (sin tocar las reservas actuales): 50 por ciento prorrogables, mientras que el 50 por ciento restante puede ser utilizado por el Ministerio de Finanzas para mejorar el balance fiscal. Este tipo de enmiendas requieren una minuciosa preparación y comunicación para evitar reacciones adversas de los ministerios sectoriales, que podrían traducirse en una vuelta a los malos hábitos del pasado (“fiebre de diciembre”). Asimismo, puede que sea necesario introducir ciertas excepciones para algunas categorías de gasto.

naciones han estado relativamente dominadas por las emergencias, en el sentido de que un ministerio ayuda a otro (la mayoría de los casos entre ministros que pertenecen a un mismo partido político). Entonces, si bien el sistema presupuestario austriaco permite una cooperación financiera proactiva orientada a proyectos que incluya reasignaciones entre ministerios, esta no ha sido una práctica usual.

5 /

Planificación presupuestaria de mediano plazo

27. El gobierno central de Austria introdujo un marco general de gastos de mediano plazo (MTEF, por su sigla en inglés) a partir de 2009; es decir, al mismo tiempo que la mayoría de las disposiciones que aumentaban la flexibilidad presupuestaria. Por ende, ambos componentes de la reforma están vinculados: el MTEF establece estrictos límites de gasto y la flexibilidad presupuestaria opera dentro de esos límites de gasto. El MTEF establece máximos nominales con cuatro años de antelación de manera periódica para gastos totales (gastos a nivel de rúbricas y de capítulos presupuestarios) y para gastos en remuneraciones (en base a equivalentes en contrataciones a tiempo completo), tanto para el presupuesto completo como para los capítulos presupuestarios. Los remanentes pueden ser empleados por sobre los límites de gasto, lo que significa que el uso de reservas no significa transgredir los montos máximos autorizados. El primer MTEF abarcó el período 2009-2012 y el actual cubre 2017-2020. El MTEF se define por ley (“Ley de Marco Presupuestario”; BFA, por su sigla en inglés) que es legalmente vinculante para el presupuesto anual. Si se compara con otros países, la Constitución de Austria es muy detallada y comprende incluso los principios y elementos básicos de la elaboración de presupuestos a nivel del gobierno central de Austria. Por consiguiente, la Constitución tuvo que ser enmendada para incorporar el requerimiento de la BFA.^[46] Entonces, dado que el presupuesto anual tiene que respetar los límites fijados por la BFA, si un gobierno quisiera gastar por sobre los montos máximos autorizados se debe enmendar la BFA con la aprobación

[46] Artículo 51 (2); la OBL 2013 de Austria, en sus secciones 12 y 13, establece disposiciones más detalladas con respecto a la BFA.

del Parlamento. El Gobierno está obligado a presentar cada año un proyecto de BFA al Parlamento antes del 30 de abril. El Parlamento analiza la BFA en primavera y el presupuesto anual es abordado en el otoño. El Parlamento puede introducir enmiendas a la BFA en cualquier momento del año y es común que esas enmiendas sean discutidas en paralelo al proyecto de Ley de Presupuestos. En el párrafo 33 se señala que esto ha llevado a reiterados cambios de la BFA, lo que no ha contribuido a consolidar una programación fiable. El ámbito de la BFA abarca la totalidad del presupuesto del gobierno central con solo un par de excepciones: gastos para la amortización de deuda y obligaciones monetarias contraídas para fortalecer las reservas de efectivo dentro de un año, así como gastos resultantes de movimientos en el mercado cambiario.

28. Los límites de gastos se presentan de dos formas: límites nominales fijos (aproximadamente tres cuartos de los gastos entran en esta categoría) y límites variables (aproximadamente un cuarto de los gastos). Se introdujo esta distinción porque algunas áreas de gasto no pueden ser pronosticadas con la apropiada precisión debido a importantes factores de incertidumbre. La OBL de Austria permite gastos variables en las siguientes situaciones:^[47] (i) desembolsos que dependen de fluctuaciones del ciclo económico o de la recaudación tributaria, (ii) gastos a ser reembolsados por la Unión Europea, (iii) gastos que se vuelven necesarios a causa de obligaciones asumidas por el Ministerio de Finanzas, (iv) desembolsos que responden a ciertas transferencias a bancos^[48] y (v) gastos necesarios vinculados al Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM, por su sigla en inglés). Las áreas para las cuales se permiten los límites variables de gastos así como la definición de los parámetros respectivos están estipuladas en una regulación emitida por el ministro de Finanzas (en el caso de definición de parámetros, esto se hace en consulta con el ministerio sectorial respectivo). En lo que se refiere a las áreas variables de gasto en el contexto de fluctuaciones en el ciclo económico, la OBL señala de manera explícita el seguro de pensiones y el seguro de desempleo como obligatorios. Estas áreas siempre tendrán límites variables de

[47] Véase la OBL 2013 de Austria, sección 12 (5).

[48] Este tipo de gastos generalmente están vinculados a consecuencias de la crisis financiera.

gasto.

29. Este componente variable demostró ser muy útil, en particular en lo referido a la función contracíclica y, por ende, estabilizadora del presupuesto. No solo brinda espacio para un mayor gasto público en períodos de adversidad económica, sino que también reduce el gasto de manera automática si algunos parámetros macroeconómicos muestran un mejor comportamiento del esperado.^[49] Este nuevo mecanismo contracíclico del MTEF fue especialmente importante desde su implementación a partir de 2009. La crisis financiera golpeó los mercados mundiales, y probablemente se habrían generado serios problemas de credibilidad para el MTEF y el gobierno si en circunstancias tan extraordinarias el sistema de planificación de mediano plazo no hubiese contemplado *shocks* macroeconómicos.

30. Un informe de estrategia proporciona comentarios explicativos sobre el proyecto de la BFA y sus objetivos. Este incluye (i) un panorama general de la situación económica y proyecciones, (ii) las metas presupuestarias y económicas, así como la estrategia presupuestaria que se desprende, (iii) una descripción de cómo esos objetivos presupuestarios se ajustan a requerimientos legales de la UE y los acuerdos entre autoridades públicas con respecto a objetivos presupuestarios, (iv) una descripción de la evolución esperada de datos presupuestarios claves y (v) comentarios explicativos sobre las rúbricas y los capítulos individuales, con una descripción de los siguientes elementos:

- Objetivos a ser implementados, estrategias e impactos.
- Áreas principales de gasto, incluidas desviaciones materiales de BFA anteriores.
- Acciones necesarias de control y corrección para cumplir con los montos máximos aplicables en cada caso.

Adicionalmente, el informe de estrategia incluye el alcance, la composición y comentarios explicativos relativos a ingresos anticipados de pagos durante el próximo cuatrienio, separados por montos anuales. Finalmente, también se deben indicar los supuestos en que se basaron los límites de gastos variables.

[49] En particular, la tasa de desempleo.

31. Según el grado de transparencia fiscal, la planificación presupuestaria de mediano plazo puede desarrollarse de formas distintas. Por ejemplo, puede efectuarse únicamente para efectos de planificación interna dentro del Ministerio de Finanzas o del gobierno, caso en el que no se hace pública y sirve como un instrumento ejecutivo para la autoridad presupuestaria. La reforma austriaca se ubicó en el otro extremo, estableciendo deliberadamente un régimen de total transparencia: los montos máximos de gasto (y de contratación de personal) no solo son públicos, sino que además quedan establecidos por ley.^[50] Los escépticos argumentarán que la publicación de la planificación presupuestaria podría ser delicada en caso de desviaciones con respecto a la ejecución prevista del presupuesto. Ahora, como la reforma austriaca apuntaba a minimizar la probabilidad de que los tomadores de decisiones ignorasen los riesgos fiscales, se optó entonces por una total transparencia. Esto puede graficarse como poner una lanza contra la espalda de un individuo, donde la única forma de evitar el dolor es avanzar hacia la sustentabilidad fiscal. La evidencia empírica respalda estas expectativas. En cada oportunidad que el desempeño fiscal de Austria era cuestionado, particularmente en el contexto internacional (agencias calificadoras y organismos financieros internacionales), el tema del cumplimiento con la sustentabilidad fiscal de mediano plazo (y la BFA como instrumento de medición) era un aspecto relevante. Naturalmente, esto se reflejaba en el proceso de toma de decisiones, y la experiencia de quien escribe como Director de Presupuestos claramente indica que la existencia del MTEF incidió de manera positiva en la toma de decisiones presupuestarias con respecto a la disciplina fiscal. Hay que reconocer que esta influencia positiva no era siempre tan marcada como lo hubiera deseado el Director de Presupuestos, pero era notoria. La idea es muy simple: si hay un parámetro de medición y este se utiliza hasta por lo menos cierto

[50] Los ingresos pronosticados para el horizonte de planificación de mediano plazo del MTEF son incluidos en el informe de estrategia (véase el párrafo 30). Los incrementos en los ingresos, junto con la contención de los gastos, han sido siempre parte de la política gubernamental para reducir el déficit. Así, con respecto a los ingresos se podría hablar de “objetivos de ingresos” de mediano plazo en el sistema presupuestario austriaco, pero no de “montos máximos” formales (el gobierno se apropia de todo lo que recolecta como ingreso, incluso si los montos superan las expectativas).

grado, las desviaciones respecto de ese parámetro se transforman en un tema público solo si este es transparente a la opinión pública.

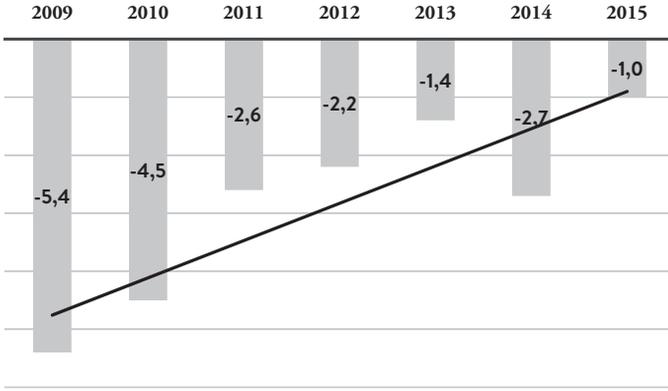
32. El MTEF se introdujo para promover la planificación presupuestaria en el contexto de salvaguardar la disciplina fiscal y, a la vez, brindar una base de planificación fiable para los actores presupuestarios relevantes, en particular el ministro de Finanzas, los ministros sectoriales, los demás poderes y las instituciones autónomas. Como ya se dijo, el MTEF fue muy útil para combatir la ignorancia fiscal, a pesar de que esto no se logró siempre a cabalidad. La evolución del déficit del gobierno general de Austria (según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales 2010 – ESA 2010) a partir de 2009 indica, con la excepción de 2014, una constante caída de -5,4 por ciento del PIB en 2009 a -1 por ciento del PIB en 2015 (véase el Gráfico N° 3).^[51] El llamado “balance fiscal estructural”^[52] entrega una visión similar. En conformidad con este concepto de la Unión Europea, Austria logró un equilibrio presupuestario en 2015 (Gráfico N° 4). Incluso si ambos indicadores representan al gobierno general y el MTEF se introdujo solo a nivel del gobierno central, puede mostrarse que el déficit del gobierno central, según ESA 2010, también disminuyó de manera significativa.^[53] Esto coincide con la evidencia antes mencionada de que la existencia de un MTEF publicado y legalmente vinculante promovió la disciplina fiscal, pues operó como un parámetro que hacía mucho más visibles las desviaciones con respecto a la sostenibilidad fiscal.

.....
[51] La consolidación presupuestaria en Austria se basó tanto en la reducción de gastos como en el incremento de los ingresos. Según un estudio reciente de la Oficina de Presupuesto del Parlamento de Austria (realizado para los años 2011-2015), las medidas de consolidación basadas en cifras de planificación publicadas por el gobierno central evidenciaban un aumento en los recortes de gastos a lo largo del tiempo. En 2011 estos recortes contribuyeron en 43 por ciento al volumen de consolidación general (el aumento en los ingresos fue de 57 por ciento), mientras que en 2015 este porcentaje se elevó a 57 por ciento (el incremento de los ingresos ascendió a 43 por ciento). El estudio puede consultarse en la página principal del Parlamento de Austria: <https://goo.gl/ijhu89>.

[52] Balance fiscal estructural: balance según ESA 2010 ajustado por un componente cíclico y efectos puntuales.

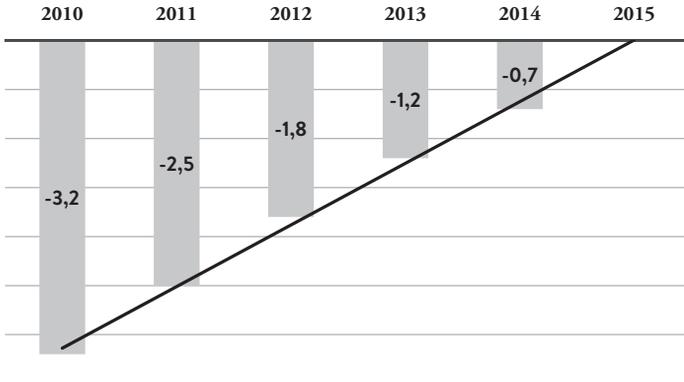
[53] Ver detalle en <https://goo.gl/njkXER>.

GRÁFICO N° 3 / Déficit fiscal (Gobierno general, ESA 2010), porcentaje del PIB



Fuente: Statistik Austria: <http://bit.ly/2Fx3d3a>

GRÁFICO N° 4 / Déficit fiscal estructural, porcentaje del PIB



Fuente: Comisión Europea.

33. No siempre se alcanzaron las expectativas con respecto al MTEF. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a la fiabilidad de la planificación. La idea era que el MTEF solo fuera enmendado en casos excepcionales, como desastres naturales y otros eventos catastróficos que escapan del control del gobierno, o cambios sustanciales en la política que implicaran nuevas prioridades con consecuencias presupuestarias

que tuvieran que reflejarse en el MTEF. Sin embargo, las modificaciones a este último han ocurrido de manera constante. Las cifras de la BFA para el año financiero 2013 (establecidas originalmente en 2009) fueron enmendadas cinco veces, las de 2014 (establecidas originalmente en 2010), en siete oportunidades y las cifras para 2015 (establecidas originalmente en 2011), también en siete oportunidades.^[54] Esto significa que para cada año financiero las proyecciones fueron enmendadas, en promedio, más de una vez al año. A pesar de que una enmienda por lo general no cambia cada una ni la mayoría de las posiciones contenidas en la BFA, estas revisiones reiteradas obviamente no contribuyen a la fiabilidad de la planificación.

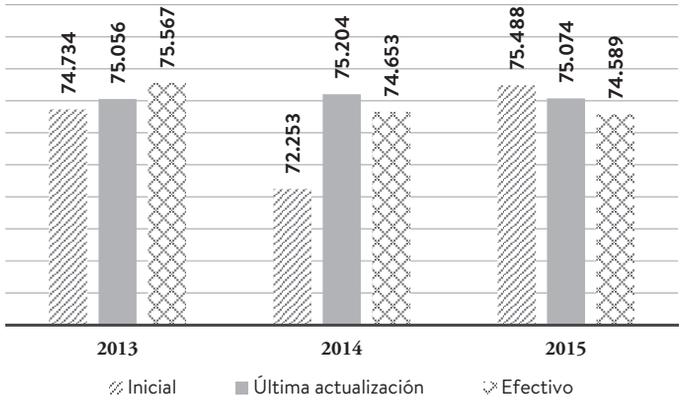
34. Las enmiendas a la BFA no describen una tendencia uniforme en términos de incremento o reducción de los montos máximos de gasto iniciales. Mientras que en 2013 y 2014 el monto de gasto inicial fue inferior respecto de la última enmienda realizada, en 2015 ocurrió lo contrario (véase el Gráfico N° 5). En tanto, en los años 2014 y 2015 el gasto efectivo fue inferior al monto máximo de gasto establecido en la enmienda más reciente de la BFA, mientras que en 2013 sucedió el caso contrario.^[55] Sin embargo, atenerse más o menos al monto máximo de gasto fijado inicialmente no es un indicador irrefutable de prudencia fiscal. Tal es el caso cuando se producen niveles históricamente bajos en las tasas de interés, que reducen la correspondiente carga presupuestaria, generando márgenes de maniobra. Esta situación puede utilizarse en aras de una mejor ejecución presupuestaria que la originalmente planeada o para gastos adicionales sin aumentar el monto máximo global de gasto. Si se analiza la evolución de las diferentes rúbricas presupuestarias a lo largo del tiempo, se evidencia que Austria pertenece claramente a la segunda categoría. En efecto, esto es obvio para el año financiero 2015 (véase el Gráfico N° 6): mientras que el monto máximo de gasto de la rúbrica 5 (que incluye los intereses) disminuyó de manera significativa y en esta rúbrica el

[54] Ver balances financieros publicados por la Contraloría de Austria para 2013 (<https://goo.gl/5H3fwd>), 2014 (<https://goo.gl/HPHRc6>) y 2015 (<https://goo.gl/K6XqvK>).

[55] El aumento en la cifra de gasto en 2013 comparada con el monto máximo de gasto más reciente para ese año no se debió a un incumplimiento de la BFA, sino al uso de remanentes. Como ya se dijo, los remanentes pueden ser utilizados por sobre los montos máximos de gasto fijados en la BFA.

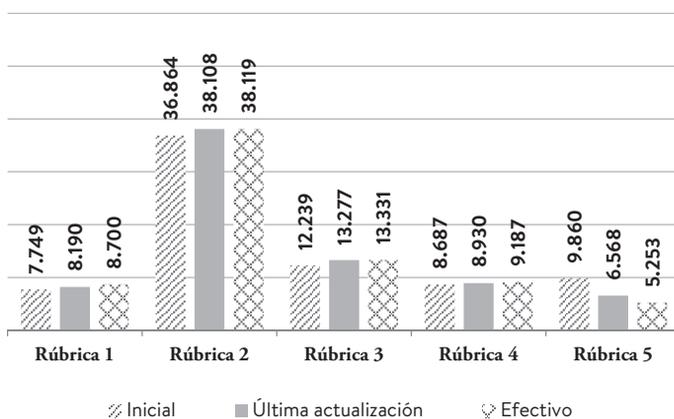
gasto real fue incluso sustancialmente inferior a la enmienda más reciente de la BFA para ese año, las cifras para todas las rúbricas restantes aumentaron de manera significativa. El gasto real para la rúbrica 5, comparado con la cifra para 2015 de la BFA respectiva, fue reducido a prácticamente la mitad, lo que generó un margen de maniobra presupuestario de €4,6 mil millones, de los que solo € 900 millones (apenas el 20 por ciento) “sobrevivieron” como ahorros para el presupuesto 2015 del gobierno central (véase el Gráfico N° 5). La mayor parte de este margen fue utilizado para aumentar el gasto en todas las rúbricas restantes. Esto indica que no basta con implementar instrumentos de planificación de mediano plazo para ejecutar de manera efectiva el presupuesto de un país. Las herramientas deben ser aplicadas de manera adecuada en aras de una buena disciplina fiscal. En otras palabras, se requiere un compromiso político para utilizar los instrumentos de planificación y ejecución presupuestaria de manera adecuada.

Gráfico N° 5 / Evolución de los límites de gasto para 2013-2015, millones de euros



Fuente: Balance financiero del Gobierno Central de Austria, 2013-2015.

GRÁFICO N° 6 / Evolución temporal de las rúbricas (2015), millones de euros



Fuente: Balance financiero del Gobierno Central de Austria, 2013-2015; BFA inicial 2012-2015.

35. A modo de conclusión, la experiencia austriaca brinda una serie de lecciones aprendidas en términos de planificación presupuestaria de mediano plazo. Por una parte, el diseño contracíclico del MTEF demostró su utilidad, en tanto durante la crisis financiera este marco general proporcionó la flexibilidad necesaria para lidiar con los resultados presupuestarios de una crisis económica. Los “estabilizadores automáticos” aseguraron la existencia de ahorro ante desviaciones positivas respecto de la evolución macroeconómica anticipada. Por otra parte, la vinculación de límites de gasto estrictos con flexibilidad presupuestaria dentro de esos límites se tradujo en una valiosa herramienta de planificación para las finanzas públicas. Sin perjuicio de lo anterior, esta herramienta no siempre fue utilizada a cabalidad dado que se realizó una serie de enmiendas de manera recurrente que socavaron la confiabilidad de la planificación. El margen fiscal resultante de una evolución favorable de las tasas de interés no fue utilizado como herramienta para el ahorro y, por ende, para la sostenibilidad fiscal, sino sobre todo para aumentar los gastos. El principal hallazgo de la experiencia austriaca, en términos de planificación presupuestaria de mediano plazo, es que incluso un instrumento de planificación conciso no es garantía para obtener los resultados esperados. La transparencia fiscal obliga a los tomadores de decisiones a minimizar los riesgos fiscales, pero la implementación de las reglas fiscales y de los instrumentos fiscales no

puede garantizar su éxito. Se requiere compromiso, especialmente político, para darles vida a estas reglas y a estos instrumentos.

36. Más allá de la planificación presupuestaria de mediano plazo, Austria realiza proyecciones fiscales de largo plazo: cada tres años el Ministerio de Finanzas debe realizar este tipo de ejercicio para un periodo de por lo menos 30 años financieros. Las dos primeras proyecciones fiscales de largo plazo ya han sido publicadas en 2013^[56] y 2016.^[57] A pesar de que los resultados de estas proyecciones no son vinculantes, de todos modos son muy importantes, pues permiten verificar si la planificación presupuestaria de mediano plazo está alineada con la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

6 /

Presupuesto por resultados

37. La principal preocupación de un presupuesto orientado a resultados es vincular los recursos asignados con resultados palpables para los ciudadanos. Se trata de transformar el presupuesto en un instrumento de gestión integrada para el sector público. La tradicional decisión presupuestaria relacionada con la asignación de recursos limitados (“qué institución recibe cuánto”) está vinculada con resultados esperados que son definidos por ciertas instituciones (en particular, los ministerios sectoriales) que abarcan áreas específicas de políticas públicas (“qué institución debe entregar qué resultados en qué momento”). Como Austria comenzó de manera relativamente tardía a diseñar e implementar la elaboración de presupuestos por resultados (la reforma se hizo efectiva a partir de 2013 a nivel del gobierno central),^[58] esto le permitió aprovechar la experiencia de otros países que la habían implementado mucho antes. Por ello, la autoridad presupuestaria austriaca que impulsaba la agenda de reforma estudió en detalle otros modelos extranjeros semejantes para aprender de sus éxitos y fracasos. Una de las conclusiones claves a las que llegó Austria fue la importancia de mantener un enfoque lo más simple posible, para

[56] Disponible en <https://goo.gl/TVz1LJ>.

[57] Disponible en <https://goo.gl/NgxAcq>.

[58] Styria, una de las nueve regiones de Austria, aplicó un enfoque de elaboración de presupuestos por resultados muy similar a partir de 2015.

evitar que una burocracia innecesaria acabara desviando la preocupación de elaborar el presupuesto en función de resultados.

38. Un enfoque simplificado implicaba centrarse en los temas más importantes y evitar empantanarse en detalles. Esto estaba vinculado con otra importante conclusión: se requería un enfoque integral para evitar inconsistencias en los mecanismos de dirección y coordinación de las entidades públicas. Por ende, se debía asegurar que cada uno de los niveles presupuestarios estuviese integrado al enfoque por resultados, además de identificar qué contribución específica a este enfoque debía aportar cada instancia. Por una parte, se definieron resultados a nivel de capítulos presupuestarios, mientras que los productos se fijaron a nivel de presupuestos globales, identificando cuáles contribuían a los resultados en el correspondiente capítulo. En tanto, para los presupuestos detallados, que son los que se asignan a las unidades administrativas dentro de un capítulo, se especificaron objetivos y actividades que contribuyen a los productos en el nivel del presupuesto global. Así, mientras que los resultados de los capítulos presupuestarios se centran en el impacto esperado, los objetivos asociados a los presupuestos detallados se vinculan a desempeño, calidad o procesos. Para los tres niveles (capítulos presupuestarios, presupuestos globales y presupuestos detallados) debieron definirse indicadores de desempeño. En términos metafóricos, el enfoque austriaco se asemeja a tres engranajes que giran en sentidos contrarios (véase el Diagrama N° 2).

39. Para evitar una excesiva complejidad, se aplica un límite de cinco elementos claves al enfoque por resultados:

- No más de 5 resultados por capítulo presupuestario.
- No más de 5 productos por presupuesto global.
- No más de 5 objetivos y actividades por presupuesto detallado.
- No más de 5 indicadores por resultado.

Las autoridades pueden optar por definir menos de cinco elementos, pero no pueden exceder esa cifra. Para respaldar cada objetivo con una acción respectiva debe definirse al menos un producto (a nivel del presupuesto global) para cada resultado (a nivel del capítulo presupuestario) y al menos una actividad por cada objetivo (en el nivel del presupuesto detallado). Todos los resultados, productos, objetivos, actividades e indicadores forman parte de la documentación presupuestaria y son pu-

blicados en internet.^[59] Como se requiere la aprobación del Parlamento para los capítulos presupuestarios y los presupuestos globales (no así para los presupuestos detallados), los resultados y los productos (con sus respectivos indicadores) forman parte de la decisión presupuestaria anual. Por tanto, el Parlamento puede enmendar componentes específicos, aunque esto no ha sucedido hasta la fecha.

40. Cabe destacar que el enfoque por resultados austriaco hace especial hincapié en la equidad de género. Por ello, al menos uno de los cinco resultados por capítulo presupuestario tiene que estar relacionado con este objetivo. Esto está en línea con la Constitución de Austria, la que establece que, en la gestión del presupuesto, todos los niveles del gobierno deben colaborar en aras de una igualdad efectiva entre hombres y mujeres.^[60] Más aún, la Constitución estipula que se debe garantizar la igualdad de hombres y mujeres en la gestión presupuestaria del gobierno central.^[61] Debido a las interconexiones entre los diferentes niveles del presupuesto (véase el Diagrama N° 2), los temas de género deben estar presentes en cada nivel del presupuesto. Por ejemplo, un objetivo de igualdad de género debe estar incluido en al menos un presupuesto detallado de cada capítulo presupuestario.

41. Para cada resultado, el ministerio o institución responsable tiene que responder tres preguntas estándares que están documentadas en el presupuesto anual. Estas apuntan a por qué se ha escogido determinado resultado, cómo se logrará y qué indicadores se utilizarán como parámetro de éxito.^[62] La primera pregunta estándar (“¿por qué?”) se relaciona con la relevancia. Como cada capítulo presupuestario no pue-

[59] En teoría, los resultados, productos e indicadores pueden cambiar de manera significativa de un año a otro. Sin embargo, como la mayoría de los resultados requieren un par de años para su implementación, las especificaciones de desempeño en Austria no cambian sustancialmente de un año a otro. En el caso de los indicadores, el presupuesto no solo incluye los datos específicos para años futuros, sino que también de años recientes. En otras palabras, cada indicador viene acompañado de una serie temporal.

[60] Artículo 13 (3) de la Constitución de Austria.

[61] Artículo 51 (8) de la Constitución de Austria.

[62] Los indicadores se refieren no solo al año fiscal en curso y al futuro, sino que también indican la cifra básica correspondiente a un año reciente para mostrar la evolución temporal.

de incluir más de cinco resultados, la lógica para escoger un determinado resultado debe ser explicitada de manera transparente. La segunda pregunta (“¿cómo?”) se refiere a los insumos clave que contribuyen a la implementación del resultado. Y la tercera pregunta (“¿qué indicadores?”) es especialmente importante: apunta a precisar los elementos de comparación, prerequisite para medir los logros en una etapa posterior. También es clave para evaluar el nivel de ambición subyacente en la búsqueda de los resultados.

DIAGRAMA N° 2 / Enfoque austriaco de la elaboración de presupuestos por resultados



42. La publicación del presupuesto anual de Austria incluye, a nivel de los presupuestos globales, un breve resumen con recomendaciones claves de la Contraloría y una respuesta igualmente concisa del ministerio sectorial o de la institución correspondiente. La lógica subyacente es que cuando los parlamentarios y la ciudadanía consulten el presupuesto estén conscientes acerca de lo que la Contraloría recomienda para las diferentes políticas y sus respectivas áreas presupuestarias. De esta forma, el presupuesto entrega una visión global de los recursos asignados, los re-

sultados esperados para los ciudadanos y los hallazgos claves de auditoría para promover la transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

43. La OBL de Austria establece seis principios que deben estar presentes al momento de formular especificaciones de desempeño (particularmente resultados, productos e indicadores) en el presupuesto:^[63]

- Relevancia: debe abarcar los aspectos esenciales e importantes.
- Consistencia en los contenidos: las especificaciones de desempeño en todos los niveles del presupuesto deben ser consistentes entre sí.
- Comprensibilidad: las especificaciones deben estar formuladas de manera comprensible para contribuir a la transparencia.
- Trazabilidad: las especificaciones de desempeño tienen que estar relacionadas con leyes o regulaciones específicas, programas de gobierno, decisiones gubernamentales y otras iniciativas de los ministerios sectoriales; las implicancias financieras deben estar cubiertas por montos presupuestados en la BFA y en el presupuesto anual.
- Comparabilidad: esto se refiere en particular a la temporalidad. Para promover la transparencia relativa a las evoluciones de mediano plazo en las respectivas áreas, las especificaciones de desempeño deben ser comparables dentro de un plazo específico.
- Verificabilidad: los indicadores deben ser medibles (en el caso de cifras claves) o verificables (en el caso de hitos).

Estos principios representan importantes puntos de referencia cuando las especificaciones de desempeño son monitoreadas (por ejemplo, por parte de la unidad de control de desempeño dentro de la Oficina del Primer Ministro) o auditadas por la Contraloría.

44. Otro elemento clave del enfoque por resultados en Austria es la orientación al impacto. Todas las entidades asignadas a la elaboración de proyectos destinados a promulgar normas legales (leyes, regulaciones, acuerdos supranacionales o internacionales, acuerdos entre diferentes niveles del gobierno en Austria) o bien los proyectos de extraordinaria trascendencia financiera deben considerar los efectos materiales espera-

[63] Véase la OBL 2013 de Austria, sección 41 (1).

dos a través de una evaluación previa de impacto.^[64] La OBL de Austria define ocho dimensiones de impacto que deben ser consideradas en una evaluación: financiera, económica, social, de género, efectos sobre la protección del consumidor, efectos sobre los niños y los jóvenes y el costo administrativo para los ciudadanos y las empresas. El ministerio sectorial dentro de cuya área es preparado o planificado el proyecto es responsable de la evaluación de impacto. Por su parte, el Primer Ministro, en consulta con el ministro de Finanzas, promulga regulaciones que apuntan a aspectos más específicos de las evaluaciones de impacto orientadas a resultados, relacionadas en particular con el proceso mismo de evaluación, las herramientas metodológicas para determinar los impactos, la formulación de metas y mediciones, y la forma de presentar los resultados. Otras reglas relacionadas con la metodología para determinar las dimensiones específicas de impacto están estipuladas en regulaciones elaboradas por el miembro del gobierno bajo cuya área de competencia recae específicamente el asunto. La evidencia anecdótica sugiere que la evaluación de impacto es percibida como el componente más desafiante de todo el enfoque por resultados, ya que obliga a cada ministerio a explicitar de manera sistemática la lógica para cada nueva ley, regulación o proyecto relevante. Sin embargo, la información importante que contienen las evaluaciones de impacto no es en absoluto utilizada con la consideración que merece en el debate político. Esto indica que el enfoque por resultados en Austria aún contiene potencial sin explotar.

45. Las evaluaciones internas de las propuestas legislativas y otros proyectos apuntan a generar lecciones aprendidas en la aplicación del enfoque por resultados. De acuerdo a la OBL de Austria,^[65] cada ministerio sectorial debe, en intervalos razonables, evaluar de manera interna las leyes, las regulaciones, los acuerdos supranacionales o internacionales y los acuerdos entre los diferentes niveles del gobierno de Austria que caen bajo su área de competencia. Cada jefe de presupuesto de un órgano que maneje recursos debe, en intervalos razonables, evaluar la implementación de un proyecto o programa que incluya varios proyectos

[64] Definidos por una regulación del Ministerio de Finanzas.

[65] Sección 18.

relacionados. Esta evaluación interna debe mostrar si se han cumplido las metas, y hasta qué grado, cuál es el impacto de las medidas, y su efecto financiero real sobre el presupuesto. Una vez al año y basándose en los informes de los ministerios sectoriales y de las demás entidades autónomas, el Primer Ministro da cuenta ante el Parlamento de los resultados de las evaluaciones internas realizadas durante el año anterior. La evaluación externa es realizada por la Contraloría (véase el párrafo 47).

46. El enfoque austriaco de presupuesto por resultados establece mecanismos de control para detectar cualquier falta de cumplimiento y contrarrestarla.^[66] La principal instancia de control es el Parlamento, el que cuenta con el apoyo de una oficina parlamentaria de presupuesto.^[67] Los resultados, productos e indicadores respectivos son parte de la decisión presupuestaria en el Parlamento y, por ende, tomados en cuenta en su deliberación. Mientras que antes de la reforma los debates en el Comité de Presupuesto solían centrarse de manera exclusiva en la asignación de recursos, en la actualidad esto ha cambiado de manera significativa. La asignación de recursos sigue siendo un tema importante, pero el desempeño juega un rol igualmente relevante. Esto no sucedió inmediatamente después de implementarse el enfoque de presupuesto por resultados en 2013. El cambio cultural tomó su tiempo y los diferentes actores tuvieron que familiarizarse con el nuevo enfoque. Eso hizo que el alcance del concepto de desempeño evolucionara año tras año, con cada paso. Este proceso aún no concluye. Los puntos claves de los debates parlamentarios sobre desempeño son el nivel de ambición y la selección de resultados y productos. Por ejemplo, diferentes preferencias políticas fácilmente llevan a diferentes percepciones acerca de la pertinencia de una selección particular de productos. Diferentes prioridades políticas pueden llevar a percepciones divergentes respecto de los productos y resultados. Esto no aminora la importancia de una

[66] La reforma austriaca decidió de forma deliberada no introducir sanciones automáticas en caso de no cumplimiento con resultados o productos. La idea era que los ministerios no se vieran desalentados de formular resultados o productos ambiciosos.

[67] El Parlamento acordó establecer esta oficina durante el proceso de aprobación de la reforma presupuestaria. La oficina fue implementada en 2012 con la idea de que asesorara al Parlamento (en particular, al comité de presupuesto) respecto del primer proyecto de Ley de Presupuestos, el que incluía todos los componentes de la reforma (proyecto de Ley de Presupuestos 2013, aprobado en otoño de 2012).

elaboración de presupuestos por resultados. En política, son muy poco comunes las visiones uniformes respecto de los resultados apropiados para los ciudadanos y los actores institucionales; las posiciones divergentes son usuales. Por tanto, la elaboración de presupuestos por resultados constituye una plataforma para exponer de manera transparente los objetivos de las políticas y las estrategias para lograrlos, conformando la base para un debate político por lo general controvertido.

47. Otra instancia clave de fiscalización es la Contraloría (órgano supremo de auditoría). La reforma presupuestaria austriaca amplió de manera significativa el ámbito de acción de la Contraloría y desde entonces esta no solo realiza auditorías financieras y de cumplimiento, sino que también de desempeño. Esta entidad verifica, además, si lo que se espera de la política pública (resultados, productos, objetivos y actividades) se alcanzó de acuerdo a los indicadores respectivos, y para ello utiliza los principios de la elaboración de presupuestos señalados en el párrafo 43 como una referencia para sus auditorías. Ya han sido publicadas las primeras auditorías de desempeño y estas son un elemento clave cuando la Contraloría diseña su programa anual de auditoría.

48. Mientras que la Contraloría por lo general actúa con posterioridad, otra instancia de monitoreo brinda apoyo a los ministerios sectoriales y otros actores en etapas previas. Este rol de monitoreo es asumido por la Oficina del Primer Ministro. Como parte de la reforma presupuestaria, se creó una Unidad de Control de Orientación a Resultados dentro de la Oficina del Primer Ministro, la que entrega retroalimentación a los ministerios sectoriales y a las demás entidades autónomas sobre especificaciones preliminares de desempeño, y, en esa medida, actúa como una instancia de aseguramiento de la calidad.^[68] Esto se realiza antes de finalizar el proyecto de presupuesto, lo que permite que se puedan tomar en cuenta oportunamente sus recomendaciones. Si un ministerio o entidad específica decide no adaptar sus especificaciones de desempeño de acuerdo a estas recomendaciones, este tiene que justificar sus razones. Un principio similar se establece en cuanto al impacto de las medidas, el cual está relacionado con el cumplimiento de los proyectos legislativos, las regulaciones y, en especial los proyectos más significati-

[68] Para más detalles sobre el control del Canciller respecto de la orientación a resultados, ver *Federal Law Gazette II*, no. 245/2011.

vos, con los principios de la orientación a resultados. Una vez al año, el Primer Ministro, basándose en los informes de desempeño, informa al Parlamento si los resultados y productos incluidos en el presupuesto del año anterior se han logrado. Los medios de comunicación y la sociedad civil son también importantes instancias de control, aunque los informes sobre resultados esperados para los ciudadanos en los medios de comunicación aún son escasos. Esto refleja una falta de conciencia ciudadana respecto de la elaboración de presupuesto por resultados. Algunas ONG utilizan las especificaciones de desempeño incluidas en el presupuesto durante sus actividades de *lobby*.

49. Una encuesta, encargada por la Oficina del Primer Ministro y publicada en una etapa muy preliminar de experiencia práctica, analizó los primeros ejemplos de orientación a resultados en el gobierno central de Austria.^[69] La encuesta se basó en la retroalimentación de altos cargos gubernamentales de Austria,^[70] reflejando directamente su percepción acerca de la reforma. Los resultados de la encuesta revelaron que dichos cargos claramente percibían el potencial del enfoque orientado a resultados, pero, a su vez, eran bastante críticos con respecto a cómo se estaba aplicando. El principal motivo de su descontento no estaba relacionado con el sistema en sí, sino con la presión, en términos de plazos, para la implementación de este tipo de proceso presupuestario simultáneamente y en conexión con los esfuerzos de consolidación presupuestaria del gobierno central. A su vez, la encuesta reveló diferencias sustanciales: mientras algunos utilizaban de forma activa este enfoque para ejecutar de manera más efectiva su labor, otros eran mucho más reacios a adoptarlo. Por lo general, los resultados reflejaban un alto grado de información respecto de la reforma en el seno del gobierno y una percepción, entre los altos directivos entrevistados, de una mayor carga de trabajo asociada a esta. Los diversos componentes de la reforma eran juzgados de manera diferente por los encuestados. Mientras que la orientación a resultados era juzgada de manera positiva (eso sí, con un gran potencial

[69] "Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Erfolge – Potentiale – Perspektiven", publicado por la Cancillería Federal de Austria.

[70] Por ende, las personas entrevistadas no incluían a políticos o actores claves fuera del gobierno.

de mejora en su formulación), el enfoque de evaluación de impacto en la formulación de proyectos de ley y proyectos emblemáticos era evaluado de manera mucho más crítica, en especial por la carga de trabajo que representaba. La encuesta identificó un par de recomendaciones enfocadas a establecer un mejor vínculo entre orientación a resultados y las estructuras de responsabilidad dentro del aparato estatal, la necesidad de hacer un mejor uso de las diferentes herramientas de evaluación de desempeño y de mejorar la calidad de las especificaciones (tales como resultados e indicadores). Adicionalmente, la encuesta recomendó promover la cooperación entre departamentos (coordinación en áreas que requieren intervenciones desde distintas perspectivas de política pública).

50. A modo de conclusión, en lo que respecta a la elaboración de presupuesto por resultados, el enfoque austriaco se centra en la aplicabilidad, limitando la cantidad de resultados, productos e indicadores. Este enfoque invita a concentrarse en los “grandes temas” y no empantanarse en los detalles. Por otra parte, es muy exhaustivo y abarca no solo los documentos presupuestarios, sino que va mucho más allá: tanto los proyectos de ley como los proyectos emblemáticos deben estar explícitamente orientados a impactos y son evaluados acorde con esto. El enfoque austriaco ha sido sometido a prueba desde 2013 y los resultados han sido dispares. Por un lado, supone un gran éxito el que la reforma se haya aplicado en todos los niveles del gobierno central sin excepciones, pero, por otro, las regiones (salvo una) y los gobiernos locales se han negado a incorporar este enfoque que, por lo tanto, no abarca la totalidad del Estado.^[71] Los debates presupuestarios anuales, en particular en el Parlamento, han ido incorporando de manera creciente la perspectiva del desempeño y, tras varias rondas de ejercicios anuales, se han fortalecido las capacidades técnicas para manejar los conceptos y las herramientas de evaluación. Por una parte, se han establecido principios de desempeño que representan valiosos puntos de referencia para una implementación adecuada. Por otra, las instancias de control están establecidas y cumplen en mayor medida (Parlamento,

.....
[71] En lo que se refiere a la contabilidad y elaboración de presupuestos con valores devengados, esta situación va a cambiar en 2019-2020, cuando los gobiernos subnacionales (regiones y municipios) tengan que aplicar este componente de la reforma.

Contraloría) o menor medida (medios de comunicación, sociedad civil) con su rol. Con todo, en su expresión práctica, el enfoque austriaco aún posee falencias en cuanto a una aplicación adecuada y ambiciosa del enfoque y herramientas de evaluación y desempeño. La principal lección aprendida de la experiencia austriaca es que la orientación a resultados representa un enorme cambio cultural que requiere tiempo, grandes esfuerzos y la inspiración de actores claves para promover una cultura del desempeño, transparencia y rendición de cuentas, y esta es una tarea que nunca se llega a completar del todo.

El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma

Hermann von Gersdorff T.

Ex Subdirector de Presupuestos de Chile

Resumen /

La nota parte describiendo la estructura, el ciclo y las rigideces del presupuesto así como también la evaluación del gasto y las experiencias internacionales de reformas presupuestarias. En Chile, como resultado de la preocupación por controlar en qué gastan las reparticiones públicas, el presupuesto se presenta clasificando los gastos (e ingresos) por objeto. Por ejemplo, gasto en personal o en bienes y servicios. En cambio, otros países de la OCDE están poniendo el énfasis en los resultados de las agencias y reduciendo el control de los insumos que se obtienen con el presupuesto, dando mayor autonomía, responsabilidad y flexibilidad a las agencias para que logren alcanzar más fácilmente los resultados esperados. Esta flexibilidad incluye el manejo de recursos humanos y financieros. Las propuestas que se hacen para el presupuesto en Chile tienen como objetivo ponerlo en la senda de lo que se trata de hacer en los países miembros de la OCDE, en particular en Nueva Zelanda.

1 /

Estructura del presupuesto fiscal chileno

En primer término y a modo de introducción, se revisan las principales definiciones formales de nuestro sistema presupuestario. Siguiendo a Granados et al. (2009), los principios que rigen al presupuesto en Chile son:

- i) *Integralidad y universalidad*: Todos los gastos e ingresos del gobierno tienen que ser parte del presupuesto. Su cobertura son el Ejecutivo y los demás poderes del Estado. Hay algunas excepciones importantes como por ejemplo las municipalidades y las empresas públicas (sí incluyen los ingresos que el Estado obtiene de ellas y sus aportes presupuestarios). Tampoco se consideran los aportes de privados a la seguridad social a través de AFP e Isapres, ni la educación por el copago ni los pagos por uso de infraestructura.
- ii) *Disciplina y previsibilidad*: El instrumento principal está dado por la regla fiscal del balance cíclicamente ajustado, por los límites al endeudamiento y por el requisito al sistema presupuestario de que esté constituido por un programa financiero de mediano plazo (tres o más años) y presupuestos anuales coordinados entre sí. Los límites al endeudamiento por parte del sector público también son parte de esta disciplina.
- iii) *Transparencia*: Existe el requerimiento de que toda la información generada para preparar la Ley de Presupuestos esté al menos a disposición del Congreso. También se busca transparencia a través de los requerimientos de reportes e informes de gastos e ingresos que son parte de la Ley de Presupuestos.

La base legal del sistema presupuestario está, básicamente, en:

- i) Art. 19 N° 20 y N° 22; Art. 63 N° 2 y N° 14; y Art. 65 incs. 2 y 3 de la Constitución.
- ii) D.L. 1.263 de 1975 sobre Administración Financiera del Estado.
- iii) Ley N° 20.128 de 2006, sobre Responsabilidad Fiscal.

Por su parte, la estructura del presupuesto se puede ordenar de distintas maneras, según el objetivo del análisis que se quiera realizar (Blöndal y Curristine 2004).

Clasificación por categorías

- *Operación*: El presupuesto de operación es el que considera los recursos para el funcionamiento de una institución pública.
- *Capital*: El presupuesto de capital considera los recursos para los programas de inversión. En un programa de inversiones de varios años, el gasto en capital que corresponde al presupuesto del año en curso se incluye en el presupuesto de operación anual.

Clasificación institucional

Es la que ordena la Ley de Presupuestos por las instituciones que cubre. Por ejemplo, la Gestión de Subvenciones a Establecimientos Educativos es el programa 21 de la Subsecretaría de Educación, capítulo 01 del Ministerio de Educación, partida 09.

- *Partida*: Nivel superior de agrupación asignada a la Presidencia de la República, al Congreso Nacional, al Poder Judicial, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público, a cada uno de los diversos ministerios; y a la partida “Tesoro Público”, que contiene la estimación de ingresos del Fisco y de los gastos y aportes de cargo fiscal.
- *Capítulo*: Subdivisión de la partida, que corresponde a cada uno de los organismos que se identifican con presupuestos aprobados en forma directa en la Ley de Presupuestos.
- *Programa*: División presupuestaria de los capítulos, en relación con funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos.

Clasificación por objeto

Corresponde al ordenamiento de las transacciones presupuestarias de cada institución de acuerdo con su origen, en lo referente a los ingresos, y a los motivos a que se destinan los recursos, en lo que respecta a los gastos. Contiene las siguientes divisiones:

- *Subtítulo*: Agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogéneas, que comprende un conjunto de ítems. Por ejemplo, el subtítulo 24 se refiere a los gastos por transferencias corrientes.
- *Ítem*: Representa un “motivo significativo” de ingreso o gasto. El ítem 01 del subtítulo 24 se refiere a los gastos por transferencias corrientes al sector privado.
- *Asignación*: Corresponde a un “motivo específico” del ingreso o gasto. Por ejemplo, la asignación 223 “Cooperación Internacional”.
- *Sub-asignación*: Subdivisión de la asignación en conceptos de “naturaleza más particularizada”. Esta información se encuentra en las glosas presupuestarias que pueden definir, por ejemplo, qué parte de la asignación va a gasto de personal, subsidios, etc.

El resultado de esta manera de ordenar los ingresos y gastos del gobierno es un presupuesto con literalmente miles de líneas.

2 / Ciclo presupuestario y transparencia

Una vez aprobada la Ley de Presupuestos entran en vigencia todas las rigideces legales. Por lo tanto, el momento para fijar y cambiar prioridades, definir resultados, reducir o eliminar programas e identificar nuevas iniciativas es durante la preparación del presupuesto: un proceso que va de marzo a septiembre dentro del Ejecutivo y que continúa hasta noviembre con la participación del Congreso.

- *Marzo*: Evaluación desde mediados de marzo a mediados de abril.
- *Abril-mayo*: Presupuesto exploratorio.
- *Junio*: Revisión con Presidente de la República; envío de marco presupuestario a los servicios.

- *Julio:* Formulación del proyecto de Ley de Presupuestos por los organismos del sector público y programa financiero; discusión de los proyectos por comisiones técnicas, nuevamente con la participación de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) que tiene a su cargo la evaluación de programas de acuerdo a criterios preestablecidos con la Subdirección de Presupuestos durante la segunda mitad de julio.
- *Agosto:* Propuesta de presupuesto final de la DIPRES.
- *Septiembre:* Análisis de la propuesta final con el Presidente de la República y entrega del proyecto de Ley de Presupuestos a los ministros (segunda y tercera semana del mes). Cierre y ajustes finales al presupuesto (última semana del mes). Envío de Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional a más tardar el día 30.
- *Octubre y noviembre:* Discusión legislativa.

Fase de evaluación

La evaluación es un proceso interno de la DIPRES y está centrado en la Subdirección de Presupuestos. No obstante, existe una interacción fuerte con la División de Control de Gestión que tiene a su cargo la evaluación de programas. En esta fase se revisa en detalle lo ocurrido con el presupuesto asignado a cada servicio durante el ejercicio presupuestario anterior y la evaluación que se ha realizado de sus programas.

En Chile se intenta que el proceso presupuestario sea informado por los resultados, pero no está claro que esto ocurra efectivamente (Vammalle y Rivadeneira 2017). Si bien se usan las evaluaciones en la formulación de la Ley de Presupuestos, estas no afectan la decisión en forma directa. No es automático que un programa mal evaluado vea reducido su presupuesto. Las evaluaciones se utilizan en conjunto con otras categorías de información. Entre las más importantes están las prioridades de política y las restricciones financieras.

El resultado de la evaluación constituye la base del presupuesto exploratorio.

Presupuesto exploratorio

Es la base sobre la que se formulará el presupuesto del sector público para el siguiente ejercicio presupuestario. El objetivo de este ejercicio

es determinar la holgura presupuestaria que existirá –en el año que se explora– para financiar las prioridades de Gobierno.

Se elabora, para cada ministerio, un presupuesto de gastos con los compromisos legales y de arrastre, determinándose una línea base para cada uno, líneas que, sumadas, proporcionan el nivel del gasto público comprometido antes de comenzar la formulación.

Paralelamente se estima el nivel de ingresos estructurales o cíclicamente ajustados (ingresos efectivos ajustados por PIB tendencial, precio de referencia del cobre), y con ello el nivel del gasto máximo compatible con la meta de balance estructural, lo que permite, al hacer la comparación con la línea base, obtener la holgura indicada. Se trata entonces del equivalente al financiamiento disponible para iniciativas nuevas, ampliadas o modificadas. Es la restricción presupuestaria en el corto plazo para el programa de Gobierno.

La política fiscal, al definir la meta de balance estructural, determina el máximo gasto posible.

Presupuesto base

La preparación del presupuesto base parte del presupuesto exploratorio, el que considera todos los gastos ineludibles. Estos no solo incluyen gastos fijos, como son gran parte del gasto en personal o el arriendo de oficinas, sino principalmente gastos determinados por leyes permanentes. Tales gastos permanentes son programas garantizados por ley, que abarcan desde derechos o beneficios sociales, como la Pensión Básica Solidaria, hasta transferencias como el Aporte Fiscal Indirecto a las universidades (Crispi et al. 2004).

La preparación del presupuesto base trata de realizar ajustes al presupuesto exploratorio y considera evaluaciones e instrumentos técnicos para aumentar la eficiencia y mejorar la asignación presupuestaria, lo que podría permitir ahorros en el gasto asignado en el presupuesto exploratorio de un ministerio o servicio. Esto debido a que, si bien el derecho está garantizado, la provisión de beneficios se puede hacer más eficiente a través de mejoras en los procesos, licitaciones y focalización.

Además, la preparación del presupuesto intenta generar incentivos a la cooperación. Por ejemplo, distribuir una parte de la ganancia de eficiencia entre distintos servicios o ministerios.

Existen varios problemas para lograr esta cooperación.

- i) ¿Cómo medir la eficiencia?
- ii) Generar incentivos de mercado entre los agentes (Hacienda y servicios) para lograr esta cooperación, requiere compartir información fidedigna y establecer un grado de confianza entre los agentes. Algo necesario en un proceso que se repite todos los años y en el que los participantes aprenden de los “errores” cometidos el año pasado. Lograr generar estos incentivos es crucial para evitar tomar decisiones centralizadas que pueden ser ineficientes, por no estar basadas en información correcta.
- iii) La ineficiencia viene dada por las asimetrías de información. Hacienda tiene menos información sobre los gastos requeridos para un producto que el ministerio sectorial, y los ministerios no conocen con certeza la disponibilidad total de recursos.
- iv) No necesariamente los ministerios se muestran abiertos a entregar las ganancias en eficiencia en beneficio de programas de otros ministerios, en especial si hay flexibilidad para reasignar gastos en forma descentralizada.

Conocido el presupuesto base y dado el máximo gasto posible a partir de la meta de balance estructural, se obtiene una diferencia para ampliaciones o nuevas iniciativas. Antes de estas nuevas iniciativas, sin embargo, hay que priorizar las expansiones legales comprometidas y las ineludibles:

- Reajuste de remuneraciones.
- Leyes aprobadas durante la tramitación del presupuesto del siguiente año fiscal.
- Ajustes de cobertura a los derechos si es que no fueron incluidos en el presupuesto base.

En el marco del proceso de formulación presupuestaria 2011, realizado en 2010, se revisaron 263 programas presentados a través del Formulario E. De los 263, 37 correspondían a nuevas iniciativas, 98 a reformulaciones, 105 a ampliaciones y 23 a iniciativas de continuidad.

Presupuesto comunicado

Sobre la base del presupuesto exploratorio de cada servicio, además de los ajustes que se pudieran haber hecho en la preparación del presupuesto

base y el análisis de las acciones que el Gobierno tiene como prioridad para el año fiscal que se está definiendo, se elabora un marco presupuestario que se informa a los distintos servicios.

El marco comunicado no tiene por qué ser igual al exploratorio que construyó inicialmente la DIPRES. Sobre este marco comunicado los servicios presentarán sus solicitudes adicionales de recursos priorizadas.

Transparencia

La información que se entrega para la discusión de la Ley de Presupuestos es mayor a la mera información sobre ingresos y gastos. Solo con la información sobre gastos es difícil saber en qué se está gastando específicamente, fuera de lo que se entrega en glosas sobre personal y vehículos, por ejemplo.

Es por eso que una serie de documentos acompañan la preparación y discusión del presupuesto, además del Mensaje Presidencial y la presentación de Hacienda:

- Ficha Definiciones Estratégicas.
- Información de Gestión.
- Definiciones Estratégicas Ministeriales (producidas para la cuenta presidencial que antes se efectuaba el 21 de mayo y actualmente el 1 de junio).
- Gastos establecidos en leyes permanentes.
- Resumen Información Personal.
- Contenido Ley de Presupuestos (Resumen numérico).
- Contenido del proyecto (texto describiendo y justificando las actividades del servicio).
- Proyecto de Ley de Presupuestos (PLC).
- Información adicional para tramitación:
 - Cuadro Comparativo Analítico sobre gasto y ejecución anterior.
 - Serie Histórica Ejecución.
 - Indicadores de Desempeño.
 - Cumplimiento Indicadores de Desempeño (CID).

Nivel y calidad del gasto

El proceso de formulación del presupuesto no es siempre cooperativo. Como se mencionó anteriormente, no es fácil generar los incentivos correctos para compartir eficiencia e información. Muchas veces el proceso involucra una larga negociación que genera incentivos errados en los participantes. El problema más fácil de observar (véase el Cuadro N° 1) es la concentración de la ejecución del gasto en el último mes del año fiscal, es decir, diciembre (Mora 2017). Ello con el objeto de mostrar un alto nivel de ejecución del gasto y así evitar reducciones para la siguiente Ley de Presupuestos y la formulación de la misma Ley del año subsiguiente. Asimismo, esta conducta también tiene como objetivo adelantar gasto y asegurar una mayor holgura presupuestaria el año posterior.

Hay explicaciones razonables para parte de esta variabilidad en el gasto. Por ejemplo, respecto de los ministerios con la mayor proporción del gasto en diciembre, en el caso del Ministerio de Economía la inversión en activos financieros que se hace a lo largo del año se contabiliza en diciembre, y en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores (RR.EE.) la transferencia al Instituto Antártico se hace en ese mismo mes.

Si bien no existe evidencia definitiva sobre la ineficiencia del gasto público ejecutado excesivamente en diciembre, sí es muy probable que se perjudique la calidad de la gestión del Estado, sobre todo si observamos que las categorías que más gastan en diciembre son la adquisición de activos no financieros y la compra de bienes y servicios. Ambos procesos no requieren de mucha planificación, y los trámites de adquisición son más cortos. Aún más importante es que no comprometen el gasto del año siguiente.

Si el gasto se hiciera de manera uniforme a lo largo del año, sería de 8.3 por ciento del total por mes. En diciembre se gasta entre el doble y el triple de eso.

CUADRO N° 1 / Porcentaje del gasto del año fiscal 2016 que se realizó en enero, diciembre y el mes con el menor gasto de cada ministerio

Ministerio	Enero	Diciembre	Menor
Economía	3,87	32,28	3,77
RREE	4,47	23,54	4,47
Ambiente	4,78	20,56	4,78
Transporte	1,27	19,61	1,27
Deporte	2,27	19,15	2,27
Presidencia	13,35	17,27	5,62
Segegob	5,37	16,33	5,37
Minería	10,4	16,08	4,51
Energía	5,38	15,59	5,24
Hacienda	8,06	14,89	5,81
Vivienda	5,33	14,79	5,33
Segpres	2,77	14,47	2,77
Educación	5,78	13,89	5,78
Desarrollo	15,94	13,78	4,59
Agricultura	5,09	13,39	5,09
MOP	10,87	13,36	6,6
Interior	7,56	13,13	7,43
Justicia	6,06	12,97	6,06
Salud	8,29	12,59	6,79
Defensa	8,66	11,06	6,57
BBNN	8,44	10,4	4,8
Trabajo	8,03	10,27	7,66

Fuente: Mora (2017).

CUADRO N° 2 / Porcentaje del gasto fiscal anual realizado en diciembre

Año	Activos no financieros	Bienes y servicios
2012	21,8	24,0
2015	25,1	16,1
2016	18,2	18,5

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, DIPRES.

Compromisos permanentes, límites y flexibilidad presupuestaria

En Chile, dentro de ciertos límites, el Gobierno puede reducir o eliminar gasto después que el Congreso aprobó el presupuesto. En principio, reasignaciones entre inversiones y gasto corriente no están permitidos. El gasto máximo total permitido por la Ley de Presupuestos es rígido: no se puede aumentar sin aprobación por ley del Congreso. Tampoco se puede pedir prestado contra asignaciones futuras, aunque con un decreto del Ministerio de Hacienda se puede traspasar fondos no usados al año fiscal siguiente. El nivel de flexibilidad para reasignar gasto de las agencias del Gobierno de Chile se encuentra en la media de los países de la OCDE. Por ejemplo, el nivel de flexibilidad chileno es mayor que en Alemania, Japón, Noruega y Estados Unidos (Hawkesworth et al. 2013).

La necesidad de aprobación por la DIPRES mediante decreto, complica el proceso de reasignaciones. Por ejemplo, cambios al subtítulo 29 (adquisición de activos no financieros entre los ítems 06, hardware; y 07, software) requieren autorización de la DIPRES y el Ministerio de Hacienda.

Cambios a las asignaciones de gastos por programas sí son posibles, dado que las asignaciones presupuestarias son para grandes niveles de agregación de grupos de programas. Es decir, la asignación presupuestaria no es para un solo programa sino para varios unidos en uno. El alto nivel de agregación facilita la reasignación y podría incluso mejorar la eficiencia si los recursos dentro de este grupo de programas se mueven de programas con problemas a programas exitosos que se encuentran juntos en la misma asignación presupuestaria, pero también dificulta la evaluación de los programas individuales y del gasto.

No parece haber en Chile una gran necesidad de aumentar la flexibilidad presupuestaria en general. La meta más bien es aumentar la eficiencia del gasto público a través de una mayor flexibilidad unida a un mejor manejo y control de los resultados.

Gasto rígido o permanente

Siguiendo la argumentación de Crispi et al. (2004), los componentes del gasto que presentan mayor inflexibilidad son los que están definidos por leyes permanentes (pago de pensiones, o subsidios establecidos por ley, etc.). En el caso del gasto en remuneraciones, los salarios del personal de planta también se cuentan entre los gastos inflexibles. A estos gastos rígidos se suman los recursos asignados a poderes autónomos para su funcionamiento, como el Congreso, la Contraloría General de la República o el Poder Judicial.

En términos formales, se trata del “gasto requerido para cumplir con las obligaciones legales y contractuales del Estado y dar continuidad a las reformas e iniciativas multianuales que se encuentran ya en desarrollo (gasto permanente), más los recursos requeridos para el financiamiento de continuidad de las instituciones y programas que al menos no presentan evaluaciones negativas” (Crispi et al. 2004).

Los autores denominan al conjunto de estas obligaciones como “gasto rígido o permanente” y, de acuerdo con sus estimaciones, equivale a más de un 75 por ciento del total de gastos contenidos en el presupuesto. Desde que Crispi et al. publicaran el artículo señalado, este porcentaje debiera haber aumentado en función de nuevas iniciativas que han sido plasmadas en leyes, por ejemplo el nuevo sistema solidario de pensiones. Algunas iniciativas como el permiso posnatal parental, sin embargo, podrían tener un impacto menor en el aumento de este tipo de gasto, pues sustituyen a otros gastos ya existentes, como los creados por la licencia de enfermedad grave del hijo menor de un año. Además, los autores estiman que dos terceras partes del gasto rígido tienen una “dinámica automáticamente expansiva”. Muestra de ello son el gasto en subvenciones educacionales, el gasto en pensiones y el de prestaciones de salud, que van creciendo de la mano de los cambios demográficos y de compromisos de aumento de cobertura establecidos por ley. Dicha tendencia ha sido reforzada por nuevos beneficios, como el ya referido sistema solidario de pensiones, el cual debiera aumentar su incidencia en la medida que la población continúe envejeciendo. En general, las tendencias demográficas de Chile irán acentuando esta dinámica y, por lo mismo, en ese contexto no resulta evidente que el aumento de los ingresos fiscales derivado de un mayor crecimiento económico esté necesariamente disponible para financiar nuevas iniciativas.

Flexibilidad presupuestaria entre años fiscales

El proceso anual de formulación presupuestaria exige cotejar el gasto compatible con la regla fiscal y el nivel de gasto permanente. La diferencia entre estos montos corresponde a los recursos disponibles para las iniciativas nuevas. Crispi et al. (2014) definen esta diferencia como “gasto reasignable interanual”.

Así las cosas, las políticas en curso representan sustanciales compromisos de financiamiento y dejan poco espacio para nuevas iniciativas. La pregunta, entonces, es cómo generar espacios en el presupuesto para las prioridades de gasto del Gobierno.

Existen cinco condiciones para que un sistema de traspasos de fondos de un año a otro promueva la eficiencia:

- i) El Ministerio de Hacienda tiene que saber que el traspaso se debe a mayor eficiencia y no a una excesiva asignación anterior de presupuesto.
- ii) Un buen sistema de contabilidad que permita determinar pronto los montos disponibles.
- iii) Acceso a financiamiento para poder honrar los pagos adicionales resultantes de la reasignación interanual solicitados al siguiente año fiscal.
- iv) Buenos sistemas de control del gasto para evitar que el derroche de fin de año sea reemplazado por un derroche de traspasos que no sean utilizados de acuerdo con las prioridades del Gobierno.
- v) Planificación de mediano plazo que resulte en cierta indiferencia del Gobierno sobre cuando se realiza el gasto. Esto implica una buena planificación fiscal para cumplir con la regla fiscal en el mediano plazo.

Normalmente en economía, a mayor plazo mayor es la flexibilidad y mayores las posibilidades de ajustarse a cambios. En el caso del presupuesto chileno, existe una rigidez que abarca la mayor parte del gasto. Lo anterior implica que buena parte del gasto presentado en el proyecto de Ley de Presupuestos no está sujeto a una verdadera discusión en su tramitación. Es por eso que el proyecto de Ley de Presupuestos va acompañado de los informes sobre gastos establecidos en leyes permanentes,

Resumen Información de Personal e Información de Personal para dar cuenta al Congreso sobre las áreas de gasto que son permanentes. En síntesis, la flexibilidad interanual es mayor que la intranual, pero también es limitada. Cambios en la mayor parte del gasto requieren por cierto de cambios legales.

Flexibilidad presupuestaria dentro del año fiscal

A nivel operativo, una mayor flexibilidad en la gestión y restricciones de presupuesto nítidas y conocidas han sido claves en los incentivos para mejorar el desempeño de las agencias públicas (Granados et al. 2009). Para decisiones en el nivel estratégico, otorgar a los ministros más responsabilidad en la asignación de recursos genera incentivos a re-priorización y aumenta el grado de compromiso. El balance es complejo. La regla general es que las decisiones estratégicas claves deben ser centralizadas y las decisiones operacionales descentralizadas. De ahí que el presupuesto necesariamente contenga un conjunto de reglas que permiten grados de flexibilidad en su ejecución (Hawkesworth et al. 2013).

Las reasignaciones dentro del año fiscal están restringidas a lo establecido en la Ley de Administración Financiera del Estado. En efecto, su Art. 26 señala que solo por ley podrá autorizarse la transferencia de fondos entre ministerios, así como el traspaso a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos de aquellos recursos que previamente hayan sido traspasados desde ellas al Tesoro Público.

Asimismo, de los Arts. 3 al 5 de las Disposiciones Complementarias de la Ley de Presupuestos se desprende la forma de proceder dentro de un año en relación con modificaciones eventuales al Presupuesto de la Nación. Por ejemplo, respecto del gasto corriente, el Art. 4 de la Ley de Presupuestos 2017 sostiene que “solo en virtud de autorización otorgada por ley podrá incrementarse la suma del valor neto de los montos para los Gastos en personal, Bienes y servicios de consumo, Prestaciones de seguridad social, Transferencias corrientes, Integros al Fisco y Otros gastos corrientes incluidos en el artículo 1° de esta ley, en moneda nacional y moneda extranjera convertida a dólares”. De esta manera, como los montos máximos están fijados en la Ley de Presupuestos, solo un cambio legal permite transferir recursos desde gastos de capital a gastos

corrientes. En cambio, reasignaciones en la dirección opuesta (corriente a capital), sí están permitidas y deben ser sancionadas por el Ministerio de Hacienda.

No obstante, el gasto corriente puede crecer por “asignación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, en venta de activos financieros, en ingresos propios asignables a prestaciones o gastos, en recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o en virtud de lo dispuesto en el Art. 21 del D.L. N° 1.263, de 1975”.

Adicionalmente, existe un conjunto de ítems que son legalmente excedibles. Estos están definidos en el Art. 28 del D.L. N° 1.263 de 1975 (sentencias ejecutoriadas, devolución de impuestos, servicios de la deuda pública y previsión social) y en la glosa 01 del programa Operaciones Complementarias de la Ley de Presupuestos, entre cuyos ejemplos están las prestaciones de seguridad social. Muestra específica de gasto excedible es el Fondo de Contingencia contra el Desempleo, cuyos recursos pueden incrementarse para generar puestos de trabajo en la medida en que la tasa de desempleo supere un umbral preestablecido. El fondo permite así reorientar recursos dentro del marco de gasto establecido en la ley (Crispi et al. 2004).

Por otra parte, el gasto de capital puede aumentar hasta en 10 por ciento de lo presupuestado si se logra obtener fuentes adicionales de financiamiento para este aumento, por ejemplo, a través de las reasignaciones de gasto corriente mencionadas arriba. En efecto, el Art. 4 de la Ley de Presupuestos establece que “salvo que los incrementos se financien con reasignaciones presupuestarias provenientes del monto máximo establecido en el inciso primero de este artículo o por incorporación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, del producto de venta de activos, de recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o de recuperación de anticipos”. Por último, “los aportes a cada una de las empresas incluidas en esta ley podrán elevarse hasta en 10%”.

El ya referido Art. 21 del D.L. N° 1.263 sostiene por otro lado que “los ingresos y/o gastos aprobados por leyes sancionadas durante el ejercicio presupuestario, como también aquellos autorizados por leyes de años anteriores que no hubieren sido incluidos en la Ley de Presupues-

tos, se incorporarán al presupuesto vigente. Por decreto se determinará la ubicación que dentro de la clasificación presupuestaria corresponderá a dichos ingresos o gastos”. Para cumplir con esta facultad se creó la Provisión para Financiamientos Comprometidos en la partida de Tesoro Público. En ella se provisionan los fondos para el financiamiento de proyectos de ley que están en sus etapas finales de aprobación.

Las reasignaciones presupuestarias aquí descritas se realizan a través de decretos del Ministerio de Hacienda. Si bien el proceso no siempre resulta expedito, el volumen anual es bastante significativo. De hecho, a modo de ejemplo, entre 1995 y 2002 se tramitaron más de 700 modificaciones como promedio anual (Crispi et al. 2004).

Límites de gasto y personal

Las mayores limitaciones a la gestión que enfrentan los jefes de servicios están en recursos humanos. El presupuesto fija límites máximos a la dotación y al gasto en remuneraciones simultáneamente. Además se fijan límites para viáticos y contratación de consultores. Todo esto, asimismo, se tiene que cumplir dentro del marco del Estatuto Administrativo y la Escala Única de Remuneraciones. El margen de maniobra en la gestión de recursos humanos es limitado. En cambio, dentro del gasto corriente en el ámbito administrativo, los servicios cuentan con flexibilidad para reasignar en caso de mejoras de eficiencia, y en los programas de inversiones también pueden proponer reasignaciones que deben ser aprobadas por la DIPRES.

5 /

Evaluación del gasto e impacto presupuestario

El desafío es cómo medir, fijar metas y evaluar los resultados en términos de productos e impacto. La definición de productos e impacto varía entre países, aun cuando casi todos los de la OCDE usan alguna medida en ese ámbito (Blöndal 2002). En Estados Unidos existen 3.700 resultados que se miden y en Suecia solo 48. También se dan diferencias acerca de quién es responsable de lograr los resultados, aunque normalmente ese rol concierne a la cabeza de la organización respectiva. Entre los problemas que se enfrentan en Chile para evaluar los resultados del gasto

público, está el hecho de que los indicadores de resultados se asocian a los productos estratégicos definidos por los ministerios y no a los programas presupuestarios, además de que los objetivos de los programas presupuestarios no están especificados.

En general, en los países de la OCDE la información sobre resultados es más usada por los respectivos ministerios ejecutando los programas que por las oficinas centrales de presupuesto. Los ministerios usan la información para reformular programas y para justificar gastos. Las oficinas de presupuesto los emplean más para recortar el gasto.

En la DIPRES existen cinco elementos del sistema de seguimiento de resultados:

- i) Marco estratégico
- ii) Indicadores y metas
- iii) Evaluación
- iv) Presentación y evaluación de nuevo gasto que también incluye cambios significativos a programas existentes (Formulario E)
- v) Incentivos de resultados

Para el marco estratégico cada institución especifica su misión, sus objetivos y resultados o productos estratégicos y usuarios a través de la Ficha Definiciones Estratégicas. Esta ficha también establece la relación de los objetivos con las prioridades del Gobierno. La presentación usa el formato de marco lógico. Un primer problema es que muchas veces los objetivos estratégicos se presentan en términos de procesos y productos. Lo mismo ocurre a veces con los productos estratégicos que incluyen procesos e insumos. Un segundo problema es que la definición de objetivos estratégicos usada por la DIPRES no coincide con la que se usa internamente en el ministerio. Un tercer problema es que los productos estratégicos definidos como grupos de productos con un objetivo común no son parte de la clasificación presupuestaria.

Para evaluar el cumplimiento se produce un documento, Indicadores de Desempeño, que acompaña la tramitación del presupuesto junto con otro documento denominado Cumplimiento Indicadores de Desempeño. Existen cerca de 1.200 indicadores de resultado, los cuales se usan también para otorgar los incentivos institucionales que afectan la remuneración del personal de cada institución.

El sistema de evaluación en la DIPRES tiene cuatro tipos de evaluaciones:

- i) *Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG)* (1997). Evaluación de diseño y gestión de un programa, y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros). Utiliza solo información disponible. Es realizada por un panel de evaluadores externos, con aproximadamente seis meses de duración.
- ii) *Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG)* (2002). Evalúa una o más instituciones, abarcando aspectos de su diseño institucional, consistencia con las definiciones estratégicas, aspectos de gestión organizacional y resultados. Realizada por una entidad evaluadora externa, con aproximadamente 14 meses de duración.
- iii) *Evaluaciones de Impacto (EI)* (2001). Permite evaluar resultados intermedios y finales en los beneficiarios, utilizando metodologías cuasi-experimentales y construyendo grupos de control y línea de base. Es realizada por una entidad evaluadora externa, con aproximadamente 12 meses de duración.
- iv) *Evaluación de Programas Nuevos (EPN)* (2009). Diseña la evaluación desde que se inicia o planifica un nuevo programa público, estableciendo líneas bases y utilizando preferentemente diseño experimental. Es realizado con apoyo de un panel internacional asesor, con aproximadamente 24 a 36 meses de duración.

Pese a todo el sistema de evaluación, este no tiene gran impacto en la asignación de recursos en el presupuesto. En particular, afectan al diseño y la administración de los programas, pero no a su financiamiento. De las evaluaciones hechas por la DIPRES entre los años 2000 y 2009, solo el 7 por ciento terminó con una recomendación de cierre o reemplazo del programa (Arenas y Berner 2010). Esto lo confirman los sectorialistas de la DIPRES, que pocas veces discuten las evaluaciones con los ministerios en las comisiones técnicas.

Hay al menos cuatro razones para el escaso uso de la información sobre resultados en el presupuesto:

- i) Debilidad de la estructura programática del presupuesto en Chile, la cual, como se mencionó más arriba, está más enfocada al control que a evaluar desempeño.

- ii) Falta de focalización del sistema de evaluación de la DIPRES en apoyar la preparación del presupuesto.
- iii) Debilidad del análisis de prioridades.
- iv) Falta de un mecanismo de evaluación del gasto.

Los programas que evalúa la DIPRES no son los mismos que los programas presupuestarios. Son programas más específicos y acotados que los programas del presupuesto. A veces es difícil identificar el programa presupuestario al que pertenece un programa evaluado. Como consecuencia de ello, también es difícil que las evaluaciones de programas tengan un impacto presupuestario. La DIPRES se ha embarcado en algunos pilotos para reformar los programas presupuestarios con el fin de que sean consistentes con los productos estratégicos, aunque no todavía con los objetivos estratégicos.

Las evaluaciones con objetivos presupuestarios son distintas a las evaluaciones con objetivos de política o de manejo. La evaluación presupuestaria debiera identificar programas que deben cerrar o que pueden lograr mayor eficiencia. En Chile, en general las evaluaciones tienen objetivos muy amplios, con énfasis en políticas, procesos y manejo. Como resultado, las evaluaciones no se focalizan en los programas que podrían generar los mayores ahorros de recursos.

Otro problema es que la pregunta no es solo cómo hacer las cosas bien, sino también decidir cuáles son las cosas correctas por hacer. El sistema de evaluación de la DIPRES no tiene un foco en evaluar la prioridad de un programa, y ni siquiera en la evaluación de nuevo gasto. Probablemente es correcto que la DIPRES no haga la evaluación de la prioridad, pero el hecho es que en Chile no se ha institucionalizado un mecanismo para evaluar la prioridad de los programas.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social y la propuesta de crear una agencia de evaluación de políticas públicas podrían resolver este problema. La DIPRES haría evaluaciones con prioridad en el presupuesto, mientras que el Ministerio de Desarrollo Social y la eventual agencia priorizarían políticas, procesos y manejo. Incluso la DIPRES podría generar específicamente un proceso de evaluaciones de eficiencia, que no solo haría recomendaciones de cómo mejorar en ese sentido, sino también sobre cuánto y cuándo se puede recortar del presupuesto del servicio.

Tipos de presupuestos operativos

La manera como se ordena el presupuesto en Chile por supuesto que no es la única. Los ingresos y gastos se pueden ordenar de acuerdo con el objetivo principal que se persigue a través de la elaboración del presupuesto (Pattillo 2017).

Presupuesto por línea o ítem

Los ingresos y gastos están asociados a su origen y al uso que se les dará. El objetivo de esta estructura es tener mejor control. Surge como resultado de la preocupación por controlar en qué gastan las reparticiones públicas. Es el presupuesto utilizado en Chile.

El presupuesto se presenta clasificando los gastos (e ingresos) por objeto de gasto. Por ejemplo, gasto en personal o en bienes y servicios.

El foco en este tipo de presupuesto es especificar el gasto máximo de cada línea. Las glosas pueden además fijar límites al interior de tales líneas. Por ejemplo, en el subtítulo 21, línea de gasto en personal, las glosas fijan dotación máxima, máximos para viáticos, horas extraordinarias, etc.

Su ventaja es la simplicidad, precisión y facilitación del control de gastos, al existir un detallado listado de insumos. Su principal desventaja es que no dice para qué y por qué se está gastando el dinero. Existe la posibilidad de averiguar algo sobre esto examinando la documentación anexa a la tramitación de la Ley de Presupuestos, pero no directamente la Ley de Presupuestos.

Tampoco informa respecto a la eficiencia y/o efectividad de los programas desarrollados. En Chile, la aproximación al desempeño de las agencias del Estado se hace en un proceso paralelo, a cargo, finalmente, de la DIPRES (Banco Mundial 2005). Los resultados de esas evaluaciones son parte del proceso de formulación del presupuesto.

Las restricciones que el presupuesto por línea pone a la gestión de los jefes de las distintas instituciones públicas y servicios también hace difícil la evaluación de la gestión de las instituciones (Arenas y Berner 2010).

El presupuesto en Chile se ordena, en lo principal, sobre la base de una clasificación institucional y por objeto.

Presupuesto por desempeño

En este caso, los gastos e ingresos están asociados a una tarea específica. Tal esquema apunta a lograr mayor eficiencia en la gestión. Surge como una forma de que las decisiones del Gobierno se basen más directamente en la relación entre lo que se hará y sus costos (Blöndal 2002). El sistema de presupuesto por desempeño se diseñó para que los gerentes y directivos públicos pudiesen establecer medidas de cargas de trabajo y costos unitarios.

Un presupuesto por desempeño usualmente divide los gastos proyectados para una agencia estatal según las actividades a desarrollar y un conjunto de medidas de cargas de trabajo que relacionan las tareas a sus costos. Ya no presenta el detalle de los insumos como el presupuesto por línea.

Se enfoca en un trabajo que debe ser realizado (no en los objetivos perseguidos). Puede, no obstante, incluir diversos objetivos y resultados (Pattillo 2017):

Ejemplo:

Actividad: Pavimentación

Kilómetros a pavimentar: 10

Fórmula de costo: \$20 por km.

Monto total: \$200

Actividad: Recuperación de carpeta de asfalto

Kilómetros: 40

Fórmula de costo: \$2 por Km.

Monto total: \$80

Presupuesto total \$280

El esquema no está diseñado para tomar decisiones respecto a la deseabilidad relativa de distintas políticas en el Gobierno, sino para la mejor gestión de una agencia pública. Las prioridades de políticas y objetivos deben estar definidas por las autoridades de Gobierno, y estas resultan en los productos que se incluyen en el presupuesto.

La crítica más relevante que se le ha realizado al presupuesto por desempeño es que la eficiencia, elemento central de su enfoque, no es criterio suficiente para asignar los recursos. No basta con que las cosas se hagan bien; además hay que hacer las cosas correctas.

En Chile existe información sobre los productos que se quieren obtener con el gasto público. Esta información se encuentra contenida en la Ficha Definiciones Estratégicas que debe tener cada institución pública (ver ejemplo en Anexo). Tal ficha acompaña la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos y la información es complementada por un Informe de Gestión que muestra lo que se ha logrado en años anteriores. La calidad de la información que proveen los distintos servicios es muy variada y, muchas veces, no muy específica.

Presupuesto por programas

En este esquema los gastos e ingresos están asociados a los objetivos de una política pública. Su fin es planificar mejor y evaluar el impacto (Shaw 2015).

En un presupuesto por programas, los programas en los que se clasifica y asigna el gasto agrupan distintos productos que comparten un resultado común. Los recursos, entonces, se pueden reasignar entre programas de acuerdo con las prioridades o los cambios en estas. Y, más importante aún, es posible reasignar entre los distintos elementos o productos dentro del programa para un mejor logro del resultado común.

En Chile se dispone de una estructura de presupuesto por programa, pero esta no provee una clasificación suficientemente detallada por objetivo (Hawkesworth 2013). Los programas en el presupuesto son muy agregados y no hay subprogramas. La estructura de programas en cada ministerio responde más a criterios organizacionales que a objetivos del gasto. Esencialmente cada agencia asociada a un ministerio tiene su propio programa y el ministerio tiene uno o varios. Esto significa que si ambos, la agencia y el ministerio, están involucrados en una misma política, el gasto se presentará en programas diferentes. Lo anterior también lleva a que haya muchos casos en que un programa no está definido en términos de resultados o productos, sino de otros criterios, como qué parte del proceso cubre. La clasificación del gasto no es acompañada por una declaración en el presupuesto de resultados u objetivos que se trata de lograr. Esto, además, redundando en que la integración del presupuesto con el sistema de evaluación se haga más difícil.

Como mencionamos más arriba, para averiguar resultados o productos hay que acceder a la Ficha de Objetivos Estratégicos. En Chile los indicadores de resultados están asociados a productos estratégicos y no a los programas presupuestarios, y los objetivos de los programas presupuestarios no están especificados.

Cabe agregar que, en la práctica, esta técnica presupuestaria –un presupuesto por programas– no ha tenido el éxito que se esperaba. Especialmente en el mundo en vías de desarrollo, pero también en los países de la OCDE, muchos la han abandonado y han vuelto a esquemas más sencillos, como el presupuesto por desempeño.

Uno de los grandes problemas enfrentados es la capacidad de definir programas que traspasan los límites de una agencia.

Adicionalmente:

- Implica fuertes requisitos de información y coordinación entre instituciones.
- Requiere planificación presupuestaria de mediano plazo y un compromiso firme con esa planificación.
- Requiere compromiso político con la técnica presupuestaria. En rigor, un programa que no tiene el impacto deseado debería ser eliminado hasta que exista una reformulación que permita lograr el impacto deseado.

En Chile el sistema presupuestario cumple en parte con estos requisitos. Principalmente porque está constituido por un programa financiero de mediano plazo (tres o más años) y presupuestos anuales coordinados entre sí. El programa financiero preparado por la DIPRES incluirá también la estimación del balance estructural. El balance estructural refleja el balance financiero del presupuesto que se hubiera logrado si la economía hubiese estado en su nivel de tendencia, excluyendo fluctuaciones del ciclo económico y el precio del cobre y similares.

Pese a que todos los años se producen estimaciones fiscales de mediano plazo, el presupuesto es solo para un año. Los gastos están autorizados en el presupuesto solo por el año próximo. Existen demandas para generar presupuestos para varios años (multianuales), tal como existen en el Reino Unido. El principal problema de esta práctica presupuestaria es la precisión de las proyecciones del gasto por ministerio; sobre todo

si los techos de gasto son mandatorios, tal como debiera ser. Para el caso chileno, las estimaciones de gasto por ministerio aún deben mejorar. La DIPRES tampoco informa a los ministerios de sus proyecciones para evitar que esos niveles de gasto sean interpretados como un piso por los ministerios.

7 /

Experiencias internacionales de reformas presupuestarias

En la OCDE los países están poniendo énfasis en el control de resultados de las agencias de gobierno y reduciendo el control de los insumos que se obtienen con los fondos del presupuesto. Es decir, se les está dando mayor autonomía y flexibilidad a las agencias para que logren más fácilmente los resultados que deben alcanzar. La flexibilidad incluye manejo de recursos humanos y financieros (Blöndal 2002).

Los ministerios y agencias en la OCDE pueden reasignar entre el 2 y el 5 por ciento del gasto corriente dentro de los programas y un porcentaje menor entre programas. Asignaciones para salarios pueden ser reasignadas para otros gastos operacionales, pero no viceversa.

Trasposos de fondos de un año fiscal a otro están permitidos en algunos países de la OCDE, sujetos a una evaluación del ministro de Hacienda o a reglas cuantitativas. Las reglas cuantitativas limitan el traspaso a entre 2 y 5 por ciento de la asignación, a un máximo de la suma de trasposos o a un límite al uso de los trasposos acumulados. En Canadá los trasposos tienen un límite del 5 por ciento de las asignaciones, en Finlandia pueden ser trasposados hasta por dos años, y en el Reino Unido el uso requiere autorización del Ministerio de Hacienda.

Varios países de la OCDE tienen recortes y bonos automáticos por productividad de las agencias de gobierno. Así ocurre en Australia, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda y Suecia. La principal ventaja del mecanismo es que se recorta la base del punto de partida para el proceso presupuestario anual. Ello no significa que el presupuesto total cae, porque los recortes se aplican solo a los gastos operacionales existentes y además existen iniciativas nuevas.

En Dinamarca los recortes se aplican en el mediano plazo a las estimaciones para el cuarto año presupuestario, de manera de facilitar el ajuste de las agencias. En Suecia los recortes son en términos reales, usando los índices de salarios y precios. El recorte se obtiene porque el gasto en remuneraciones no refleja todo el aumento de salarios, sino que es rebajado por el promedio móvil de diez años del crecimiento de la productividad en el sector privado. Además, para una determinada agencia para las mismas tareas, el presupuesto real operacional se mantiene constante. En Nueva Zelanda el presupuesto operacional se mantiene en términos nominales, es decir, el servicio absorbe la inflación.

Austria (Steger 2018)

Elementos clave de la reforma:

- Marco de mediano plazo para el gasto y mayor flexibilidad presupuestaria.
- Presupuesto y contabilidad en base devengada.
- Presupuesto por resultado.
- Reducción de partidas presupuestarias de más de 1.000 a 70.
- Significativa ampliación de las posibilidades de reasignación de recursos.
- Traspaso de recursos de un año fiscal a otro se convierte en la norma, incluso para usos diferentes a los originales.
- Provisiones para pasivos contingentes.

Nueva Zelanda (OCDE 2002)

La reforma de 1989 cambió el presupuesto a uno de desempeño (productos) en base devengada. La administración financiera del Estado era muy parecida a la de Chile y otros países y se registraba en base a caja, controles centralizados sobre el gasto en insumos como personal, viajes, bienes y servicios, transferencias y adquisición de activos. La administración de recursos humanos también era muy centralizada, con políticas de personal basadas en reglas y procedimientos introducidos en leyes de 1912. Estas reglas aseguraban una carrera funcionaria, pero hacían muy difícil contratar a personal por sobre los grados más bajos de afuera del servicio público y resultaba en promociones y remuneración basada

en antigüedad. Los jefes de agencia no tenían discreción para aplicar recompensas y sanciones.

Nueva Zelanda experimentó con varias prácticas. Bajo lemas como administración por resultados se introdujeron prácticas del sector privado, como planificación corporativa, mayor flexibilidad presupuestaria y nuevos sistemas de información para administración, reduciéndose las regulaciones para el manejo financiero. Todas con distinto grado de éxito. El marco teórico para estos cambios estuvo dado por las teorías de *public choice*, “agente y principal” y análisis de costos de transacción. Todo en un esfuerzo de reducir el rol del Estado, transparentar subsidios e intervenciones políticas en empresas, e introducir competencia en la provisión de servicios públicos a través de contratos.

La relación entre el Gobierno y los servicios cambió. Por una parte, el Gobierno es visto como un comprador de productos de los servicios o alternativamente de entes privados. Esto llevó a cambiar el presupuesto con foco en insumos a uno focalizado en productos. Por otra parte, el Estado es visto como el dueño de los servicios e interesado en obtener el mejor retorno de los activos que posee. La necesidad de comparar costos con el sector privado y de calcular retornos sobre los activos llevó a cambiar la contabilidad de base caja a devengado, lo que también hizo posible cobrar por el uso del capital del servicio para lograr un mejor uso de los activos.

Los jefes de servicio dejaron de tener empleo permanente y ahora son contratados en base a contratos por resultado que no pueden ser de más de cinco años. Al mismo tiempo, los jefes de servicio obtuvieron la autoridad de contratar y cesar al personal y fijarle la remuneración en forma individual.

Para sentar las prioridades del Gobierno se introdujo una etapa formal de estrategia al comienzo de la preparación presupuestaria, que culmina con una declaración de política para el presupuesto. Desde 1995 esta etapa de estrategia requiere que los ministros sean individual y colectivamente específicos con respecto a sus prioridades y que traduzcan el programa de Gobierno en áreas de resultados estratégicos. Tales áreas son establecidas para los próximos tres a cinco años, y no solo fijan las prioridades para el presupuesto, sino que también determinan los contratos por resultados de los jefes de servicio. La idea es

que las prioridades determinan el presupuesto y no el presupuesto la estrategia.

La experiencia de Nueva Zelanda sugiere que hay ventajas en focalizarse en productos en vez de resultados. Una razón es que se asemeja más al sector privado y permite utilizar modelos de administración y ejecución conocidos. Otra razón es que permite auditar más fácilmente lo convenido y, al adquirir esta experiencia en el sector público, se puede comenzar a incluir indicadores de desempeño de más largo plazo. Además, es bueno saber primero qué está haciendo el Gobierno, antes de empezar a discutir qué debiera hacer o si alguien diferente lo debiera hacer. Una tercera razón es que permitió resolver los problemas de déficit fiscal, porque es más fácil relacionar recursos gastados con productos que con metas, objetivos y programas.

La reforma significó cambiar de un control centralizado de insumos a un control ministerial sobre productos. El nivel de ejecución del gasto dejó de ser un indicador de éxito. Con mayor control sobre lo que hacen los servicios, los ministros pueden dar más libertad a los servicios para decidir cómo hacer sus productos. Que los jefes de servicio tengan discreción sobre cómo hacer las cosas ha contribuido a mejores resultados, porque son las personas que tienen la mejor información sobre cómo hacer las cosas quienes están decidiendo. Además, la liberación del control central de insumos ha tenido el efecto de motivar a los jefes de servicio y de atraer a mejores administradores del sector privado.

8 /

Propuestas para Chile

Las políticas públicas sin presencia en el presupuesto no pasan de ser buenas intenciones. Aunque su discusión se lleva a cabo durante el diseño, legislación y ejecución de estas políticas, el momento clave en que estas pasan a ser parte del programa del Gobierno es cuando son incluidas en el presupuesto o cuando su presupuesto es modificado.

El presupuesto es una herramienta de administración financiera y, por lo tanto, tiene como objetivos lograr una administración eficiente de las finanzas públicas y una ejecución exitosa de las políticas públicas. Para lograr una mayor eficiencia, para reducir por ejemplo la “fiebre de

diciembre”, se proponen cambios que promueven una mayor flexibilidad presupuestaria.

Cambios al sistema presupuestario mismo

Conviene pasar de un presupuesto por línea a uno por desempeño o productos, y que los programas en el presupuesto coincidan con los programas encargados de implementar las políticas públicas. Estos cambios apuntan a mejorar la identificación de prioridades, mejorar los incentivos para la ejecución del presupuesto y facilitar la evaluación de los programas.

El sistema descrito para Nueva Zelanda sería un muy buen sistema para Chile. Sobre todo, porque en Chile ya se cumple con varios de los elementos requeridos para su puesta en práctica, pero también porque presenta soluciones a varios de los problemas más graves de eficiencia que Chile enfrenta en el sector público. En particular resolvería problemas que manifiesta el actual manejo de recursos humanos. Sin embargo, como el contexto no es el mismo en ambos países, a continuación se dan a conocer algunas propuestas que llevarían al sistema presupuestario chileno a ser más eficiente y en la dirección marcada por Nueva Zelanda.

Para lograr una mayor eficiencia, la flexibilidad presupuestaria es un instrumento importante de gestión pública. Permite mover recursos de actividades que no están dando resultado a otras que sí los están teniendo en el corto plazo o cuya prioridad ha aumentado. No obstante, como viéramos con antelación, determinar transparentemente que las reasignaciones son el resultado de una mayor eficiencia y no de estimaciones de necesidades de recursos infladas también es importante para permitir mayor flexibilidad presupuestaria.

La flexibilidad entre años fiscales es particularmente importante para lo que denominamos gasto inercial. Como representa gran parte del gasto público total, lograr una mayor eficiencia es de gran relevancia. Las propuestas concretas son diferentes para el gasto permanente y el gasto en personal que no es permanente.

En el caso del gasto permanente se sugiere permitir que, si al final del año fiscal hay recursos disponibles, 60 por ciento de esos recursos los mantenga el servicio responsable de dicho gasto. La lógica de la propuesta es que, al ser gastos permanentes en base a una ley, el ejecutor es

el mejor posicionado para hacerlo más eficiente a través de una mejor gestión. Si a ese ejecutor no se le permite mantener una buena parte de la ganancia en eficiencia, no tendrá incentivos a, por ejemplo, mejorar la administración y ejecución de estos gastos.

El servicio en cuestión podría contar con esos recursos en el presupuesto del año subsiguiente desde cuando obtuvo el ahorro. Sería el año subsiguiente debido a que para el año inmediatamente posterior la Ley de Presupuestos ya está promulgada y el presupuesto del servicio se encuentra definido y probablemente ya es mayor al que ejecutó el año anterior. Además, la regla fiscal impone una restricción presupuestaria dura que ya determinó el máximo nivel de gasto para el año. Permitirle asignar al gasto del servicio al año siguiente el ahorro logrado, implicaría tener que recortar el gasto de otros programas, probablemente de otros servicios para cumplir la restricción presupuestaria que impone la regla fiscal. Esperar un año para asignar el ahorro al gasto, permite verificar al año siguiente que el ahorro logrado por el servicio es permanente. En caso de haber nuevos ahorros al año siguiente, el proceso se repite. En este caso los gastos a los que puede aplicar los recursos adicionales los decide el servicio sin limitaciones. Si en un año el servicio supera el límite de gasto establecido en el presupuesto, pierde los recursos que tiene a cuenta.

Autorizar al servicio a quedarse con la mayoría del ahorro generado y estar sujeto a verificación al año siguiente, tiene un doble impacto sobre el incentivo al exceso de gasto en diciembre. Ambos tienden a reducirlo. Estos incentivos probablemente reducirán el exceso de gasto de diciembre, pero se requiere de medidas adicionales para una reducción más fuerte. Una posibilidad es que, junto con el sectorialista, a principios de año se identifiquen todos los gastos que están planificados para diciembre o el último trimestre. Si se observa que la ejecución de diciembre o el último trimestre, una vez descontados los gastos planificados, supera el 12,5 por ciento del gasto total del año, ese gasto se identificará como un adelanto al gasto del año siguiente y se descontará del límite de gasto máximo del servicio el próximo año.

El gasto inercial en el personal que no es de planta estaría sujeto a metas de aumento en productividad, al igual que los ejemplos mencionados de la OCDE. La propuesta es que cada servicio que no reciba tareas adicionales pueda aumentar el gasto en este personal en un monto igual

al reajuste, menos la mitad del aumento real de los salarios. En rigor el aumento real de los salarios debiera representar el aumento de productividad de la fuerza laboral. Como el sector servicios tiende a tener un aumento menor en la productividad, solo se usa la mitad del aumento real en los salarios del sector público. Por ejemplo, con una inflación del 2 por ciento y un reajuste del 4 por ciento, el presupuesto del servicio para el gasto en este personal aumentaría en 3 por ciento.

Como parte de la propuesta de personal, se propone eliminar la glosa que limita el número y el monto total de funciones críticas, aunque manteniendo el límite del gasto total en personal, para que el jefe del servicio pueda recompensar al personal que contribuyó al aumento de productividad. Si la ejecución del presupuesto de personal es menor al presupuesto aprobado, se aplica la misma regla que en el caso del gasto permanente descrita más arriba.

Para el gasto que no es inercial no se permite la flexibilidad interanual. Estos recursos son los que el Gobierno dispone para sus iniciativas nuevas y están sujetos a la competencia anual de iniciativas. Por lo tanto, dependen de un mayor escrutinio durante la preparación y ejecución del presupuesto. Además, permitirles a los servicios ejecutores mantener los ahorros disminuye aún más la holgura del presupuesto y transforma parte de este gasto en gasto inercial.

En los puntos anteriores se tocó la flexibilidad por servicio. Un tema crítico es cómo reducir la posibilidad de excederse del gasto máximo por ministerio. ¿Cuáles son las opciones de sanciones? La pérdida de flexibilidad probablemente no es una amenaza para un ministerio que se está excediendo en el gasto. Una sanción podría ser la pérdida del uso del 60 por ciento de los ahorros de los servicios que han logrado eficiencia. Esto podría poner presión social sobre aquellos servicios que se están excediendo, pero al costo de castigar a los eficientes sin castigar a los servicios ineficientes y quizás generando en esos servicios una mayor fiebre de gasto en diciembre. Los recortes de programas existentes tampoco son viables, sobre todo si son gasto permanente y los que no lo son, como ya se mencionó, constituyen una parte menor. Una opción de sanción sería a través del presupuesto de personal. Por ejemplo, se podrían eliminar las funciones críticas de los servicios que se excedieron el año anterior. El aumento del presupuesto de personal

también podría ser solo igual a la inflación, sin aumento real. Sin que existan consecuencias para la dirección del ministerio, es difícil que existan sanciones que puedan disuadir a tal ministerio de excederse en el gasto.

Con respecto a la flexibilidad dentro del año fiscal los cambios propuestos son limitados. Esto se debe a que en Chile ya existe bastante flexibilidad. En particular, la discusión de la flexibilidad dentro del año es más relevante para el gasto que no es inercial. Como estos son los programas que están sujetos a mayor competencia, una mayor flexibilidad para reasignaciones entre programas dentro de un ministerio distorsiona la evaluación de los programas y hace más difícil identificar los programas y productos que efectivamente permiten lograr las metas del Gobierno. Complica también la posibilidad de recortar el presupuesto de los programas que no están logrando resultados porque esos recursos ya estarían asignados a otros programas dentro del ministerio.

Una mayor flexibilidad sí es una propuesta relevante para la flexibilidad entre categorías de gasto. Esta mayor flexibilidad estaría alineada con la propuesta de poner el foco del presupuesto en los productos. Dicha flexibilidad sería deseable y se podría proponer que asignaciones para salarios puedan ser reasignadas para otros gastos operacionales, pero no viceversa. Este tipo de reasignaciones ya se hace. La pregunta más relevante es cuáles serían las alternativas de flexibilidad sin consulta a la DIPRES.

La propuesta es que para aquellos programas con productos bien especificados se debiera definir un marco de compromisos de mediano plazo de eficiencia del gasto. Este marco podría estar basado en recortes automáticos por productividad, como en Australia, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda y Suecia (Blöndal 2002). Una alternativa sería introducir un mecanismo de ahorro por productividad. Ello requiere una definición de los gastos a los que se aplica. Por ejemplo, no aplicaría al gasto en las pensiones solidarias que está definido en leyes permanentes, pero sí al gasto de administración de estas que puede ser reducido a través de mejoras en los procesos. Una parte del ahorro generado por sobre los compromisos podría ser usada por el servicio para avanzar en el cumplimiento de los compromisos futuros. En la medida que se vayan cumpliendo los compromisos en el tiempo, el servicio tendría una libertad de reasignación que sería cada vez menos restringida. La dis-

minución de restricciones apuntaría al porcentaje del presupuesto que se puede reasignar, la definición de los gastos a los que se aplica y los movimientos definidos (ya no solo en ciertas direcciones). Por ejemplo, si el Instituto de Previsión Social cumple por tres años consecutivos sus metas de reducir los gastos de administración, podría comenzar a aplicar el ahorro en un mayor gasto en capacitación de personal, y al quinto año de haber cumplido las metas, incluso en aumentar el gasto de personal. Es decir, los servicios con una trayectoria de cumplimiento de las metas de productividad tendrían mayor libertad de gestión de su presupuesto, lo que podría redundar en ganancias de productividad aún mayores.

Cambio a definición de programa presupuestario

El objetivo es modificar la clasificación presupuestaria para facilitar que el financiamiento de los programas responda a las prioridades de gasto y para integrar la planificación estratégica y presupuestaria. Hacia este fin, habría que implementar lo siguiente:

- La nueva clasificación de programas presupuestarios se debiera utilizar para relacionar explícitamente el presupuesto con los objetivos gubernamentales estratégicos. Darle prioridad, entonces, a programas que buscan lograr las metas específicas del programa de Gobierno.
- Lograr una clasificación más detallada del gasto por objetivo a través de la división de programas presupuestarios muy agregados y la introducción de subprogramas (Vammalle y Rivadeneira 2017). Esta acción tiene beneficios en términos de que permite una mayor transparencia sobre lo que hace el programa y el gasto, y posibilita también mejores evaluaciones y control. También tiene costos, en el sentido de que, con las reglas actuales para ejecutar el presupuesto, reduce la flexibilidad presupuestaria de los ministerios. Hoy, con un programa muy agregado que incluye varios subprogramas, el ministerio o servicio puede reasignar el presupuesto entre programas que avanzan a distinta velocidad. Por ejemplo, al tener un programa más desagregado puede chocar más rápidamente con los límites fijados en las líneas del presupuesto que si los programas están agregados. Desagregar

reduce esa flexibilidad y podría llevar a una ejecución más lenta y también a un menor grado de ejecución.

- Se debe asegurar que los programas sean definidos como grupos de productos con resultados comunes. Hay que identificar claramente el producto o resultado intermedio de cada programa, y asociar indicadores de resultado y producto relevantes para cada programa.
- Es necesario establecer el principio de que el programa presupuestario solo cubre los gastos para lograr los objetivos del programa. Se identificarían los gastos administrativos separadamente. Para esto se podrían utilizar las glosas de la Ley de Presupuestos. Las glosas identificarían los productos específicos que produciría el programa, la fórmula de costos y el costo total. Los productos serían los mismos que se presentan como productos estratégicos en la Ficha Definiciones Estratégicas de cada servicio. Un resultado sería que la preparación de la Ficha Definiciones Estratégicas recibiría mayor atención de parte de las autoridades y reflejaría mejor las prioridades del Gobierno. Además, sería un paso para pasar de un presupuesto por línea a uno por desempeño.
- Si se logra la transición a un presupuesto por productos, se puede aplicar la recomendación anterior de desagregar programas para que efectivamente reflejen un grupo de productos con objetivos en común y no sean una mezcla de programas. Al tener un presupuesto por productos el servicio enfrenta un límite al gasto total máximo para el producto, pero no tiene restricciones separadas para gasto en personal, bienes y servicios, etc., fijadas por líneas presupuestarias.
- Evitar crear o mantener programas solamente para que se ajusten a actividades que ya existen o se quisieran desarrollar dentro del presupuesto. Muchos programas presupuestarios existen para mantener actividades que ya no responden a los objetivos originales para los que se crearon.
- Para los programas multisectoriales, eliminar la práctica de programas presupuestarios que incluyen fondos que se transfieren a otros programas. En el presupuesto cada agencia recibe el presupuesto necesario para producir los productos que llevarán a lograr los objetivos del programa multisectorial.

- Entre los intentos de mejorar la coordinación entre sectores están los convenios de programación. Estos convenios son un avance, pero no resuelven el problema de coordinación intersectorial. No son vinculantes (MINVU cumple más que el MOP, por ejemplo). Al existir incumplimiento en los convenios, lo que puede ser visto como un proceso repetido, existe el riesgo de que a la larga nadie quiera suscribir los convenios. Los convenios podrían incluirse dentro de las orientaciones prioritarias (Programa Presidencial, antes 21 de mayo y hoy 1 de junio, Medidas Presidenciales) del Gobierno. También podrían eventualmente ser expresados de manera explícita como parte del marco presupuestario.
- Como los programas normalmente tendrán una duración de más de un año, se presenta la pregunta si no debiera hacerse un presupuesto anual y uno que también incluya los próximos años (Tarschys 2002). Esto además plantea decisiones sobre si los límites de gasto en un presupuesto multianual son indicativos o mandatorios, nominales o reales, y si el horizonte temporal es fijo (para un Gobierno) o móvil. Si bien todas esas preguntas son relevantes, mientras el sistema de evaluación no logre dar respuestas que tengan un impacto directo en el presupuesto, la recomendación es que no se produzcan presupuestos multianuales, para evitar generar expectativas de continuidad de los programas en los niveles presentados en el presupuesto multianual sin importar los resultados o los cambios en las prioridades del Gobierno.
- Pasar de un presupuesto en base a caja a uno devengado es una discusión que se da en varios países de la OCDE. El presupuesto devengado tiene la ventaja de que otorga más información de los costos reales de las iniciativas de Gobierno. Tiene la desventaja de que implica un cambio grande en la cultura de la administración financiera y requiere de tiempo e información. En Chile se tomó la decisión de pasar a un presupuesto en base devengado, pero el presupuesto chileno aún se parece mucho a uno en base a caja. Para ir avanzando en esta transición, se propone que todas las iniciativas nuevas que se presentan en el Formulario E deban ser contabilizadas usando ambos esquemas, caja y devengado. Esto iría generando la cultura de con-

tabilidad en base a devengado y mostraría las diferencias entre ambas bases. Un siguiente paso es que los informes financieros que prepara la DIPRES también tengan ambos esquemas de contabilidad. Así se tiene la ventaja de contar con información del costo real y se mantiene la comparabilidad con las iniciativas anteriores. El cálculo en base devengada de los informes financieros debiera transparentar todos los supuestos que se hacen para estimar los costos, por ejemplo la valuación del capital que se utiliza. Estos supuestos debieran estar disponibles en la página web de la DIPRES, idealmente en conjunto con las planillas de cálculo completas para permitir replicar los cálculos y analizar la sensibilidad de los costos a los supuestos utilizados.

Aumentar la relevancia de las evaluaciones en la preparación del presupuesto

En Chile existe una cultura de evaluación en el sector público, la pregunta es cómo lograr que esa cultura permee el presupuesto. Aquí la propuesta es separar las evaluaciones que tienen como objetivo mejorar los programas de aquellas que buscan informar el presupuesto y obtener ahorros. Por ejemplo, eliminar el requisito de revisar la administración de procesos y requerir una estimación del costo de lograr que el programa sea satisfactorio. En definitiva, las evaluaciones deben tener un mayor foco en el gasto.

El sistema de evaluación no incluye un mecanismo que proponga recortes de gasto durante la preparación del presupuesto. Ni la División de Control de Gestión ni los sectorialistas ven las propuestas de recortes al gasto como su responsabilidad. Se debiera institucionalizar un mecanismo que, usando la información del sistema de evaluación más la evaluación de eficiencia, haga periódicamente una evaluación del gasto para proponer recortes basados en mejor eficiencia, eliminación de programas mal evaluados y eliminación de programas de baja prioridad. Para facilitar este proceso y obtener la cooperación de los ministerios sectoriales, se podría considerar que los ministerios mantengan parte de los recortes que se hagan usando este mecanismo, para ser usados en nuevas iniciativas o ampliar las existentes que se mantengan.

Se sugiere crear un mecanismo de evaluación del gasto dentro del Gobierno. La selección de los programas a evaluar no recaería en la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso, sino que se haría en base a aquellos programas con mayor potencial de ahorro. Esto no significa que solo se evalúan los programas más grandes, sino que también se usan las evaluaciones que la DIPRES viene haciendo para seleccionar. Una evaluación de impacto de un programa mediano que resulte con impacto insatisfactorio ofrece mayor potencial de recorte que uno grande con un buen resultado. Al menos se podría comenzar por introducir evaluaciones de eficiencia (costo-beneficio) que cuantifiquen el potencial de ahorro en el tiempo.

La evaluación del gasto no es un ejercicio meramente técnico, por lo que debiera ser dirigida por una autoridad política. Podría ser necesario reasignar las responsabilidades para los distintos tipos de evaluación, en particular dependiendo del apoyo que den al proceso presupuestario. Las que tengan su foco en el gasto y ahorro deberían permanecer en la DIPRES.

Las evaluaciones con foco en el gasto debieran mantenerse en la Dirección de Control y Gestión. Primero, porque eso permite aprovechar la experiencia en evaluaciones de dicha Dirección. Segundo, para tener una instancia que desafíe al sectorialista de la Subdirección de Presupuesto de la DIPRES sin disminuir sus ventajas de información, hoy logradas por su cercanía al ministerio sectorial. Esta cercanía puede tener como resultado una inercia en el gasto que al menos hay que desafiar para hacerla eficiente.

Referencias /

Arenas, A. & H. Berner (2010). "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central". Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Chile.

Banco Mundial (2005). "Chile, Evaluación del Sistema de Evaluación de Programas"

Blöndal, J. (2002). "Budget Reform in OECD Countries". *OECD Journal on Budgeting* 2 (4).

Blöndal J. & T. Curristine (2004). “Budgeting in Chile”. *OECD Journal on Budgeting* 4 (2).

Crispi, J., A. Vega, A. Cooper & J. Roeschmann (2004). “Reasignaciones Presupuestarias en Chile”. Serie Estudios de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuestos, Chile.

Granados, S., F. Larraín & J. Rodríguez (2009). “Planificación y presupuesto como herramientas de política pública”. En: *Un mejor Estado para Chile*. 561-587. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.

Hawkesworth, I., O. Huerta & M. Robinson (2013). “Selected budgeting issues in Chile: Performance budgeting, medium-term budgeting, budget flexibility”, *OECD Journal of Budgeting* 12 (3).

Mora J. (2017). “La fiebre de diciembre II”, Observatorio del Gasto Fiscal en Chile.

OCDE (2002). “Models of Public Budgeting and Accounting Reform”. *OECD Journal on Budgeting* 2 (Supplement 1).

Pattillo, G. (2017). Notas sin publicar.

Shaw, T. (2015). “Performance budgeting practices and procedures”. *OECD Journal on Budgeting* 15 (3).

Steger, G. (2018). “Elaboración de presupuesto por resultados: Lecciones de la reforma presupuestaria austriaca”. (En este volumen).

Tarschys, D. (2002). “Time Horizons in Budgeting”. *OECD Journal on Budgeting* 2.

Vammalle, C. & A. Rivadeneira (2017). “Budgeting in Chile”. *OECD Journal on Budgeting* 16 (3).

Anexo /

FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014 (Formulario A1)

MINISTERIO	MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	PARTIDA	07
SERVICIO	SERVICIO NACIONAL DE TURISMO	CAPÍTULO	09

Ley Orgánica o Decreto que la rige

Decreto Ley N° 1.224 (22.10.75) del Ministerio de Economía. Ley de Turismo N° 20.423

Misión institucional

Ejecutar la Política Nacional de Turismo mediante la implementación de planes y programas que incentiven la competitividad y participación del sector privado, el fomento de la oferta turística, la promoción y difusión de los destinos turísticos resguardando el desarrollo sustentable de la actividad y potenciando la certificación de los prestadores de servicios turísticos, que beneficien a los visitantes, nacionales y extranjeros, y al país en su conjunto.

Objetivos relevantes del ministerio

N°	Descripción
1	Expandir en un 6% promedio el PIB durante el período de Gobierno.
2	Aumentar la inversión, llevándola desde el 21% como porcentaje del PIB en 2009, a 28% al fin del período de Gobierno.
3	Acelerar la productividad.
4	Mejorar la competitividad del sector empresarial y en particular de las empresas de menor tamaño.
5	Promover un mejor entorno de negocios y reducir la carga administrativa que enfrentan las empresas.
6	Generar condiciones que faciliten y promuevan la innovación y el emprendimiento.
7	Aumentar en un 45% el número de turistas extranjeros que nos visitan cada año al 2020.
8	Crear 45.000 nuevos empleos directos y 160.000 indirectos relacionados con el turismo al 2020.
9	Duplicar el gasto en turismo como porcentaje del PIB del 3% al 6% al 2020.

Objetivos estratégicos institucionales			
N°	Descripción	Objetivos relevantes del ministerio vinculados	Productos estratégicos vinculados
1	Ejecutar acciones de promoción y difusión de los productos y destinos turísticos del país, a través de la participación y acción coordinada de los actores públicos y privados, para generar crecimiento en la industria turística.	1, 2, 6, 7, 9	1,2,3,4,5
2	Promover la competitividad del sector mediante la incorporación y certificación de estándares para asegurar la calidad y seguridad de los prestadores de servicios turísticos.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	1,5
3	Generar información de calidad, oportuna y accesible que facilite la definición de estrategias y la toma de decisiones del sector, para potenciar la oferta turística.	2, 3, 6, 7, 9	1,2,3,4,5
4	Fortalecer los programas de turismo interno para reducir la estacionalidad de la industria, promover el desarrollo regional y la descentralización.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9	1,2,3,5
5	Fomentar y velar por el desarrollo integral de los territorios para así contribuir con la sostenibilidad y sustentabilidad de los destinos y productos turísticos.	2, 3, 6, 7, 9	1,4
6	Implementar la estrategia de desarrollo de la gestión interna en el marco de la implementación de la Ley de Turismo.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	1,2,3,4,5

Productos estratégicos (bienes y/o servicios)					
N°	Producto estratégico	Descripción	Clientes	Aplica gestión territorial	Aplica enfoque de género
1	Información sectorial	Diseño, elaboración, publicación y/o difusión de información turística general y especializada relacionada con el sector turismo a través de los distintos espacios de atención.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.	Sí	Sí
2	Promoción y desarrollo de la actividad turística	Diseño, implementación y ejecución de campañas promocionales a través de distintos canales de comunicación de la oferta turística chilena a nivel nacional e internacional, y la entrega de apoyo técnico y financiero para el sector privado y la comercialización de sus productos en los mercados internacionales.	1, 2, 3, 4, 7, 8, 11.	Sí	No
3	Programas sociales de turismo para el quiebre de la estacionalidad	Ejecución de programas para el desarrollo de la oferta turística al interior del país, por medio de la oferta de viajes subsidiados y diseñados para ciertos segmentos de la población.	1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.	Sí	Sí
4	Instrumentos de gestión y desarrollo sustentable de la oferta turística	Incentivar el desarrollo turístico sustentable de los destinos turísticos del país, y apoyar técnicamente a través de instrumentos de gestión y de la coordinación público-privado.	1, 4, 7, 8, 11.	Sí	No
5	Sistema de clasificación, calidad y seguridad de los prestadores de servicios turísticos	Corresponde al registro de los servicios turísticos agrupados por tipo, de acuerdo a las definiciones establecidas en el Reglamento N° 222 para el sistema y la constatación del cumplimiento de criterios de calidad y estándares de seguridad establecidos en el reglamento y en las normas técnicas.	1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11.	Sí	No

Clientes		Cuantificación
1	Visitantes nacionales	5.435.015
2	Visitantes extranjeros	2.771.053
3	Prestadores de servicios turísticos	15.643
4	Inversionistas del sector turismo	50
5	Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y liceos polivalentes que imparten carreras de turismo a nivel nacional	195
6	Estudiantes en enseñanza media de centros educativos municipalizados y particulares subvencionados de régimen diurno, cuyos establecimientos cuenten con puntaje IVE-SINAE	926.092
7	Organismos internacionales	10
8	Gremios del sector turístico	204
9	Adultos/as Mayores (según Censo 2002)	1.717.478
10	Personas con capacidad disminuida mayores de 18 años (según encuesta Casen 2006)	995.418
11	Municipalidades	345

Construyendo bases sólidas de información para invertir en resultados

James Mansell

Consultor

Resumen /

La reutilización e integración de datos administrativos puede llevar a un Estado mucho más centrado en los ciudadanos y en los resultados efectivos. Sin embargo, hacerlo requiere un cambio radical. El aparato estatal de Nueva Zelanda ha estado realizando una serie de experimentos adaptativos en la búsqueda del valor sin debilitar la confianza entre el Estado y sus ciudadanos. Algunos han sido exitosos, como la conformación de una infraestructura de datos integrados para usos no personalizados, y otros más inciertos, en particular en el ámbito de los usos personalizados de información. La nueva capacidad de integrar y reutilizar datos para tomar mejores decisiones, así como la posibilidad de monitorearlas desde el nivel central, requieren de un aparato estatal mucho más pequeño, con un mayor foco en la facilitación. La alternativa contraria es convertirse en el “gran hermano”, reutilizando e integrando datos a nivel micro para evaluar a todos los ciudadanos sin su consentimiento previo. Esta última alternativa no es aconsejable en tanto afecta la confianza y puede eventualmente alejar de los servicios sociales a las personas más vulnerables que supuestamente se busca apoyar y proteger.

1 /

Introducción

El 19 de octubre de 2009, Bill English, en ese entonces ministro de Finanzas, invitó al Ministerio de Desarrollo Social a presentar al Gabinete del Comité de Estrategia de Nueva Zelanda una oportunidad de reconsiderar su inversión en niños vulnerables.^[1]

En vez de una investigación académica o una política general sobre el valor de la intervención temprana, esta vez la Agencia de Infancia, Juventud y Familia (CYF por sus siglas en inglés) pudo entregar una propuesta específica. Habíamos compilado una lista de 2.000 neozelandeses de entre seis y siete años, la mitad de los cuales se estimaba estaría en una institución penal adulta cuando fuesen mayores. El costo promedio, solo teniendo en cuenta las instituciones correccionales, sería de aproximadamente NZD\$ 1,5 millones (valor neto actual) por cada uno que se convirtiera en criminal. El estimado total del costo fiscal para el sistema correccional era aproximadamente de NZD\$ 750 millones. Más aún, este monto igual parecía una subestimación del valor de invertir en los niños, niñas y adolescentes (NNA), en tanto no consideraba otras responsabilidades fiscales como vigilancia policial, ni otros resultados sociales como los efectos en las víctimas o los futuros destruidos de estos mismos jóvenes.

N. del A.: Este artículo fue escrito durante el gobierno del Primer Ministro Bill English. Agradezco la investigación y edición de Becky Taylor, Craig Pattison, Mike O'Neil

[1] El autor en ese momento era director general adjunto de la agencia neozelandesa de protección al NNA, llamada Infancia, Juventud y Familia (*Child, Youth and Family*, CYF), una de las líneas de servicio operacional del Ministerio de Desarrollo Social.

Ese día, en lugar de proporcionar estadísticas o documentos de política, lo que se presentó fue un perfil de cada NNA –con su nombre borrado– para demostrar que los niños eran reales.

Lo anterior fue posible gracias a que el equipo recién formado de análisis avanzado unió datos de CYF, los servicios de Justicia Juvenil y el sistema correccional de adultos. Esto proveyó una historia longitudinal de personas que habían conocido el sistema correccional y habían estado también en el sistema de protección de NNA a edades tempranas, usando más de 20 años de historia. Empleando esta información longitudinal, se podían identificar con relativa claridad las variables predictivas para los jóvenes que tendrían más probablemente la tendencia a reincidir durante sus vidas.

Para entregar un poco de contexto, alrededor de un cuarto de los NNA en Nueva Zelanda se puede encontrar en las bases de datos nacionales de protección de NNA (200.000+). La mayoría son falsos positivos, es decir, no tienen que ver con protección, aunque algunos tienen un historial significativo de abuso. Los primeros 2.000 del grupo de seis a siete años (66.000) que se presentaron al gabinete no eran los casos de abuso de NNA más extremos. De hecho, dos de los mayores indicadores eran ser notificado por un profesor y tener un hallazgo de dificultades de comportamiento, entre más de 20 variables.

El debate que a continuación tuvieron los ministros presentes es tan relevante hoy como fue instructivo entonces.

Muchos expresaron su preocupación de que esto sonaba mal. ¿Qué se podía hacer realmente con la información de ese modelo predictivo de niños de seis años? Un ministro se refirió a esto como una “versión para NNA de *Minority Report*”, película con Tom Cruise en donde se predecían los crímenes y las personas eran apresadas antes de que delinquieran. Nadie había dado su permiso para que sus datos fueran asociados y reutilizados de tal forma. Para una investigación podría haber sido, pero ¿para focalizarse en ciertas personas? ¿No es eso un “gran hermano”, si lo decimos a la manera orwelliana?

¿Cómo se pone en práctica esto?, fue la pregunta de otro ministro. ¿Cómo se usa esta información en la primera línea? ¿Se llega a la casa de una madre y se le dice “oiga, un estadístico predijo que su hija tiene un 50 por ciento de posibilidades de convertirse en una criminal reincidente a largo plazo, le interesaría asistencia dirigida”?

¿Dónde, dentro del Gobierno, sería mejor invertir para enfrentar este desafío? La agencia de protección de NNA tiene casos de más alta prioridad de abuso de NNA que atender, y estos niños no parecen estar *tan* en riesgo. Dado que las notificaciones las hacen profesores, ¿quizás el Ministerio de Educación debería liderar? Pero el Ministerio de Educación no es un servicio de asistencia social. Definitivamente, el juzgado de NNA no debía intervenir. Estábamos hablando de niños de seis años con dificultades de comportamiento, pero que no habían cometido ningún crimen aún.

A pesar de los cuestionamientos, el desafío permanecía. El Primer Ministro de la época resumió el problema cuando dijo: “Tenemos la obligación de hacer algo por estos niños, tanto por ellos como por las potenciales víctimas”.

La propuesta que hicimos al gabinete ese día le parecería familiar a una junta de ejecutivos de una empresa del sector privado. La reutilización de datos integrados y su análisis ha ganado fuerza como medio para el marketing basado en segmentos diversificados. El llamado *Big Data* ha tenido efectos disruptivos en los modelos de negocio existentes, desintermediando cada vez más a los actores dominantes y las maneras de hacer las cosas en las últimas dos décadas. Pero el aparato público ha estado notablemente ausente y protegido de ese nivel de disrupción. El Estado tiende a permanecer igual a como ha sido siempre. Claro, ha habido un poco de colaboración externa y movimiento hacia internet, pero, hablando en términos generales, el Estado persevera en sus rutinas.

Este artículo examina el progreso en el sector estatal neozelandés al introducir un replanteamiento amplio, con la ayuda de *Big Data*, sobre cómo el Gobierno puede operar de una forma mucho más alineada con los resultados, con más rendición de cuentas, con innovación y con autoaprendizaje sobre el modo de lograr dichos resultados.

A grandes rasgos, hay dos cosas que hacen que innovar usando *Big Data* en el Gobierno sea un desafío singular. Primero, no será fácil cambiar las prácticas en el Estado. En el sector privado una empresa de tecnología puede moverse lateralmente y alterar de modo disruptivo o incluso reemplazar el sector de la venta de libros, taxis, música o medios, sin tener que pedir permiso. ¿Pero cómo se desafía un monopolio a sí mismo? Introducir un modelo de operación distinto en el Estado sería como si Uber llegara a una ciudad y preguntara a las compañías de taxis: “¿Les

importaría si venimos aquí y cambiamos su modelo existente de negocios, por favor?”. Este artículo aborda el desafío del cambio de liderazgo solo de pasada, como una característica del segundo reto más específico.

El tema central está en la reutilización de información personal para respaldar un nuevo modelo operativo. Esto cuestiona la relación entre el ciudadano y el Estado, entre proveedor e inversionista, y plantea desafíos en cuanto a dónde debe estar el poder y el control dentro del sector estatal. Los desafíos creados por la reutilización de información son mayores aún en el contexto de un Estado que tiene la capacidad de ejercer su poder encarcelando a alguien incorrectamente o no deteniendo un abuso a un NNA. La excesiva insistencia dentro del sector privado (como, por ejemplo, enviar demasiados correos electrónicos) es algo relativamente menor en comparación con lo que tal insistencia implica en la focalización de servicios públicos (aquello que lleva a una potencial pérdida de ingresos). Por otro lado, la potencial ventaja de reutilizar datos para una mejor focalización puede librar a alguien del abuso, evitar una historia personal marcada por los crímenes o, simplemente, salvar vidas.

Resultó que el Gobierno de aquel momento sí respondió al desafío que planteamos. Pero indirectamente. No se hizo nada específico por esos niños en particular, aunque el caso fue el eje de lo que se convertiría en la reforma más emblemática del Gobierno en el sector público, a menudo referida como el *enfoco de inversión*.

El *enfoco de inversión*, sin embargo, no fue el despliegue detalladamente planificado y centralmente controlado de un nuevo modelo operativo creado por actores centrales. La mejor descripción es que fue una serie de experimentos de adaptación en áreas donde el progreso ha impuesto nuevos desafíos y oportunidades. Esto ha incluido partidas en falso y una empinada curva de aprendizaje, donde la capacidad de ajuste ha sido una lucha continua. Realmente es un desafío adaptativo y no uno técnico (Heifetz 1996). Uno que requiere que el Estado reflexione sobre sus propias prácticas, superando la autocomplacencia y permaneciendo abierto al diálogo crítico y la experimentación.

Nuestro actual Primer Ministro sugiere, al final de este artículo, que tenemos un 10 por ciento de la tarea hecha. Pensamos que es un diagnóstico correcto. La clave será mantenerse lo suficientemente abiertos para adaptarse a nueva información, de cara a la fatiga y la incertidumbre.

Este artículo habla de ese viaje y de algunos de los retos que se enfrentan introduciendo tecnología genuinamente disruptiva. Trata sobre un nuevo modelo de operaciones para hacer y administrar las inversiones del Estado con el respaldo y el aprovechamiento de *Big Data*.

2 /

Experimentando con un nuevo enfoque de inversión

En líneas generales, el *enfoque de inversión* trata los presupuestos del sector social como inversiones en vez de costos, porque el uso de datos integrados nos permite medir y hacer seguimiento a los resultados que ha tenido en las personas la inversión gubernamental en servicios.

El nuevo modelo operativo ha sido promovido por Bill English, primero cuando era ministro de Finanzas y, desde 2017, en su calidad de Primer Ministro. El objetivo es desarrollar una forma en que el Gobierno pueda asegurar que sus inversiones se hacen donde obtendrán los mejores resultados fiscales, sociales y económicos.

El llamado *enfoque de inversión* representa un genuino cambio en el modelo operativo. Las reformas de la década de los ochenta se enfocaron en mejorar la eficiencia productiva a través de un modelo que se centra fuertemente en los servicios (insumos y productos) y que terminó siendo en gran parte de naturaleza taylorista (reduccionista y planificado centralmente). El modelo de asignación de presupuesto, los indicadores clave de desempeño (*Key Performance Indicators*, o KPI) y la práctica profesional en el Estado, giraban en general en torno a un conocimiento profundo de lo que se estaba entregando, una meticulosa administración financiera y el uso de métodos como *Lean Six Sigma*, contratación competitiva y similares, para asegurar que la entrega de servicios fuera costo efectiva. El resultado fue que, para el año 2005, el sector estatal estaba dirigido en medida no menor por intereses cuyo foco se ponía principalmente en la eficiencia productiva.

Sin embargo, el trabajo en los servicios de protección de NNA, y luego para ayuda financiera (Agencia de Trabajo e Ingresos, *Work and Income*, W&I) usando datos integrados, nos mostró que el camino de las personas por este sistema altamente reduccionista y centralmente pla-

nificado podía ser eficiente y productivo dentro de una agencia, pero aun así conducir a resultados deficientes. Una organización podía tener un alto nivel de control sobre su eficiencia productiva interna, pero no alcanzar sus objetivos declarados, o incluso exacerbar los resultados negativos en la vida de un ciudadano.

Por tales razones, en 2007, grupos independientes del Estado comenzaron a apoyar un enfoque diferente para administrar las inversiones en los servicios del sector social. Esto surgió de forma independiente desde diversos lugares: en los servicios de protección de NNA, para ayuda financiera, para dirigir la junta de salud de un gran distrito y en el sector educativo. Aunque por entonces no se conocían los unos a los otros, su visión compartida e innovación consistía en modos en que el Estado podría concentrarse en los resultados de sus ciudadanos. El equipo de protección de NNA pudo promover su modelo para impulsar una reforma a gran escala, primero a nivel de agencia para ayuda financiera, luego a nivel de gobierno integrado (*whole of government*) a través del Departamento del Tesoro, y finalmente a través de una nueva agencia (la Agencia de Inversión Social, creada en 2017). En la primera línea, entre los prestadores de servicios también estaba surgiendo un enfoque más maduro que compartía varias características con la reforma del gobierno central, pero que era más avanzado en muchas áreas, por lo que sirvió de guía para el Centro de Gobierno. En este artículo se introduce la evolución del *enfoque de inversión* a través de tres fases.

Uno de los mayores desafíos es que el *enfoque de inversión* depende de la reutilización de datos personales integrados para monitorear resultados, de modo que aquí también se trata el tema de cómo el sector estatal ha respondido a tal desafío clave.

El *enfoque de inversión*, en sus diferentes formas, se basa en el supuesto de que se pueden *integrar datos* de fuentes dispares para crear una imagen más amplia de los movimientos de los ciudadanos a través de los silos en que se estructura la administración pública. Por ejemplo: a través de contratos con servicios en salud, justicia, educación, trabajo social e impuestos, para ver el sistema de inversiones y resultados completos. Luego se apoya en el supuesto de que se puede *reutilizar* esto de diversas formas para mejorar la focalización de servicios y forzar al Estado a ser responsable por los resultados a corto y largo plazo. Los datos integrados

de los ciudadanos pueden ser necesarios para *usos no personales* (como investigación, monitoreo de resultados, evaluación de servicios, evaluación de desempeño de focalización) y para *usos personalizados* (donde se evalúa a una persona en particular, ya sea por fraude, servicios focalizados, colaboración y coordinación en primera línea a través de servicios, e iniciativas del sector de Gobierno-ONG-privados).

Este enfoque se apoya en el supuesto de que es posible mitigar o superar las preocupaciones respecto a la privacidad y el temor al “gran hermano” sobre el uso y mal uso del perfil integrado de ciudadanos neozelandeses por un supuesto bien social.

Pero el obstáculo más grande ha sido el hecho de que si se unen datos a través de diferentes silos administrativos aislados, entonces se reorganiza el balance de poder. Se aleja del sector estatal orientado a lo profesional con intereses específicos, hacia los intereses de los inversionistas, en este caso los contribuyentes y sus representantes políticos en el Gobierno.

La redistribución de poder es la mayor fuente de resistencia al cambio. Los ministerios temen que el Departamento del Tesoro u otros ministerios busquen “sus” datos y expongan su desempeño deficiente o que tengan una asesoría de política pública más pertinente y basada en evidencia que derive en decisiones de reasignación de recursos que los perjudiquen. Paradójicamente, los ministerios buscan hacer exactamente lo mismo con el estrato que viene más abajo de ellos. En un nivel inferior de la cadena, las ONG y los proveedores de servicio de primera línea también pueden temer que el incremento de poder de los ministerios haga que juzguen su desempeño respecto a resultados, con las consecuencias que ello puede acarrear en términos contractuales. Es más, los mismos ministros se muestran propensos al recelo acerca de cómo administrar el mensaje que acompaña sus decisiones de inversión.

Por otro lado, el miedo a una pérdida de poder y control puede a veces proyectarse en “preocupaciones de privacidad” o afirmaciones como “ustedes no pueden analizar mis datos tan bien como lo hago yo”. Pero además, hay otras preocupaciones genuinas que, de no ser tomadas en cuenta, pueden llevar a que la reutilización de datos termine en peores resultados sociales. En las siguientes páginas se encaran algunas de estas preocupaciones legítimas. Separar las preocupaciones reales de las falsas,

y luego entender cómo es factible permitir la reutilización segura de datos, forman parte del desafío de reformar el Estado para que se enfoque y sea responsable de los resultados.

Pero antes de entrar a ese tema, ¿cuál es la propuesta de valor? ¿Por qué y cómo ha empezado el Estado neozelandés un ambicioso programa para reformar la manera en que se realiza la inversión gubernamental? ¿Por qué unir todos estos datos en primer lugar? El nuevo modelo operativo que depende de una vista integrada de las personas todavía está evolucionando y ha pasado por tres fases hasta la fecha.

3 /

Tres fases del enfoque de inversión

3.1. Optimización de la inversión a nivel de agencia

Una visión de la protección de NNA centrada en los resultados del cliente surgió primeramente a nivel de agencias. Entre 2006 y 2012, en la Agencia de Protección de NNA de Nueva Zelanda se comenzó con métodos básicos para integrar datos de diversas fuentes, vincularlos a un modelo de “costo a servicio” (centrado en el cliente) y usando gradualmente análisis avanzado y modelos predictivos para estudiar riesgos durante la vida y promover nuevos modelos de demanda y nuevos KPI. Las conclusiones apuntaban a que los servicios fueron deficientemente focalizados y los resultados se advertían pobres, aun cuando los clientes eran conocidos desde hacía años por la Agencia y había indicadores tempranos de necesidades de largo plazo. Por cierto, la oportunidad de actuar para focalizar mejor los servicios estaba disponible. Muchos de los esfuerzos de la Agencia se habían destinado a necesidades de segundo orden y al cumplimiento de indicadores de desempeño internos, sin asegurar resultados mejores debido a inversión insuficiente donde más se necesitaba (Mansell et al. 2011).

Si bien este análisis fue respaldado por el gabinete y por el Departamento del Tesoro, el enfoque no fue adoptado por la CYF ni por el Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, sí fue útil para desarrollar el nuevo equipo de análisis avanzado, así como la infraestructura de datos centrada en el cliente y la metodología que respalda el *enfoque de inver-*

sión. El programa de trabajo ilustraba qué era posible. También sirvió para atraer apoyo a la idea central del enfoque, a través del ejemplo de modelo predictivo de NNA de seis años presentado al gabinete en 2009 (ver Introducción). Asimismo, marcó la pauta con que el Ministerio de Desarrollo Social se adaptó al programa “Reforma de bienestar” de 2012.

Previamente, en 2010, el Gobierno inició una revisión del desempeño de la Agencia de Ayuda Financiera, una de las ramas operacionales del Ministerio de Desarrollo Social. Para esto se convocó a una comisión revisora cuya conclusión principal fue que los servicios estaban focalizados de modo deficiente (Welfare Working Group 2011). En particular se concluía que, aunque muchos de los KPI internos del departamento eran alcanzados con éxito, había de todos modos un creciente pasivo fiscal de largo plazo, derivado del también creciente número de personas trasladadas a categorías de beneficios de largo plazo y con bajas probabilidades de moverse de ahí. Con posterioridad, el ministerio mismo descubrió que más de un 90 por ciento del presupuesto operativo se gastaba en clientes de necesidades menores y virtualmente nada en clientes de necesidades moderadas y altas. De nuevo, este aparecía como el desafío conocido en referencia a la inversión deficientemente focalizada, aunque la entrega de los servicios era supuestamente eficiente en términos de productividad.

La presión externa ejercida en este caso por el Departamento del Tesoro y por la comisión revisora llevó a la elaboración de nuevos indicadores de desempeño centrados en el cliente, y a un cambio radical en las prácticas y énfasis en entrega de servicios de apoyo a los ingresos. La Agencia fue hecha responsable por el costo fiscal proyectado de cada cliente y su reducción. El factor crucial que condujo al cambio fue la imposición de este nuevo incentivo a través de una evaluación externa, en vez de exigir que la Agencia lo asumiera ella misma. El Departamento del Tesoro entendió correctamente que el nuevo foco centrado en resultados de clientes desafiaría la capacidad global del ministerio de transformarse a sí mismo. Por lo pronto, innovadores dentro del ministerio habían tratado de introducir medidas similares, sin éxito, desde 2004. La complacencia en el ministerio fue producto de los excelentes resultados en eficiencia productiva, medida en los parámetros de las reformas de los años ochen-

ta. El cambio desde una estrategia conducida por la eficiencia productiva (recorte de costos a través de KPI y administración de procesos) hacia una estrategia de eficiencia distributiva (inversión en los ámbitos correctos a través de un mejor entendimiento sobre qué funciona para cada cliente) cuestionó el modelo operativo completo y sus prácticas. Cambiar la Agencia desde inversiones orientadas mayoritariamente a servicios (productos) hacia inversiones en resultados no es sencillo.

Una evaluación externa es llevada a cabo cada año para calcular el costo fiscal futuro del sistema de beneficios, y el ministerio es responsable de reducir dicha cifra. Esto significa que no importa qué subsidio reciba la persona hoy; el incentivo apunta a reducir el gasto futuro en subsidios ayudándolo a volver a trabajar. Hay menos incentivos por transferir riesgo o transferir costos de un beneficio a otro.

La W&I (Agencia de Ayuda Financiera) ha hecho grandes avances convirtiéndose en una entidad abocada a invertir en resultados y, especialmente, en la reasignación permanente de servicios de apoyo al ingreso ahora basados en evidencia sólida, en algunos casos mejorando el retorno de la inversión a través de experimentación en tiempo real sobre qué funciona y qué no.

Sin embargo, el equipo de análisis ya estaba pensando más allá, y descubrió que hacer responsable a la Agencia de Servicios de Empleos de NZD\$ 76 mil millones de pasivos fiscales proyectados no tenía mucho sentido pensando en las demás personas que recibían subsidios. Tan pronto como se unen los datos y se empieza a observar a las personas, no solamente desde una perspectiva de servicios, varias cosas empiezan a aclararse.

Desde una perspectiva de resultados basados en necesidades de los clientes, buena parte del gasto fiscal esperado en subsidios de ingreso era motivado por condiciones de salud, las que solo profesionales del área podían remediar o mitigar. Los profesionales de la salud aprueban licencias por enfermedad o invalidez y tienen el conocimiento profesional para ayudar a mejorar y recobrar las capacidades de trabajo. Por lo mismo, tampoco tenía sentido hacer responsables a operadores de servicios de empleo de algo que solamente un doctor podía solucionar.

Alrededor de un 10 por ciento de los profesionales de la salud originan el 60 por ciento del total de gastos relacionados con beneficios por

enfermedad durante los últimos cuatro años (aproximadamente NZD\$ 2.400 millones) y 20 por ciento de ellos originan el 80 por ciento de estos gastos (aproximadamente NZD\$ 3.200 millones). Una pequeña inversión para respaldar mejores prácticas de aproximadamente 1.800 doctores que certifican a aproximadamente a 150.000 beneficiarios podría pagar grandes dividendos por una pequeña inversión (MSD 2011).

Un segundo trabajo encontró que buena parte del gasto proyectado en ayuda financiera era generada con anterioridad a la edad laboral, y que una mejor inversión hubiese sido alcanzar mejores resultados en áreas como servicios de protección de NNA o educación.

El hallazgo general aquí es que, una vez que se comienza a observar a las personas y sus necesidades, aparecen oportunidades de redistribuir inversiones a otros *tipos* de servicios, unos que a las personas les resulten mejores. En el análisis a nivel de agencia, esta redistribución puede ocurrir dentro de las ofertas de servicio del rango existente de ese proveedor: “¿Cuáles de los servicios que entregamos debería ofrecer a esta persona?”. Pero a menudo la visión centrada en la persona identificará oportunidades fuera del espectro de la visión estándar de la agencia. En un análisis más global, la reinversión puede llevarnos a tipos de proveedores de servicios completamente diferentes, lo que involucra la pregunta: “¿Qué otro sector debería ser responsable o entregar un servicio a esta persona, a pesar de que el cliente está en mi puerta en este momento?”.

En tal caso se podría pensar en que el sector de salud se hiciera responsable de una parte de los NZD\$ 76 mil millones en gasto esperado. Pero para alcanzar una reducción de estos gastos futuros se requeriría que una porción del presupuesto operativo de W&I fuese reasignado a proveedores de salud, quienes estarían en mejores condiciones de hacerse cargo de la responsabilidad del gasto en subsidios para esos clientes y de apoyarlos mejor. Dicho tipo de acción, sin embargo, no podía ser llevado a cabo *dentro* del Ministerio de Desarrollo Social, por quienes no están en posición de considerar la reinversión entre distintos sectores.

El *enfoque de inversión* a nivel de agencia, en la práctica, permite solamente que la agencia optimice la inversión en su propio ámbito, es decir, dentro de la oferta tradicional de servicios que la agencia provee. Si bien esto puede llevar a grandes mejoras en resultados, de todos modos está lejos de ser óptimo a nivel global. Una visión realmente centrada

en el cliente dentro de una línea de “servicio” es, de alguna manera, un oxímoron.

Por esta razón se inició la segunda fase del *enfoque de inversión*, ahora intentando aplicarlo desde la perspectiva del gobierno integrado, ubicado por sobre las líneas de servicio.

3.2. Reformando el Centro de Gobierno hacia un enfoque de inversión de gobierno integrado

Con el respaldo de este tipo de pensamiento y evidencia, el ministro de Finanzas fue contactado de nuevo y se le pidió que subiera de nivel el *enfoque de inversión*. En 2013, en el gabinete se aseguró el financiamiento para invertir en un equipo de análisis con perspectiva de gobierno integrado dentro del Departamento del Tesoro, y una inversión significativa para la Infraestructura de Datos Integrados (IDI) de Estadísticas de Nueva Zelanda, junto con la instrucción a agencias del sector social de agregar sus datos al IDI.^[2]

Esto apuntaba a optimizar la inversión en resultados sociales a través de y por sobre los intereses de los servicios públicos; repensar la asignación de presupuestos, la toma de decisiones sobre inversiones, contrataciones y desempeño a nivel de todo el Gobierno desde una perspectiva no alineada a la inercia de los prestadores.

Hay que señalar que en ese tiempo esto se llamaba usualmente enfoque de *inversión social*. En cierto modo se trataba de un término equivocado, teniendo en cuenta que lo mismo está siendo introducido en el sector productivo. Por ejemplo, uno de los miembros de la Alianza de Datos de Nueva Zelanda^[3] introdujo la misma noción para activos e infraestructura y estableció estándares nacionales de metadatos para

[2] Comité del Gabinete para la Reformas del Estado y control de gastos, Minuta de decisión “Better Use of Data to Improve Outcomes for New Zealanders”, 4 de marzo de 2013.

[3] El ministro de Finanzas y el autor convocaron a una reunión mensual a un grupo de científicos de datos independientes, de dentro y fuera del Gobierno, para dar asesoría directa a ministros sobre el uso, análisis y ventajas de compartir datos para mejorar inversiones en infraestructura, servicios sociales y ciencia.

caminos, servicios sanitarios y otros activos.^[4] La Agencia de Impuestos de Nueva Zelanda está considerando un modelo similar para la fiscalización de estudiantes terciarios y del desempeño de empresas. El modelo es generalizable a muchos tipos de toma de decisiones de inversión en el sector estatal, incluyendo responsabilidad por resultados de inversiones a largo plazo de activos, resultados sociales, inversiones en el sector productivo y medioambiental.

Cabe advertir además que el *enfoque de inversión* es a veces mal caracterizado como un modelo de inversión de altas exigencias. El punto es que se trata de un modelo general aplicado para distinguir entre necesidades mayores y menores y entre distintos tipos de necesidades, para así permitir una mejor focalización en nichos según lo que funciona para cada segmento y cada tipo y nivel de necesidades. Por ejemplo, a nivel de agencia el modelo de W&I se aplicaba a *todos* los beneficiarios, muchos de los cuales tenían necesidades menores y podían encontrar trabajo fácilmente.

En 2013 se le aconsejó al ministro de Educación que reemplazara el modelo de financiamiento basado en captación según necesidades promedio de la población por un modelo de financiamiento basado en estudiantes individuales, de forma de asegurar un modelo de inversión que mitigue el riesgo de que algunas escuelas puedan excluir a personas difíciles (con necesidades mayores) y retener el financiamiento. Vale decir, transferencia de riesgo y costo a la vez que se retiene el financiamiento para necesidades mayores. En agosto de 2017, el gobierno de Nueva Zelanda adoptó este enfoque y anunció el cambio a un modelo de inversión basado en análisis para asegurar que la focalización de financiamiento vaya donde se necesita. Hay un modelo de inversión general controlado centralmente. Las escuelas no verán los perfiles de riesgo o resultados para los estudiantes, pero el financiamiento de necesidades mayores será focalizado sistemáticamente donde más se necesite.

Aplicar un enfoque integrado en inversión social puede ser difícil para los ministerios y efectivamente hubo una resistencia inicial. Hacerlo implica entrega a las agencias centrales y competidores por financiamiento (otros ministerios) visibilidad compartida del sistema como un todo. A

[4] Ver detalle en: <https://goo.gl/mMuPoK>

saber, el Ministerio de Salud puede observar el desempeño de W&I y proponer una alternativa a los ministros con los mismos datos que tiene la agencia. El Departamento del Tesoro podría revisar ambas propuestas con sus propios analistas.

Una reacción al hecho de que el Departamento del Tesoro hiciera análisis de gobierno integrado para las inversiones, fue que los directores ejecutivos del sector social montaron una unidad competidora llamada Unidad de Inversión Social (SIU por sus siglas en inglés) para apoyar en el sector de ministerios sociales (Justicia, Educación, Salud y Desarrollo Social) y así cambiarse al nuevo modelo. Este grupo debía realizar análisis de gobierno integrado para las inversiones y servicios bajo su control.

Era una oportunidad maravillosa para cambiarse a un modelo de impacto colectivo (ver la fase 3 más abajo), pero, de acuerdo con varios analistas, es difícil para la SIU conseguir tracción sustantiva en materia de reinversión dados los incentivos de los jefes de servicio. Por lo pronto la SIU no tenía un fondo de inversión compartida ni muchas de las otras características de un modelo de impacto colectivo exitoso (indicadas en la fase 3).

Recientemente, una evaluación independiente de la SIU ha intentado aumentar su efectividad sacándola de la supervisión directa de los altos directores de las áreas sociales hacia la Comisión de Servicios Estatales (*State Service Commission*, SSC) (Scott et al. 2016). Si bien podría significar una mejora al compararla con el intento de hacer reinversiones al interior de servicios fuertemente aislados, esencialmente repite el orden establecido. Hacer lo anterior traspasa el desafío de reinversión colectiva a una nueva agencia/núcleo aislado. Cambia la inversión social desde un enfoque hacia una agencia. Ello podría ser útil para construir la fuerza requerida inicialmente en la promoción de este enfoque, pero necesariamente convertirá también a la agencia en un blanco de descontento si es que es exitosa, en particular entre los actuales servicios (Salud, Justicia, Educación y Desarrollo Social). Además, convertir la inversión social en una agencia evita el desafío adaptativo de crear el ambiente para una conversación compartida y sistémica sobre inversiones en todo el sector estatal.

Con el respaldo del artículo de Scott (2016), a principios de 2017 el ahora Primer Ministro Bill English anunció una serie de reformas. Entre

ellas, el nombramiento de un ministro dedicado precisamente al tema y así guiar la reformada Agencia de Inversión Social (en reemplazo de la antigua SIU). Esta agencia financiará más de NZD\$ 100 millones, aunque con un conjunto diferente de criterios para la asignación de presupuesto, además de estar ubicada ahora debajo de la SSC, es decir, se le entregará una voz más independiente y efectiva para hacer preguntas desafiantes sobre reinversión en Salud, Justicia, Educación y Desarrollo Social, y también para monitorear resultados.

El enfoque de gobierno integrado para la inversión en servicios sociales se está considerando en la actualidad para otras formas de inversión pública. Por ejemplo, la Agencia de Impuestos de Nueva Zelanda investiga un modelo similar de responsabilidad para inversión en el sector productivo. Usar, por ejemplo, un razonamiento integrado sobre préstamos estudiantiles para administrar la deuda en el ciclo de vida de un estudiante, desde decisiones sobre qué cursos terciarios tomar, hasta administrar la carga de deuda para el cobro de la misma (tradicionalmente el único foco de la Agencia de Impuestos). Así, analizar el ciclo de vida de los estudiantes revela un rango más amplio de intervenciones transversales que llevaría a mejores resultados.

Este es probablemente el mayor logro alcanzado para reformar el Centro de Gobierno en respuesta al desafío de cambiar a un modelo operativo diferente, en referencia a la toma de decisiones sobre inversión. Un cambio dirigido a la elaboración de presupuestos y a ser responsables de los resultados, en vez de la producción y la prestación de servicios.

El cambio implica una redistribución de poder, y amplía y hace transparentes los resultados de los servicios. Un cambio hacia inversiones públicas basadas en evidencia generará tanto ganadores como perdedores (es, desde luego, la naturaleza de la reasignación de inversiones) en la medida en que se hagan más cosas que funcionan y menos que no funcionan. El antiguo modelo reprimía ese tipo de pensamiento, ya que aislaba los componentes del sistema (servicios específicos) como propuestas de presupuesto sin conexión de los equipos de políticas, quienes se beneficiaban de sus propias propuestas y competían con otros respecto de dónde invertir. Hay ahora un nuevo competidor en el equipo (la Agencia de Inversión Social) que ve el panorama completo y entrega una

fuente de asesoría alternativa. Además, cada servicio tiene la capacidad de analizar los datos de otros departamentos y rebatir sus propuestas. O, de hecho, unirse y tener un enfoque más colaborativo.

Es posible que las reformas de los ochenta en Nueva Zelanda hayan creado una cultura de competencia entre servicios que ha hecho más difícil pasar a una colaboración sistemática, toda vez que dicho modelo de asignación de recursos puede reforzar el aislamiento. Por ejemplo, proveedores no gubernamentales en el sector social a menudo afirman que deben competir unos contra otros por financiamiento, lo que crea desconfianza. Se necesitará de esfuerzos significativos para crear nuevos estilos de liderazgo, y mucha práctica para tener un nivel de sistema más colaborativo sobre dónde invertir. Nueva Zelanda todavía no alcanza el tipo de colaboración profunda que implica el *enfoque de inversión*.

Pero la colaboración sistémica entre servicios es posible y puede llevar a resultados sorprendentes. Las últimas piezas del *enfoque de inversión* han sido desarrolladas en los límites del sector estatal, y quizás puedan ayudar al Estado a adoptar un nuevo rol de facilitador y orientador, en vez de coordinador, dueño y planificador.

3.3. *Inversión de impacto colectivo*

Desde 2008, un modelo similar para aproximarse a las inversiones ha estado emergiendo en los límites del Estado, por medio de los proveedores de servicios.

Como quedó demostrado al ubicar la Agencia de Inversión Social fuera de la supervisión de los servicios, y al ubicarse por sobre estos, hay que tener alguna forma de modelo que sea lo suficientemente ágil para reinvertir basándose en nuevos conocimientos. Pero esto hace necesario un nivel de agilidad, colaboración y coordinación no visto aún en el gobierno central. Requiere de un nivel de autosacrificio por parte de los servicios en favor de un bien mayor colectivo.

Investigar innovaciones en la primera línea reveló el mismo desafío a nivel local, junto con algunos modelos interesantes de cómo permitir reinversiones ágiles en resultados. Son lo que suele denominarse modelos de *inversión de impacto colectivo*, tomando prestada la nomenclatura de Kania y Kramer (2011).

Tales iniciativas comparten muchas de las características de las innovaciones en el nivel central, pero en algunos casos constituyen ejemplos más maduros de lo que se puede hacer. Probablemente el mejor modelo en funcionamiento es el del Directorio de Salud del distrito de Canterbury (*Canterbury District Health Board*, CDHB), seguido de cerca por la iniciativa de salud mental de la Plataforma Trust.

En estos casos, diversos proveedores y líderes ligados por fuertes lazos de confianza crearon el ambiente adecuado para reinvertir en su comunidad y alcanzar desafíos de impacto colectivo.

Si bien el CDHB y la Alianza de Salud de Canterbury no usaron la métrica de proyección de gastos futuros como principal indicador, aun así proveen un gran ejemplo de una de las características del nuevo modelo operativo: ser un enfoque basado en los usuarios para la toma de decisiones adaptativa y de reinversión entre servicios. El resultado desde la introducción de la *inversión de impacto colectivo* también ilustra el valor de devolución de poder de este enfoque cercano a los actores dentro del sistema. La capacidad localizada de asignar inversiones, el uso de datos con alta licencia social y un foco estricto en resultados, funcionan para movilizar y orientar a los actores dentro del sistema hacia la innovación para resolver desafíos difíciles.

En 2007, el CDHB enfrentaba un obstáculo financiero significativo. Más importante aún, el sistema de salud no estaba cumpliendo con la creciente demanda de la población. En aquel entonces, el CDHB operaba bajo el antiguo modelo centrado en servicios, donde el énfasis en mejorar la eficiencia (lo que tenía que ver mayoritariamente con hacer más por un menor costo) controlaba las decisiones de asignación y manejaba las políticas operacionales e innovación. Bajo este enfoque, el Ministerio de Salud y el Departamento del Tesoro controlaban fuertemente las decisiones de insumos y productos a través de la asignación de presupuesto, modelos de responsabilidad y propiedad que estaban orientados verticalmente a través de silos de servicio. Vale decir, médicos generales y cirujanos competían unos con otros por financiamiento, a fin de cumplir con la demanda de salud.

Este sistema de planificación monopolizado centralmente significaba que el CDHB operaba con una serie de silos fragmentados, centralizados y controlados, organizados alrededor de servicios (médicos

generales, personal auxiliar, cirujanos, etc.). Pero la salud es un sistema complejo de servicios interconectados y necesita ser tratado como un organismo en su totalidad, dado que gran parte del trabajo es coordinar derivaciones, monitorear acciones y la prestación de servicios entre los actores del sistema. Los pacientes individuales que no obtienen un servicio en un lugar aparecerán en otro, y no asignar la intervención correcta en el momento correcto puede llevar a una transferencia de riesgo y costo en el futuro, además de servicios más costosos. La inversión planificada de manera central está deficientemente equipada para resolver los desafíos complicados a nivel de sistemas, como también para engendrar la agilidad requerida de los proveedores de servicios dentro de ese sistema, con miras a ser lo suficientemente adaptativos cambiando prácticas en la primera línea.

En vez de tratar de trabajar dentro del orden establecido impuesto centralmente, el liderazgo del CDHB lo eludió y creó un nuevo modelo de negocios. El primer paso fue la creación en 2010 de la Alianza de Salud de Canterbury, para que la comunidad proveedora de salud más amplia pudiese generar entendimiento, confianza, una visión común y, así, propiedad compartida del sistema. Entrevistas con el CDHB sugieren que era dicha base de confianza la que tenía que crearse primero.

El segundo paso fue remover la plataforma de control central y su modelo de asignación. El equipo de planificación y financiamiento del CDHB cambió de controlador a facilitador. Desarrolló sistemas de información que dieron al CDHB una visión del sistema completo. Tomó las asignaciones de presupuesto aisladas, entregadas por el nivel central, y las puso en un fondo compartido para que los miembros de la Alianza de Salud de Canterbury las reasignaran, creando así un sistema compartido para ser reasignado por los actores dentro del esquema.

Luego, los principales interesados dentro del esquema codiseñaron incentivos estratégicos del sistema (KPI), que les permitirían alcanzar la clase de resultados que buscaba el Gobierno. Estas métricas de rendimiento estaban centradas en resultados de pacientes y no eran, por lo tanto, métricas de proceso (como el número de servicios entregados).

Un resultado fue que los médicos generales terminaron obteniendo más trabajo y refiriendo menos falsos positivos a especialistas. Los

ahorros resultantes se tradujeron en un aumento del 43 por ciento en acceso a cirugía electiva para la población de Canterbury, con un requerimiento reducido de visitas presenciales a pacientes ambulatorios (22 por ciento menos que la tasa ajustada por edad promedio nacional) y una tasa de conversión más alta de evaluaciones de especialistas para tratamientos quirúrgicos.

Otro ejemplo es el diseño compartido de soluciones para el cuidado de la tercera edad, que se tradujo en una reducción significativa y absoluta del cuidado a largo plazo de tales pacientes. Entre las soluciones novedosas estuvo la inversión en prevención de caídas. Seis fisioterapeutas (con un costo de NZD\$ 650 mil por año) enseñaron a los ancianos cómo ponerse de pie, lo cual condujo a una reducción significativa de fracturas de cadera. Específicamente, hubo una reducción de 553 fracturas del cuello del fémur, 32.000 días de cama hospitalarios, 211 muertes y NZD\$ 8 millones ahorrados. Luego de siete años del cambio en la dirección, Canterbury está gastando la misma cantidad de dinero en cuidado de la tercera edad que en 2006/07.

Bajo el antiguo modelo de responsabilidad e inversión focalizado en servicios, insumos y productos, y donde el Estado central tomaba las decisiones de asignación, el modelo mental de los actores se podría sintetizar en la pregunta ¿cómo *me adapto yo* al sistema? O ¿cómo lo subvierto para asegurarles un mejor resultado a los pacientes? La transformación cultural introducida por la Alianza de Salud de Canterbury llevó a los actores hacia una relación diferente con el sistema mismo. La pregunta básica del nuevo modelo mental es cómo *adapto el sistema* con el fin de trabajar por un mejor resultado para mi paciente. El sistema, por ende, pasa a ser de copropiedad y un aliado, no un impedimento. Esto significa que se alcanza mayor compromiso en términos de foco, aceptación y resolución de problemas cuando las personas que trabajan en el sistema están comprometidas con diseñarlo y cuando deben apropiarse de los efectos producidos por los cambios. Todos son responsables.

Al alinear los incentivos del sistema, deshaciéndose de los esquemas que tienden a fragmentar y entregando de vuelta la responsabilidad a todas las partes, el CDHB ha comprometido al aprendizaje social para resolver problemas sistémicos. Desde una perspectiva de liderazgo adaptativo, el liderazgo del CDHB, al repliegarse a un rol de facilita-

dor y administrador, ha permitido a las personas no ser simplemente actores sino también a ver el sistema como un todo (no como partes en competencia) y así re-comprometerse para efectuar las adaptaciones necesarias.

La Plataforma Trust (otra iniciativa de impacto colectivo enfocada en la salud mental de la comunidad) estudió el modelo del CDHB y, siguiendo el artículo de Kania y Kramer (2011) e integrándolo con el nuevo modelo de inversión, presentó seis objetivos clave para un modelo de *inversión de impacto colectivo* exitoso:^[5]

- i) *Propiedad colectiva*: Invertir en la construcción de relaciones de alta confianza entre los variados intereses dentro del desafío a enfrentar. Desarrollar métodos de toma de decisión colectiva por los afectados y los que trabajan dentro del sistema. Esto resulta en un lazo comunitario de propiedad y diálogo e interesa a quienes son administradores del sistema.
- ii) *Orientación compartida*: Objetivo, dirección y atribución medibles y compartidos. Los actores son movilizados hacia un resultado común y articulan sus roles para alcanzar dicho resultado. El objetivo aquí es obtener máximos niveles del sistema global. No la eficiencia local.
- iii) *(Re)inversión colectiva*: Empoderamiento del diseño de sistemas locales y reinversión. Las facultades presupuestarias se asocian a resultados de la población y en el largo plazo, no para servicios públicos individuales o entidades reduccionistas. La comunidad es empoderada para tomar decisiones de reinversión con el objetivo de lograr los resultados. El financiamiento no es capturado por intereses aislados o partidistas que podrían invalidar otros intereses sobre la mesa.
- iv) *Coordinación con copropiedad*: La agilidad y coordinación a nivel del sistema se obtiene a través de una comunicación compartida sobre cómo navegar por el mismo. Esto ayuda a convertir buenas prácticas globales en prácticas locales. El diseño de sistema compartido es ágil porque la práctica se basa en información que

[5] Presentación interna al Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda, *Investing in Complex Systems*, septiembre de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/HEHbPL>.

puede cambiar y que de hecho es cambiada por la comunidad. La información es simétrica: puede crecer desde el centro hacia afuera o desde afuera hacia el centro.

- v) *Aprendizaje y conocimiento compartido*: Este tipo de conocimiento, en la forma de datos integrados y reutilizados, entrega retroalimentación en tiempo real sobre cómo las partes del sistema trabajan en conjunto para producir un resultado para las personas moviéndose dentro de él. Hay visibilidad operacional en tiempo real del sistema, conocimiento analítico y servicio de enlace de conocimiento (interpretativo y educacional) para apoyar a los que toman las decisiones.
- vi) *Integración de datos de alta confianza*: La columna vertebral es la capacidad de compartir e integrar de forma segura datos profundamente personales *sin perder la confianza* de los clientes. Esto incluye entregar control (consentimiento) de vuelta al usuario del servicio y otorgarle el derecho a terminar las relaciones si la confianza se ve dañada.

El enfoque de *inversión de impacto colectivo* redundante en una serie de lecciones y preguntas para las reformas al Centro de Gobierno.

Surge, para empezar, la pregunta sobre cuán pequeño puede ser el aparato central del Estado y cuál es su rol si la mayor parte del trabajo se hace en los límites por una entidad de impacto colectivo, encargada de efectuar el diseño de la intervención, innovar y tomar decisiones de reinversión. El objetivo de facilitar, monitorear y habilitar no debiese necesitar un aparato central muy grande, dado que la mayor parte del trabajo tradicionalmente hecho por los ministerios estaría situado en los límites, donde la innovación ocurre. No podría este artículo abordar las nuevas prácticas de administración que emergen en otros lugares en la economía, tales como la toma de decisiones sustentada en la constitución y el uso de enfoques basados en holocracia. Por lo pronto, la nueva tecnología de información en red está permitiendo muchas más formas distribuidas de ecosistemas de toma de decisiones.^[6]

[6] Para más sobre el tema, ver *Reinventing Organizations*, de Frederic Laloux (2014), con una interesante introducción a 12 de estos modelos.

El modelo de *inversión de impacto colectivo* también entrega orientación para buenas prácticas en áreas difíciles para el Estado.

En primer lugar, implica la necesidad de coordinar y colaborar, porque se está viendo al desafío desde una perspectiva de resultados y no de servicios. Al apuntar directamente a las facultades presupuestarias como un bien compartido para que el colectivo reinvierta, la conversación no la capturan los intereses partidistas. Un trabajo significativo se hace primero al formar y alinear a una comunidad de alta confianza con una meta compartida, antes de tener las difíciles, pero facilitadas, conversaciones sobre cómo reasignar esas inversiones.

En segundo lugar, el desafío de compartir datos y obtener la licencia social es más fácil de abordar efectivamente por el proveedor de servicio que por el nivel central. Al cambiar el foco de control de datos compartidos y situarlo junto al cliente, se genera un mayor sentido de la necesidad de mantener la confianza sobre modelos basados en el consentimiento. Situar la necesidad de compartir datos operacionales cerca del nivel central puede fomentar, inclusive, el uso coercitivo de datos en una lógica inquisidora.

Los resultados de un *enfoque de inversión* pueden ser impresionantes, ya sea aplicándolo al Estado central o en los límites de este: los proveedores de servicios a través de alguna forma de modelo de *inversión de impacto colectivo*. Como lo dejan claro los ejemplos de W&I o las iniciativas de la Junta de Salud del distrito de Canterbury, las ventajas de reasignar inversiones para mejorar resultados pueden ser importantes: en un caso, un aumento de cuatro veces en el retorno de servicios de empleo focalizados; y en el otro, un aumento de 46 por ciento en la capacidad de cirugía electiva.

En un nivel macroscópico, si se piensa en servicios terciarios, como los de salud mental, cárceles, protección de NNA y desempeño insuficiente en educación, justicia, salud y desarrollo social, la ventaja de mejorar la capacidad de redirigir la inversión a donde sea más efectiva podría sin lugar a duda ser muy relevante, sin un costo extra. Varios de los equipos de análisis avanzado consultados por el autor piensan, respaldándose en análisis que han efectuado, que alrededor de un 30-50 por ciento de la inversión del Gobierno está mal asignada, hecha de manera tardía o en el servicio incorrecto. Es decir, hay potencial para

doblar la efectividad de la inversión del Estado a través de una mejor reasignación de la inversión. La eliminación de ganancias productivas adicionales, en cambio, involucra probablemente un retorno decreciente, y potencialmente puede llevar a más transferencia de costo y riesgo y a una erosión no deseada de resultados.

El uso en sectores estatales de *Big Data* provee una gran oportunidad de guiar a un cambio radical en desempeño sin costos extra. Pero para hacerlo se requiere de una colaboración, coordinación y reutilización de datos no vista hasta ahora en el sector público.

La primera mitad de este artículo se centró en el desafío que el *Big Data* está presentando en los modelos operativos y las prácticas existentes en el sector estatal, creando una visión más sistémica del sector social, dado que el sistema requiere mayor colaboración y agilidad. El resto del artículo se centra en el desafío subyacente de integrar y reutilizar los datos mismos. Los datos reutilizados y reintegrados se usan para tomar decisiones de inversión y monitorear dichas decisiones (en el centro) y también —puesto que a menudo estas nuevas iniciativas de inversión requieren colaboración o coordinación y la derivación entre servicios— se requiere la capacidad de identificar operacionalmente y compartir datos sobre personas como parte del proceso de entrega de servicios (en los límites). Así pues, ¿cuándo se pueden y cuándo se deben integrar y reutilizar datos de ciudadanos? ¿Cuándo está permitido usar los datos para propósitos nuevos más allá de aquellos por los que fueron recolectados originalmente? ¿Y cómo se hace eso de una forma confiable y sustentable?

4 /

La integración y reutilización de datos en el Estado

A menudo las personas hacen la distinción entre cómo administrar datos basadas en el “tipo de datos” que son, a saber, datos personales o datos no personales. Pero como señaló el Foro de Datos Futuros de Nueva Zelanda (NZDFF por sus siglas en inglés), esto no tiene sentido (NZDFF 2014). Información profundamente personal puede obtenerse de datos que no son nominalmente sobre personas, y luego ser usados para crear un perfil y dirigirse de forma personal a alguien. Asimismo,

detalles muy personales, como el genoma o la historia médica, se pueden usar para acciones no personalizadas, como informar en una investigación o política pública.

El NZDFF descubrió que esa administración de datos se debía centrar en definir y administrar los usos de los datos, no los tipos de estos. Ello se volvió muy útil, por ejemplo, al pensar sobre tipos de usos-casos y las diferentes necesidades de administración de cada uno. El NZDFF desarrolló luego un marco para cuatro tipos de desafíos de reutilización de datos y soluciones para tales escenarios (NZDFF 2014).

- *Escenario 1: Usos coercitivos y personalizados de los datos:* Los datos son recolectados sin el permiso de la persona, quien luego es abordada desde el Estado para lograr un mayor bien público (por ejemplo: protección de seguridad pública, prevención de abuso de NNA) en desmedro de sus bienes personales (por ejemplo, privacidad). El propósito de que los datos sean conectados y analizados es generar conocimiento en el nivel del individuo identificado para hacerle algo sin su permiso. MSD, Google, Facebook, la NSA, policía, investigadores fiscales y evaluación de riesgo de protección a NNA tienen este tipo de propósitos en mente. La licencia social para mantener este tipo de uso implica que el Gobierno y sus representantes demuestren una administración segura sobre los poderes abiertamente coercitivos del Estado, como garantías, paneles de evaluación independientes y códigos de buenas prácticas.
- *Escenario 2: Los datos son recolectados sin permiso individual para usos no personalizados:* Los datos son usados con el fin de generar conocimiento para otras partes, donde la persona a la que corresponden los datos no es considerada personalmente como destinataria de una acción específica. Esto suele involucrar restricciones voluntarias de reutilización personalizada. En general se hace de manera innominada para que el análisis real de los datos ocurra de una forma no personal y, por lo tanto, más protegida, siendo difícil re-identificar a un individuo para focalizarse en este personalmente. Un ejemplo de tal escenario es la IDI de la Agencia de Estadísticas de Nueva Zelanda o Estadísticas NZ (ver más adelante).

- *Escenario 3: Uso de datos personalizados basados en consentimiento:* Los mismos individuos autorizan a compartir o integrar sus datos personales voluntariamente, a fin de crear valor para sí mismos (lograr un bien privado particular), como servicios personalizados de salud, servicios financieros coordinados o acceso a financiamiento focalizado de Gobierno para un servicio particular que les gustaría recibir. Los sistemas de administración de información personal son un buen ejemplo, ya que entregan control a usuarios del servicio, quienes deciden permitir que sus datos se usen para un propósito específico. Esta es la brecha de pensar desde el Centro del Gobierno y donde la NZDFF recomendó y financió mayores esfuerzos. Es el escenario hacia donde Nueva Zelanda está llevando la integración y reutilización de datos de Gobierno, y acá será tratado más detalladamente en la sección sobre *Data Commons*.
- *Escenario 4: Datos basados en consentimiento para usos no personalizados:* Se hace tradicionalmente en investigaciones científicas o encuestas, donde los individuos dan su consentimiento para ser encuestados o participar de experimentos, pero el propósito no es su propio beneficio, sino apoyar políticas, investigación o ciencia. El cuarto escenario no es cubierto más abajo, dado que su práctica ha ido evolucionando por casi cien años.

Cada uno de los cuatro escenarios sigue una racionalidad y un método marcadamente diferente para administrar seguridad y casos de uso. El no considerar los escenarios de reutilización de datos, ni los desafíos y métodos a través de los cuales la confianza y el valor pueden mantenerse, suele traer problemas. El cambio inesperado de un escenario de uso de datos a otro, sin tomar en cuenta el derecho a decidir de los involucrados, también puede resultar problemático.

Esto es útil como un marco para ver cómo la práctica ha emergido y cómo varias innovaciones han fallado o ganado tracción para los cuatro escenarios de reutilización de datos.

Antes del *enfoque de inversión*, la mayor parte de la atención del Gobierno estaba centrada en el desafío de *compartir* datos. En cambio, el *enfoque de inversión* requiere también de la *reutilización e integración*.

TABLA N° 1 / Escenarios para obtención y uso de datos

	Control ejecutivo sobre el uso de datos	Control personal sobre el uso de datos
Usos personalizados de datos (para focalizar acción o servicio en individuos)	1. Usos coercitivos y personalizados de datos. Por ejemplo: contratos coercitivos de MSD, vigilancia policial, NSA, Google (presumiblemente).	3. Uso de datos personalizado basado en consentimiento. Por ejemplo: Sistemas de Administración de Información Personal (PIMS por sus siglas en inglés) y <i>Data Commons</i> .
Usos no personalizados de datos (para investigación, ciencia, políticas públicas, etc.)	2. Los datos se recolectan sin el permiso del individuo para usos de datos no personales. Por ejemplo: almacenes de datos integrados de Nueva Zelanda o Nueva Gales del Sur.	4. Datos basados en consentimiento para usos no personalizados. Por ejemplo: encuestas o investigación científica basada en consentimiento tradicional.

Fuente: Elaboración propia.

La práctica y la costumbre desarrolladas en el siglo pasado alrededor de la noción de compartir datos enfatizaban el respeto por la privacidad y el consentimiento informado, estableciendo reglas sobre qué se debía hacer cuando dos partes deseaban compartir información. “Usar datos solamente con el propósito con el cual fueron recolectados”, es un principio común sobre el que reposa la confianza en este tipo de transacciones.

Así que cuando un científico, profesional de la salud, banco o gobierno recolecta datos sobre una persona, hay una serie de hábitos y expectativas formales e informales sobre qué se puede hacer con ellos y qué no, lo cual se ve reflejado en la reglamentación y el marco legal establecidos en Nueva Zelanda a fines de los noventa.

La administración de datos en Nueva Zelanda se basa en un marco legal de diferentes partes que interactúan, principalmente la Ley de Privacidad de 1993, la Ley de Estadísticas de 1975 y, en menor medida, la Ley de Información Oficial de 1982 y las disposiciones de secreto fiscal de la Ley de Administración Fiscal de 1994. La Ley de Privacidad es supervisada por el Comisario de Privacidad, una entidad de la corona autónoma creada en 1993. El departamento tiene un amplio rango de funciones, que incluyen investigar quejas sobre violaciones de

privacidad, realizar programas educativos, y examinar legislación propuesta y cómo puede esta afectar la privacidad del individuo. El Acta de Estadísticas de 1975 y la Ley de Privacidad de 1993 forman el marco para proteger la información sobre individuos. La Ley de Estadísticas de 1975 permite que los datos se usen de buena fe en investigación o con propósitos estadísticos para el bien público.

El marco precedente funcionaba relativamente bien en la época predigital. Funcionaba porque, en general, la relación entre el usuario de los datos y el sujeto era cercana. Las personas conocían al banquero o científico que pedía el consentimiento. O se compartían los datos de una investigación con un par, porque se le conocía. También funcionaba porque en la era predigital era difícil que los datos fueran integrados, revendidos o copiados y reutilizados por terceras personas. Hacer eso requería un costo de transacción significativo. El libro de contabilidad o el resultado de una encuesta tenían que ser fotocopiados o transcritos manualmente.

Además, no había urgencia dentro del Gobierno por hacer integración de datos y reutilizarlos más allá de las fronteras tradicionales. Cualquier integración que ocurriera era comúnmente al interior de los servicios, tenía lugar entre médicos de diferente especialidad o de profesor a profesor o dentro del sistema judicial. Si bien hubo incentivos para contar con un registro integrado por cliente dentro de los silos tradicionales para mejorar la eficiencia operacional, no había mucha necesidad de integración o reutilización a través de fronteras organizacionales o profesionales, digamos de un profesional de la salud a un profesor. Hoy el asunto es totalmente diferente.

Gran parte de nuestras vidas están digitalizadas. A través de nuestras interacciones con internet, el uso de servicios de salud personalizados, el banco electrónico, los medidores eléctricos inteligentes y las redes sociales, la forma en que nos vinculamos con nuestros pares y con profesionales será capturada digitalmente de alguna manera. Hoy en día muchas empresas, investigadores y el Gobierno quieren integrar los datos de cientos de fuentes y obtener una visión más completa de nuestros intereses, nuestra salud, nuestros resultados (usando su lenguaje) y de nuestros gustos.

El punto es que ahora no cuesta virtualmente nada hacerlo. Los datos y el conocimiento sobre los productos se pueden integrar, enriquecer, copiar, transmitir, transmutar y copiar de nuevo, sin límites. El costo de hacerlo ha caído casi a cero, para prácticamente todos.

Nuestras prácticas, costumbres y leyes ya no son suficientes para el nuevo ecosistema de datos. Resolver el desafío de compartirlos en décadas previas estableció una base sólida y expectativas comunes para transacciones simples, uno a uno, en que se respetaba la privacidad. Sin embargo, esos esquemas en la actualidad se ven irremediamente abrumados por el nuevo desafío de integrar y reutilizar. Simplemente son insuficiente para administrar capacidades sin fricción y el deseo de terceras personas de integrar y reutilizar datos científicos, del sector estatal, bancario, medioambiental y personal de manera segura.

De hecho, algunos enfoques gubernamentales y no gubernamentales de reutilización malinterpretan de forma deliberada o involuntaria esas viejas prácticas, por hacer cosas cuestionables o con sus propios fines, a menudo de forma coercitiva o no socialmente autorizados. Los tecnócratas piensan que tener un conducto encriptado resuelve el problema. O tomar la ruta legal forzando coercitivamente a los ciudadanos a firmar términos y condiciones muy permisivos antes de recibir un beneficio, o forzar a los proveedores a entregar datos a nivel identificable con la amenaza de no obtener contratos con el Estado. Esto ha sido probado en Nueva Zelanda y no funciona, por lo menos no en el contexto estatal. Como sugirió en privado un analista respecto de un intento de una agencia por otorgarse a sí misma la licencia social, “no se puede escribir un documento normativo o términos y condiciones que te otorguen licencia social. La licencia social es algo que se debe ganar y continuar ganando”.

De modo irónico, la capacidad actual de realizar sin fricción negocios *técnicos* de transferencia y copia de datos ha modificado el esfuerzo (y la fricción) de hacerlo por el aspecto *social* de la transacción. El negocio técnico de la reutilización fue la parte fácil. Pero ahora, ¿cómo se bajan también a cero los costos de la transacción *social*? Esto tiene que ver con cómo construimos confianza y seguridad sobre la reutilización de datos. ¿Qué es aceptable para reutilizar y qué no?

Demasiadas veces el Estado ha recurrido a soluciones técnicas como la propia tecnología, los términos y condiciones, el consentimiento “informado” o nuevas formas como los Acuerdos Aprobados de Intercambio de Información (*Approved Information Sharing Agreement*, AISA). Todo como un medio para resolver sus propias necesidades de reutilización de datos sin enfrentar el problema real: el cambio de la relación entre el Estado y sus ciudadanos. Por ello se requiere de una solución mucho más radical y adaptable.

4.1. Escenario 1: Usos coercitivos y personalizados de datos

Porque en la práctica el Estado central no tiene una licencia general para reutilizar e integrar datos, los intentos para hacerlo en fecha reciente han sido exitosos solo para usos coercitivos. Estos entran en el escenario uno: “usos personalizados de datos”. Vale decir, se hace sin el consentimiento del individuo involucrado; más bien es el Estado el que se otorga licencia para obtener, integrar y reutilizar en las formas que estime, focalizándose personalmente en ciudadanos individuales.

Llamamos a esto un enfoque desde adentro hacia afuera para personalizar los usos de datos integrados. La perspectiva fundamental es que “nosotros sabemos qué es mejor, por lo tanto haremos lo que es mejor para satisfacer nuestras necesidades y así ayudarlo”. El oficial o ministro mira el problema desde su propia perspectiva hacia el ciudadano.

Tal escenario, en realidad, solo funciona como una forma de licencia social para reutilizar datos cuando el derecho a libertad individual, privacidad y control es invalidado por un bien público mayor o los derechos de otros. Los acuerdos para compartir datos en el escenario uno que sí funcionan son los que involucran prácticas genuinamente declaradas coercitivas para realizar un bien mayor. Como ya veremos, el problema surge cuando ese pensamiento vira hacia prácticas paternalistas por parte de servicios focalizados supuestamente voluntarios. Y el espacio poco definido entre racionalizar la recolección de datos de manera coercitiva por un bien mayor, y racionalizar la recolección de datos sin consentimiento por el bien del mismo individuo, es un páramo de buenas intenciones. Los siguientes son buenos ejemplos de ello.

4.1.1. Almacén de datos del MSD

Se puede observar fácilmente analizando el caso de estudio del Ministerio de Desarrollo Social (MSD por sus siglas en inglés) y sus intentos por reutilizar datos integrados con el propósito de focalizar servicios para individuos. El MSD ha estado en la primera línea de los intentos de reutilizar datos personales integrados operacionalmente. Al inicio fue para usos coercitivos, con el fin de proteger la integridad de los pagos de seguridad social de fraudes. Luego se ha expandido para enfocarse en servicios “voluntarios” respaldados por la reforma de bienestar (el *enfoque de inversión* aplicado a nivel de agencia). Esto no ha sido siempre exitoso: el ministerio ha sido duramente criticado por usar tácticas de intimidación durante la negociación de contratos, para obtener acceso a los registros nominados de clientes desde terceros proveedores de servicios, generalmente ONG.

A mediados de la década de los noventa se estableció el Almacén de datos del MSD, a partir de capturas a fin de mes del historial del sistema de pagos de beneficios de bienestar, que eran usados para mostrar las diferencias del sistema en diversos puntos en el tiempo y para reportar los cambios (cambios relativos a cuántos clientes y a qué se había pagado: costos). Hacia el año 2003, el MSD tenía tres sistemas principales: SOLO (sistema de empleo), SWIFT (sistema de pagos) y UCV (visión unificada de clientes). Bajo la tutela de la información de ISCU (unidad de coordinación de sistemas de información) de múltiples agencias (CYF, agencia de protección al NNA), usando su sistema de información conocido como CYRAS, Vivienda NZ (proveedor de viviendas sociales), el Ministerio de Educación y el Departamento de Trabajo (apoyo a empleados y empleadores con seguridad, leyes laborales, seguridad laboral) se mantenían de forma aislada bajo un solo sistema. Esta es la Plataforma de Análisis e Información (IAP por sus siglas en inglés).

Tal trabajo se realizó bajo la supervisión de Dame Margaret Bazley —en retrospectiva muy adelantada a su tiempo—, quien persiguió la visión de una plataforma compartida de todos los servicios. Una serie de iniciativas de correspondencia de datos con otras agencias empezaron a surgir en rápida sucesión:

- Cruces de inicio y cese con datos de IRD (originalmente solo de beneficios), cruce de personas fallecidas, de subsidios estudiantiles (IRD), nacimientos, datos de aduana y carcelarios (beneficiarios entrando a prisión).
- Información de direcciones de morosos por multas entregadas a las Cortes (datos salientes del MSD). Este último proyecto fue extremadamente popular (en términos de dinero recuperado), tanto así que el Departamento de Justicia no pudo aguantar el ritmo. Cabe señalar que todas las iniciativas de cruce, a excepción de la última, eran dentro del MSD.
- Fue creado un registro de pedófilos. Esto fue facilitado por una unidad especial dentro del MSD, revisando datos como información de vivienda. Se implementaron protecciones especiales debido a la naturaleza altamente sensible de los datos y el problema presentado. Tanto la gente bajo escrutinio como quienes manejaban la información estaban realmente preocupados por la seguridad, por lo cual, los resultados fueron a una unidad segura. Las identidades de las personas que trabajaban en la unidad fueron protegidas y se mantuvieron estrictas limitaciones de acceso: solo una persona podía acceder a la información y hacer el mantenimiento, por ejemplo.

Dichas iniciativas tenían propósitos procedimentales, en esencia para la integridad del sistema de beneficios o para administrar riesgos de los NNA, en el caso del registro de pedófilos. Todas operaban bajo la Ley de Privacidad, usando Memorandos de Entendimiento (*Memorandums of Understanding*, MoU), protocolos de auditoría y programas de eliminación de información.

Poderes y razonamientos similares para reutilización personalizada, coercitiva y de punto a punto también surgieron en otros sectores, por ejemplo, dentro de la Agencia de Impuestos de Nueva Zelanda, en busca de asegurar la integridad del sistema tributario.

A pesar del desafío práctico de definir las reglas del juego, resultaba fácil obtener un acuerdo para compartir información donde el fundamento era alguna variante de la necesidad de administrar el riesgo de fraude en las prestaciones, el fraude tributario, o donde el riesgo del público,

superando así el derecho a privacidad del individuo. El razonamiento de integridad defendía el bien público mayor por sobre los derechos de privacidad individual, porque se estaba haciendo algo indebido o se cometía un error.

Las cosas se ponen más desafiantes, sin embargo, cuando el objetivo de integración de datos y su reutilización es la focalización de servicios supuestamente voluntarios. Como ilustra el ejemplo de los NNA de seis años al comienzo de este artículo, es muy valioso usar datos integrados con el afán de identificar necesidades mayores de ciudadanos y focalizar con mayor precisión los servicios. En la puesta en práctica es donde se encuentra el desafío.

4.1.2. Programa de Servicios para Jóvenes

En 2011, luego del movimiento general al *enfoque de inversión*, una de las primeras reutilizaciones operacionales de datos integrados para el Programa de Servicios para Jóvenes. Se unieron datos de protección de NNA, educación y ayuda financiera buscando producir modelos analíticos que detectaran riesgo de la recepción de beneficios a largo plazo, e intervenir proactivamente. Luego de la crisis financiera global, se reconocía que una persona joven sin educación, empleo o capacitación (los llamados NINI) presentaban alto riesgo de dependencia a los beneficios a largo plazo. El equipo de análisis avanzado usó los datos integrados para hacer de esto algo más específico. Creó un ranking muy preciso con múltiples variables, utilizando un modelo predictivo. La lista resultante de jóvenes con necesidades mayores fue luego usada operacionalmente, con distintas ONG, para identificar y focalizar los servicios de apoyo apropiados, a fin de ayudarlos a obtener capacitación, educación o empleo. No se dio consentimiento para dirigirse a las familias con datos asociados y un perfil, ni para compartir dichos perfiles con las ONG.

Otro intento de usar datos integrados para focalizar servicios, aunque fue menos exitoso, arrojó valiosas lecciones.^[7]

[7] Esta sección se basa en un artículo a publicar próximamente por Rob Laking sobre la revisión del Modelo de Riesgo Predictivo de NNA. Las opiniones expresadas aquí son del autor y pueden ser diferentes a las del señor Laking.

En 2012, se llevó a cabo una exhaustiva revisión de los servicios de protección de NNA y se publicó un informe sobre NNA vulnerables (*White Paper on Vulnerable Children*), presentando las bases de lo que podría conocerse como el Plan de Acción de NNA. La intención del trabajo era identificar mejor el abuso contra NNA y la negligencia, y encontrar formas de reducir riesgos en ese ámbito.

El modelamiento de riesgo predictivo fue identificado en el *white paper* como potencial ayuda para la toma de decisiones al identificar casos potenciales de abuso y negligencia. El MSD había estado creando y evaluando modelos desde 2007, y estos tuvieron un buen rendimiento usando solamente datos de protección de NNA, aunque ninguno se usaría a fin de cuentas, por razones éticas y prácticas.

Luego del *white paper*, entre 2012 y 2016, el Ministerio de Desarrollo Social y la Universidad de Auckland trabajaron en un nuevo modelo que usara datos integrados de salud, protección de NNA y otras fuentes. Fue originalmente desarrollado para calcular tan solo el riesgo de abuso y negligencia, pero luego se expandió para cubrir resultados más generales. Se calculó que la mitad del 10 por ciento de los puntajes más altos tendría contacto con CYF dentro de los siguientes cinco años. Sin embargo, el foco estaba otra vez en la tecnología y en la construcción del modelo perfecto. No hubo mucha reflexión, al principio, acerca de la capacidad o conveniencia de usar dicho modelo de forma coercitiva en la primera línea.

En sus inicios el modelo fue propuesto para toda la población, pero el nuevo ministro de Desarrollo Social lo rechazó y decidió utilizarlo solo para los NNA que fuesen notificados a los servicios de protección y vulnerabilidad. Otras opciones de uso práctico del modelo fueron utilizar los puntajes durante procesos de priorización, como herramienta suplementaria para ayudar en el proceso de toma de decisión de los trabajadores sociales, o usar los puntajes agregados en vez de los individuales como una herramienta de asignación de presupuesto.

Los equipos debían trabajar con aquellos NNA que no alcanzaran el nivel de una notificación tradicional, es decir, un informe de preocupación real. Asimismo, los datos compartidos se referían a cualquier variable escogida por el equipo entre toda la población de Nueva Zelanda. No estaban confinados a los datos que un notificador pensaba que eran

significativos, dejando fuera otra información que no era relevante. Eran todos los datos de los ciudadanos y de todos los ciudadanos. Esencialmente, se trataba de vigilancia masiva dentro de la población.

Cabe destacar que las agencias gubernamentales que sospechan de abuso de NNA o negligencia tienen todo el poder que necesitan para compartir información en el caso de intervenciones legales. En la práctica, la agencia de protección de NNA recibe 150.000 notificaciones al año, la mayoría procedente de otras agencias de Gobierno (Salud, Justicia, Ayuda Financiera, Policía, Educación). Nueva Zelanda tiene una de las tasas de notificación (es decir, datos compartidos) más alta del mundo occidental; y sin embargo cuenta también con uno de los registros de protección de NNA más deficientes de la OCDE. Este es un proceso manual y los datos son integrados en a través de mecanismos poco prolijos. Una pregunta interesante consiste en determinar qué parte de este registro es, en principio, diferente del modelo de riesgo predictivo descrito al inicio de este artículo. En términos concretos, el modelo no hace sino automatizar lo que era ya una práctica manual de reutilización e integración coercitiva, amplificándola. Entonces, ¿cómo es posible que más vigilancia masiva se encargue de lo que la vigilancia masiva ya no había logrado?

Existían, con justa razón, preocupaciones éticas y prácticas expresadas por la mayoría de las partes involucradas. Se armó un grupo de trabajo liderado por el ex gobernador general, que asumió una evaluación ética y técnica, concluyendo que el modelo de riesgo predictivo de NNA no debía ser utilizado.

Una preocupación clave sobre el posible acuerdo para compartir información fue que esto podría terminar convirtiéndolos en informantes de CYF, lo cual perjudicaría la confianza entre los proveedores de servicios y de los clientes. Por lo pronto, los clientes vulnerables podrían renunciar a acceder a los servicios por miedo a las notificaciones de CYF.

Por ejemplo, los profesionales de la salud argumentaron que la relación entre médico y paciente se armaba en base a confianza, una confianza crucial, sobre todo en la demanda por servicios por parte de personas vulnerables que desconfían del sistema. Si la Agencia de Protección de NNA seleccionaba habitualmente datos de salud para identificar NNA de alto riesgo, esto podría alejar a las personas que el Gobierno estaba

tratando de ayudar. ¿Qué madre o qué hija querían revelar abusos o violencia al médico de la familia, si la madre tuviera miedo de que la NNA fuese alejada de la familia por el Estado, o si la misma NNA temiera quedarse sin madre? Sin duda, la elaboración de perfiles basados en integración y análisis de datos es un instrumento tosco cuando se considera la necesidad de contar con espacios de confianza para pedir ayuda, y en particular cuando el requerimiento de confianza es un componente clave para comenzar el proceso de sanación.

4.1.3. Acceso a datos individuales a nivel de cliente

Este tipo de preocupaciones también se expresaron en 2016 a propósito de otra forma de uso coercitivo de datos. A fines de ese año, el Ministerio de Desarrollo Social trató de usar su proceso de contratación para lograr que algunos proveedores externos entregaran datos individuales a nivel de cliente (ICLD por sus siglas en inglés) identificables. El uso de la fuerza se manifestó a través de las llamadas “prácticas de contratación coercitivas”: era improbable que los prestadores no gubernamentales obtuvieran un contrato con el Gobierno si no entregaban detalles personales identificables al ministerio, o no recibirían financiamiento para los clientes respecto de los cuales no entregaran sus datos.

Esto despertó la indignación pública y una erosión en la confianza de los proveedores. Hubo preocupaciones diversas, pero la más importante apuntaba a que la gente ya marginalizada, respecto de quienes se había logrado crear altos niveles de confianza, comenzaría a desconfiar de las ONG, si es que estas tenían que entregar sus datos personales al gobierno central. Es entendible, por cierto, que fuese una preocupación genuina, dado que el Gobierno ya mostraba una tendencia a querer usar esta información para imponer pruebas de riesgo de protección para NNA o desalojar a personas de casas sobrepobladas.

El resultado neto de la unificación de datos de forma coercitiva probablemente llevaría a peores resultados sociales para los grupos ya marginados y

podría llevar a que el MSD recibiese datos distorsionados o incompletos, lo que sería contraproducente para los objetivos declarados

por el MSD (...) no se han hecho los suficientes esfuerzos para identificar medios para lograr estos objetivos sin el riesgo asociado de separación.^[8]

Luego de una fuerte amonestación del Comisario de Privacidad, el ministerio tuvo que echar pie atrás y embarcarse en un enfoque más consultivo. El comisario encontró que

la política ICLD implementada es inconsistente con los principios de la Ley de Privacidad y debería, por lo tanto, ser corregida (...) la manera en la que el cambio de política ha sido efectuado arriesga minar la confianza entre los usuarios individuales del servicio y las ONG. Esto podría impedir que algunos de quienes más lo necesitan accedan a la ayuda necesaria debido a la incapacidad de las ONG de mantener los datos privados, incluso para el MSD.^[9]

4.1.4. Desafíos de reutilizar datos coercitivamente

Los ejemplos del sistema tributario, de conducta juvenil y el modelo de riesgo predictivo de NNA ilustran varias características de los intentos estatales por enfrentar los desafíos de reutilizar datos integrados para focalizar de forma personalizada a ciudadanos individuales.

Cuando hay un argumento claro de que el bien público sobrepasa el derecho a la libertad, los derechos humanos y el control de privacidad, eso es usualmente suficiente para emplear el proceso político y los instrumentos existentes con el fin de entregar al Estado la licencia en aras del bien mayor. Probablemente hay mejores y peores formas de administrar la recolección de datos y reutilización personalizada. La Agencia de Inteligencia de Nueva Zelanda, por ejemplo, fue recientemente criticada por ser demasiado reservada y no hacerse responsable, de manera que ahora tiene una junta de evaluación independiente. Existen, por lo tanto, formas de hacerlo con más o menos licencia social. El consentimiento forzado de un proveedor de servicios no es realmente consentimiento y por ello debilita la confianza.

[8] *Inquiry into the Ministry of Social Development's collection of individual client-level data from NGOs*, Departamento del Comisario de Privacidad, abril de 2017.

[9] *Ibid.*

La justificación del uso no consentido de datos reintegrados por razones paternalistas (“por su propio bien”) resulta preocupante. Además, solo debe ser aplicable a una pequeña minoría de casos altamente selectivos y analizados, como, por ejemplo, en el área de salud mental. Usar ese mismo tipo de razonamiento para invadir la privacidad de forma masiva, probablemente no funcionaría por un problema de escala. *Podría* funcionar por razones paternalistas de seguridad (como vigilancia masiva por terrorismo, “para salvarlos”) o para salvar a un NNA deL abuso. Pero es probable que falle como medio para evaluar la población que accede voluntariamente a servicios. Particularmente, al hacerse por parte del Estado, que es por naturaleza coercitivo, los grupos más vulnerables se replegarán, llevando a peores resultados.

Los intentos por resolver el desafío de reutilizar datos personales reintegrados han sido en gran medida ejercicios “desde adentro hacia afuera”, sin tomar en cuenta las necesidades de los servicios. Las soluciones tienden a ser técnicas y auto-habilitantes, como el uso de MoU o AISA. Ambos son intentos del Estado por darse a sí mismo la licencia social, sin mucha preocupación real por un consentimiento fidedigno ni por modelos de reutilización operacional con altos y genuinos niveles de confianza.

Los poderes coercitivos del Estado, cuando se enlazan con una visión integrada de los ciudadanos, conducen a una potente asimetría de información y a una relación de poder desigual entre el gobierno y los gobernados. Lo anterior tiene el potencial real de convertirse en el “gran hermano” y generar un efecto de disminución de la democracia y de la libertad de expresión.

Algunas de las prácticas, como los contratos coercitivos, las sugerencias de usar datos de teléfonos móviles privados para monitorear a NNA que se ausentan sin permiso de la escuela, o las iniciativas por integrar todos los datos del Gobierno para realizar vigilancia masiva de vulnerabilidad, grafican que no se puede confiar en el Estado a largo plazo para usar este nuevo poder de una manera siempre benévola. Mediante el interés creciente de la política respecto del valor de la vigilancia, o meramente a través de estupidez e incompetencia, o por razones de control más perversas (calmar o silenciar la disidencia), la vigilancia a gran escala de perfiles de ciudadanos individuales –por propósitos operacionales del nivel central– debe ser revisada cuidadosamente.

Mientras la integración de datos de clientes en el sector privado –en organizaciones como Google o Facebook– puede ser inquietante, la integración y reutilización autorizada por el Estado central es una ruta potencial hacia el totalitarismo. Ya sea si es por un paternalismo benévolo o por razones más perversas, la repugnancia es idéntica en ambos casos.

Por tal razón, Nueva Zelanda ha rechazado correctamente la recolección, integración y reutilización personalizada de datos para focalizar su uso en ciudadanos individuales basándose en la coerción, excepto cuando el bien público supera el derecho a la privacidad personal. La conclusión aquí es que hacer esto para mejorar la inversión social y obtener resultados es innecesario y, quizás, llevará a peores resultados sociales para las personas en las que se quiere focalizar.

En cualquier caso, los usos personalizados de datos de ciudadanos no son condición necesaria para introducir un *enfoque de inversión* en el nivel central.

4.2. Escenario 2: Los datos se recolectan sin consentimiento individual para usos no personalizados

El escenario dos (cuadrante de abajo a la izquierda) sucede cuando los datos son integrados y reutilizados para generar conocimientos más amplios y así lograr un bien público o privado *sin focalizarse en ningún individuo*. Los datos personales pueden ser usados de forma no personal, por lo que el resultado o el empleo de los datos personales no beneficiarán o perjudicarán a la persona de manera directa.

Este tipo de reutilización es necesario y probablemente también suficiente para el 90 por ciento de los casos de inversión social desde el nivel central.

Surge a menudo la creencia errada de que el Estado, los mismos ministerios y agencias centrales, como la Agencia de Inversión Social, necesitan acceder a datos integrados identificables y reutilizarlos para focalizarse en individuos directamente, con el afán de alcanzar los objetivos del *enfoque de inversión*.^[10] Esa es, por cierto, una creencia falsa.

[10] Me responsabilizo en parte por haber mostrado a los ministros el poder de hacer esto para focalizarse en dos mil NNA de seis años en 2009, como fue mencionado al inicio.

Ni la capacidad de identificar las oportunidades de inversión, ni la de monitorear el desempeño focalizado y los resultados, requieren que los datos integrados de las personas sean usados para focalizarse personalmente en ellas.

Si se piensa al Estado como algo semejante a un administrador de fondos de cobertura que escoge inversiones de alto valor, la capacidad de saber cómo se está desempeñando esa inversión es crucial. Pero no es imprescindible tomar decisiones de reasignación personalizadas desde el centro. Mejor es transferir esto a la primera línea, recurriendo a alguna forma de modelo de impacto colectivo. El asunto de identificar quién necesita qué, no puede ser solo un ejercicio de datos, ya que estos son muchas veces dispersos, incompletos y difíciles de interpretar. Crear perfiles desde el Estado puede redundar en etiquetas y estigmatizaciones, lo cual es difícil de administrar a través de procesos controlados centralmente y tiene una baja licencia social con la primera línea, quienes equivocadamente verán falsos positivos y falsos negativos como confirmación de que tales modelos no funcionan.

Además es una carga innecesaria para el nivel central. La primera línea normalmente conoce el perfil de sus clientes mejor que el centro, porque se reúne con ellos. El hecho de que el centro tenga datos a nivel micro, le entrega la ilusión de que conoce a esos clientes. Si bien el centro tiene, ahora más que nunca, una mucho mejor visibilidad de cómo se focalizan y desempeñan las inversiones en el sector social, en realidad conoce una fracción muy pequeña si se la compara con lo que sabe la primera línea. Es mejor entregar a esta última la capacidad de mirar los datos y a los clientes en conjunto, para así tomar decisiones de asignación de nivel a los casos, sin dejar de tomar en cuenta todos los matices necesarios.

La frustración del nivel central por la focalización deficiente de la primera línea puede estar mal diagnosticada. En nuestra experiencia, es la primera línea la que sabe realmente el nivel de necesidad, a pesar de tener que trabajar bordeando el sistema para lograr el nivel de financiamiento, coordinación y colaboración requeridos para satisfacer esas necesidades.

Un ejemplo de capacidades técnicas creadas para permitir la reutilización de datos no personalizados es la IDI de Estadísticas NZ. Esta

respetar la privacidad a través del almacenamiento de datos integrados con alta supervisión y alta confianza, donde solo se usan con propósitos de investigación y no identificados, bajo estricto control.

Como nadie puede ser identificado, los datos tampoco pueden ser usados operacionalmente de forma personalizada para focalizarse en un individuo. Este es el punto: las dudas sobre coerción, control, consentimiento y privacidad no aparecen cuando se usan datos de forma agregada y no identificada para responder preguntas de políticas, monitoreo o investigación.

Por supuesto, se deben tomar medidas para evitar o sancionar la re-identificación y cautelar el manejo de los datos de forma segura. Ello involucra algún tipo de desidentificación (eliminación de nombres y fluctuación), así como supervisión cercana a los usuarios de datos. El procedimiento puede involucrar también una revisión de los resultados publicados, asegurando que una vez que salgan del edificio, no pueda re-identificarse a los individuos. Por ejemplo, divulgar que una persona que mide dos metros tiene SIDA y vive en una pequeña comunidad, podría permitir que se identifique fácilmente a dicha persona.

El argumento básico es que se llega a un bien público mayor cuando el Estado puede constituir una vista conjunta de ciudadanos, empresas y sus resultados, lo que se impone a cualquier preocupación sobre la privacidad, puesto que los datos no pueden ser usados de forma personalizada para acciones adversas. Tal es el uso no personalizado de datos integrados de ciudadanos. Es de gran valor para casi todos quienes buscan mejorar los resultados económicos y sociales a través de un mayor entendimiento y visibilidad de lo que realmente está pasando. Además, el Estado central y sus agencias que administran el *enfoque de inversión* (dependiente en gran medida de una visión integrada de los ciudadanos y su paso por los servicios) solo requieren acceso a este tipo de datos para sus funciones. Los usos personalizados e identificables de datos integrados no son fundamentales a ese nivel, ni para la toma de decisiones de inversión macroscópicas ni para su monitoreo.

En Nueva Gales del Sur, Australia, se llevó a cabo una oferta de servicio similar, desarrollada por universidades que se convirtieron en centros de integración y reutilización de datos con propósitos investigativos. Al entrevistar a los australianos sobre su experiencia, revelaron que esto

permitió crear un modelo de alta confianza al mantenerse alejados del Gobierno, donde la reputación de los investigadores académicos dependía precisamente de las buenas prácticas y de la administración segura de los datos. Además, el recurso compartido fue usado por una amplia gama de investigadores para analizar los resultados económicos, sociales y de criminalidad. La desventaja fue que no contaban con mucho financiamiento.

Volviendo al caso de Estadísticas NZ y su IDI, con el tiempo la entidad se transformó en la ubicación predeterminada para el almacenamiento y administración de datos compartidos e integrados de personas y empresas. Esta agencia es una entidad de la corona cuyas funciones están definidas en legislación específica, la que impone estrictas condiciones sobre el uso de datos, particularmente en lo que respecta a preocupaciones de privacidad. Asimismo, la agencia no estaba vinculada ni alineada con ningún servicio público, por lo que no generó sospechas de ser capturada por algún sector del Estado. Ello entrega garantías de protección ante un uso gubernamental excesivamente coercitivo de la información, a través de la re-identificación o el mal uso de los datos integrados.

Durante 2013, algunas entrevistas con administradores de la IDI de Estadísticas NZ mostraron una agencia desafiada de dos formas, a raíz de la creciente insistencia en el uso de datos administrativos integrados. En primer lugar, se desafiaba el foco predominante de la organización en las encuestas como método central para recolectar los datos estadísticos oficiales. El segundo desafío era que había una preocupación interna en cuanto a que la fama de Estadísticas NZ como administrador seguro de datos personales podría verse afectada por la integración. ¿Qué pasaría si alguien que usara la IDI por accidente hiciera algo que permitiera al público re-identificar? ¿Qué repercusiones tendría en su capacidad de realizar el censo, en el que todos los neozelandeses deben llenar un formulario? Los expertos en metodología estadística pensaban que los datos administrativos eran poco exactos, desordenados y de escaso valor. Dichas preocupaciones marcaron la práctica en torno a la IDI como un modelo de supervisión para administrar el riesgo de desconfianza o el uso de métodos deficientes que impactaran el censo: función central de Estadísticas NZ.

Más recientemente, las dudas sobre el valor y el costo de realizar una encuesta al estilo del censo animaron a las autoridades a expandir el rol de la IDI como uno de los futuros caminos de Estadísticas NZ, acaso para cuando los gobiernos ya no quieran financiar un ejercicio de recolección a la manera del censo. Este autor ha argumentado al Gobierno, de modo enfático, que todavía se necesitan datos de encuesta, tanto en el caso del censo como en el de una investigación longitudinal. Sería un error pensar que los datos administrativos pudiesen reemplazar estas fuentes de conocimiento. Es más, una fuente altamente confiable puede mejorar el valor de los datos administrativos permitiendo la medición del nivel de sesgo o error sistemático. Comunicaciones recientes con oficiales de Australia confirman la utilidad de este pareo, en tanto posibilita medir los niveles de sesgo y error en los datos administrativos.

En términos generales, los datos integrados para usos no personalizados en Estadísticas NZ han pasado por tres fases de crecimiento.

La *primera fase* fue una serie de experimentos y arreglos ad hoc, hechos al margen del trabajo central de Estadísticas NZ. En 1997, el foco original estaba en modelar la economía, los empleos y la emigración. Dado que la iniciativa era liderada por intereses de Gobierno específicos, se trataba de un servicio boutique para un pequeño número (12 aproximadamente) de usuarios internos altamente competentes. Los proyectos de integración temprana tenían propósitos específicos, a menudo conectando no más de dos o tres grupos de datos, y manteniendo a cada uno en un ambiente separado. Estos grupos existían independientemente, por lo que la usabilidad era limitada y había una duplicación significativa en los grupos. Algunos grupos incluían la Base de Datos de Negocios Longitudinal (LBD por sus siglas en inglés), un grupo integrado de subsidios y préstamos estudiantiles, y el Grupo de Datos de Conexión Empleado-Empleador (LEED por sus siglas en inglés).

- *Base de Datos de Negocios Longitudinal (LBD)*: Se originó en un proyecto de 2003, que involucraba un grupo de variables financieras conectadas a datos de encuestas no financieras. Fue financiado por un fondo de investigación de distintos departamentos y con una contribución adicional significativa del Ministerio de Desarrollo Económico (MED por sus siglas en inglés). El proyecto tenía cuatro objetivos principales: producir estadísticas

oficiales nuevas y mejoradas, mejorar el acceso y usabilidad de los datos micro para investigadores, reducir la carga para el encuestado, y mejorar la eficiencia en la manipulación de datos por parte de Estadísticas NZ (arquitectura estadística).

- *Grupo de datos integrados de préstamos estudiantiles y subsidios:* Es usado actualmente para producir estadísticas anuales de préstamos, calificaciones e ingresos de estudiantes que han participado del sistema de préstamos estudiantiles o han recibido un subsidio.
- *Grupo de Datos de Conexión Empleado-Empleador (LEED):* Se emplea hoy por hoy para producir publicaciones trimestrales y anuales de las dinámicas del mercado laboral de Nueva Zelanda.

El valor de la LBD ilustra el valor más amplio de este tipo de visiones integradas del sector productivo, incluyendo el permitir un nuevo y mejorado conjunto de estadísticas oficiales. Además, ha posibilitado al Gobierno evaluar políticas y entender dinámicas de negocios sin comisionar nuevas encuestas que agregan carga a los encuestados.

Este arreglo ad hoc continuó por ocho años.

La *segunda fase* de la IDI podría llamarse de consolidación. Cuando se empezó a notar el valor de la integración de datos, se inició en 2011 un trabajo gradual para moldear la plataforma como un servicio al interior de Estadísticas NZ, buscando coordinar y responder mejor a la necesidad creciente de acceso. Para 2013 se había formado ya un nuevo equipo de datos integrados, unidad compuesta por 25 personas.

Gran parte del aumento de la inversión proviene del énfasis creciente del Gobierno en una mayor cantidad de servicios integrados, lo que se comenzó a manifestar en 2012 con la iniciativa Mejores Servicios Públicos (*Better Public Services*, BPS), y luego con la aplicación del *enfoque de inversión* a nivel de gobierno integrado en 2013.

La *tercera fase* es la reciente expansión significativa de la IDI, desde un pequeño nicho de servicios para un grupo menor de interesados, a una plataforma central sobre la que se realiza gran parte del análisis de inversión de gobierno integrado. Actualmente la plataforma es usada ampliamente, tanto dentro como fuera del Gobierno.

El proceso comenzó en 2012, cuando el gobierno de Nueva Zelanda lanzó el programa BPS, creando objetivos transversales para el sector pú-

blico y que aspiraban a entregar mejores resultados a los neozelandeses. La comisión asesora que promovió la iniciativa insistió en un incremento en la cooperación entre agencias, especialmente respecto a problemas complejos que se ubicaban en las fronteras de estas.

Se reimpulsó de nuevo en 2013, ante la noción de que Nueva Zelanda necesitaba análisis de gobierno integrado por sobre los intereses de los servicios, lo que proveyó una propuesta de valor convincente para invertir en la IDI como una plataforma de reutilización integrada de datos no personalizados, al modo de un sistema compartido. El gabinete aprobó las siguientes iniciativas relacionadas con la IDI:

- Reconocimiento y aumento de presupuesto de la IDI como un recurso clave para permitir ese tipo de análisis.
- Exigencia de que todos los datos del sector social se subieran a la IDI desde los ministerios contribuyentes y agencias que entregan servicios.
- Fomento de uso más amplio de la IDI, incluyendo acceso remoto para analistas e investigadores externos, universidades y centros de pensamiento no gubernamentales.

Luego del ejemplo inicial de los NNA de seis años, los riesgos enfrentados por niños y jóvenes se han convertido en una cuestión política clave para el gobierno de Nueva Zelanda. El progreso exhibido por el nuevo equipo del Departamento del Tesoro y el uso de la IDI, ilustran el poder de entregar al Centro de Gobierno una visión no partidista de los ciudadanos y sus resultados, permitiendo que gane fuerza el paradigma de inversión enfocado en resultados.

Como parte del esfuerzo por mejorar los servicios públicos, se estableció un panel asesor experto para supervisar el desarrollo de un nuevo modelo operacional centrado en NNA vulnerables. Dentro de esta iniciativa, el Departamento del Tesoro y el Ministerio de Educación asumieron los análisis que apuntaban a identificar las características de los niños y jóvenes con mayor riesgo de malos resultados a largo plazo (Ball et al. 2016; Crichton et al. 2015). Los estudios procuraban focalizarse en tales grupos, detectando algunos de los mayores costos fiscales asociados a esta población específica.

Al usar la IDI, los investigadores distinguieron a los NNA con un rango de características asociadas a una mayor probabilidad de dejar

la escuela sin titulación, de recibir ayuda del Gobierno y de cumplir condena carcelaria o comunitaria. La investigación proyectó que el nivel promedio del gasto estatal por un NNA con alto riesgo era de más de \$270.000, mientras que en un niño sin indicadores no pasaba de \$33.000.^[11]

Se concluyó también que, si bien es más fácil predecir los malos resultados a medida que un joven crece, estos resultados pueden ser más difíciles de influenciar.

El panel asesor tomó en cuenta esta investigación al hacer sus recomendaciones,^[12] las que condujeron a la realización de una nueva revisión total del modelo de financiamiento y a la creación de un nuevo Ministerio para NNA Vulnerables en 2017. Fue una redefinición de la protección a NNA, con una entidad de asistencia temprana y múltiples agencias focalizadas en necesidades mayores y complejas, no solo en abuso. Aunque no se implementaron acciones específicas respecto a los casos presentados inicialmente al gabinete, el efecto indirecto fue un aumento significativo del financiamiento y un reenfoque de la inversión, que comenzó a efectuarse de manera más comprensiva y como un asunto central, en vez de restringirse a la evaluación reactiva del riesgo de abuso.

Otros efectos han sido, por un lado, el reconocimiento del valor del *enfoque de inversión* por parte de los altos directivos del sector social, y por el otro, el uso de la integración de datos para informar tanto el trabajo de las propias agencias como el trabajo colectivo. Ahora hay equipos de análisis avanzado en los Ministerios de Justicia, Desarrollo Social, Salud y Educación. En cada caso, la función de análisis de datos pasó de un rol de soporte a ser una función representada por un director general adjunto en la mesa de toma de decisiones.

Adicionalmente, el establecimiento de la Unidad de Inversión Social antes descrita solo se hace posible con un repositorio de datos integrados que funcione a plenitud. Más allá del uso de la IDI, varias agencias disponen de acuerdos bilaterales para integrar y reutilizar datos con usos no

[11] Una visualización interactiva de los datos está disponible en <https://goo.gl/mro7Qn>

[12] Informe final y otros antecedentes de *Investing in Children Programme*, disponibles en <https://goo.gl/Dki9vw>

personalizados. Esto ilustra el valor de la reutilización de datos integrados no identificados para informar las decisiones de inversión y monitorear resultados, probando que se está ante una valiosa herramienta que permite hacer preguntas fundamentales sobre decisiones de inversión planteadas en el Gobierno acerca de una serie de asuntos sociales y de productividad.

Este tipo de uso de datos es relativamente seguro y mantiene la no coerción y la privacidad de los ciudadanos, siempre y cuando se conserven también la buena administración y la responsabilidad.

La solución preferida por el Comisario de Privacidad para el *enfoque de inversión* sería que la reutilización de datos fuese manejada a través de la IDI de Estadísticas NZ. En gran parte, esto es todo lo que será requerido desde el nivel central para mejorar los retornos del Gobierno en inversión social, pues entrega suficiente conocimiento para monitorear y mejorar la focalización de fondos, además de incentivar al Estado a obtener resultados y no meramente producción. El centro (el inversionista) no necesita de nada más.

Sin embargo, la IDI no resuelve la necesidad de usos personalizados de datos para mejorar la colaboración y coordinación en la primera línea, en el sentido de la provisión real de servicios conjuntos. En muchos casos el mejor desempeño se consigue cuando las agencias de entrega (gubernamentales, comerciales y no gubernamentales) no se superponen ni necesitan coordinar servicios o administrar cadenas de suministros complejas con múltiples proveedores (por ejemplo, ver la Junta de Salud del distrito de Canterbury). Tampoco la IDI toma en cuenta la posibilidad de integrar usos personalizados de datos desde fuera del Gobierno. Por poner un caso, habría que considerar el beneficio si se pudiera integrar de forma segura el registro de práctica de un médico general, el genoma, iWatch y un sensor de azúcar en la sangre para contar con un monitoreo de salud remoto y personalizado las 24 horas del día.

Los usos personalizados de datos integrados son necesarios, pero solo deberían ser recolectados, guardados y usados cuando generan y mantienen la confianza. El *Big Data* no solo sirve para el análisis, sino también para respaldar una mejor experiencia de usuario y para lograr interoperabilidad que mejore los servicios. Y, en particular, para casos

de necesidades mayores y complejas, como familias desfavorecidas que a veces necesitan proveedores de salud, justicia o trabajo social actuando como un equipo de impacto colectivo. Los datos integrados y reutilizados para propósitos de administración de casos personales son cruciales para coordinar estas situaciones multiproveedor.

Un repositorio de datos integrados para una reutilización no personalizada tampoco resuelve el desafío de entregar un servicio centrado en el cliente y a un nivel personal. Aquí es donde la privacidad y el riesgo de coerción chocan con la ambición de consolidar propiamente un servicio gubernamental, más focalizado y más colaborativo. Como se discutió anteriormente, las soluciones tecnocráticas desde adentro hacia afuera han tendido a fallar en este espacio. El sector estatal necesita volver el lente hacia su propia función y cambiar sus prácticas.

4.3. Escenario 3: Usos de datos personalizados basados en el consentimiento

En 2013, Bill English (por entonces ministro de Finanzas) formó un panel independiente con el objetivo de revisar cómo podía Nueva Zelanda fomentar el uso de datos compartidos, sin dejar de administrar los riesgos asociados.^[13]

El NZDFF fue creado en diciembre de ese año por los ministros de Finanzas y Estadísticas, pensando en la necesidad de examinar y reportar el modo en que Nueva Zelanda podría maximizar los beneficios de la revolución de datos, junto con minimizar riesgos como brechas de privacidad y mal uso o uso poco ético. Más específicamente, el NZDFF tenía la tarea de explorar cómo el conjunto de interesados en la sociedad neozelandesa, en particular empresas, Gobierno, academia y público general, incluidos los maoríes^[14] y otros grupos étnicos, podían compartir más datos de manera segura y protegida. Se produjeron tres documentos de discusión y se alentó una amplia participación en el debate. El tercer

[13] Esta sección está basada en gran medida en *Lessons from the New Zealand Data Futures Forum: How to Unlock the Value of Data-driven Innovation and New 'Evidence' in policy making* (Lips y Mansell 2015).

[14] Los maoríes son la población indígena de Nueva Zelanda. A través del Tratado de Waitangi, el país ha establecido importantes compromisos con dicha etnia.

y último documento, que incluía recomendaciones, fue publicado en julio de 2014.^[15]

La idea de un grupo de trabajo independiente surgió del reconocimiento de esta oportunidad y la experiencia de que la innovación puede potenciarse al reunir a líderes de pensamiento de entidades no gubernamentales con altos funcionarios. Un grupo de trabajo independiente también estaría bien posicionado para encarar la resistencia, perceptible dentro del Estado, a compartir y usar datos en el sector social con mayor intensidad.

Los gobiernos del Partido Nacional han usado regularmente grupos de trabajo independientes como mecanismo para promover el debate público, evaluar opiniones y explorar asuntos de bien público alejados del sector estatal y de los asuntos del día a día del Gobierno. El objetivo implícito es impulsar la conversación hacia espacios a los que el Gobierno o la sociedad no siempre quieren llegar. De hecho, el mismo Gobierno no siempre ha aceptado las recomendaciones de los grupos de trabajo.

La conclusión clave de este foro fue permitir una visión desde afuera hacia adentro en cuanto al desafío de compartir datos. En otro contexto el enfoque más habitual hubiese consistido en una conversación entre burócratas para satisfacer sus propias necesidades. En este caso, en cambio, se arribó a una mejor articulación de los beneficios y riesgos de compartir datos, a los principios que debiese sustentar un ecosistema apropiado y a un nuevo sentido de la dinámica en juego entre la administración de riesgo, la privacidad y el control personal, versus las ventajas del intercambio de información.

En su segundo artículo, el NZDFF propuso cuatro principios guía para ayudar a Nueva Zelanda o cualquier otro país a navegar en su futuro de datos (NZDFF 2014 B). Se suponía que estos principios, valor, inclusión, confianza y control, serían una prueba para la salud de todo ecosistema y apuntan a conducir el desarrollo de soluciones para asegurar que Nueva Zelanda logre los mejores resultados posibles en términos de aprovechar los beneficios del uso y la colaboración, manteniendo a la vez la protección y la confianza. El foro enfatizaba que estos principios estaban pensados para trabajar en tensión, para apoyar un ambiente donde hubiese uso de datos confiable, prosperidad y bienestar. Juntos, los prin-

[15] Todos estos artículos pueden encontrarse en: <https://goo.gl/5tKZbf>.

cipios proveerían una prueba para cualquier enfoque, pero ¿qué tan cerca se está de cumplirlos?

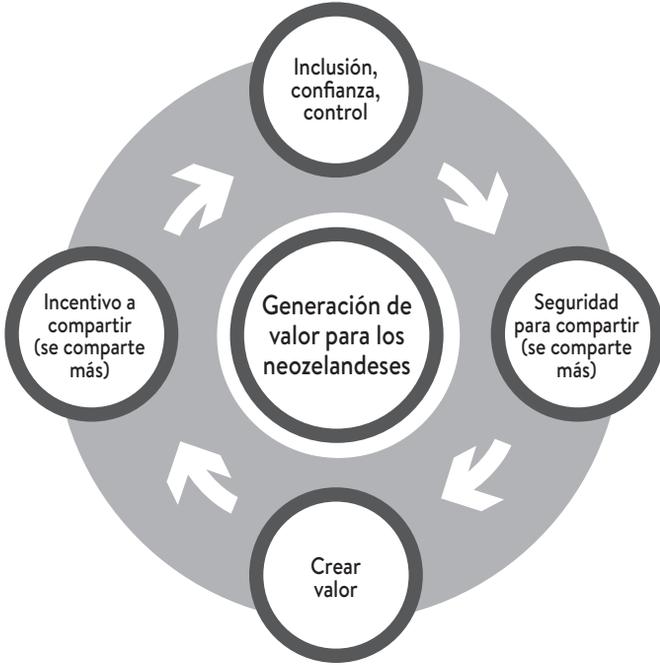
En el documento tercero, el NZDFF dictaminó que la mejor estrategia para la revolución en curso era usar datos con miras a obtener valor económico, social y personal. Dicho de otra manera: asegurar que todas las partes de la sociedad, no solo las empresas o el Gobierno, tuviesen la oportunidad de beneficiarse del uso de datos, creando confianza y abordando las preocupaciones sobre privacidad de los individuos, a los que debía entregarse mayor control sobre los datos personales. Si Nueva Zelanda podía implementar todos los principios de forma simultánea, ganaría una ventaja competitiva internacional y sería líder mundial en uso confiable, inclusivo y protegido de datos compartidos para crear una sociedad próspera.

La tensión entre el riesgo y el valor de compartir datos, como se mostraba en los desafíos con los que lidió el gabinete en 2009, a menudo se ven en dicotomía. Las personas apoyan la idea de compartir para generar valor y aceptan que eso involucra un riesgo (el sacrificio de la privacidad por un bien mayor), o bien se alejan de la idea y asumen la pérdida de su valor a cambio de administrar el riesgo.

El mayor consenso alcanzado fue que los cuatro principios funcionan juntos, como un ciclo de retroalimentación positiva, en el cual Nueva Zelanda se posiciona para obtener ventajas. El valor aumenta con la confianza, inclusión y control: si las personas confían en cómo las instituciones administran y comparten los datos, si ven beneficios para sí mismas y sienten que tienen algo de control, entonces es más probable que apoyen y contribuyan activamente a las iniciativas colaborativas. El valor implícito de los datos se desbloquea, llevando así a una mejor disposición para tomar riesgos.

El NZDFF notó que las protecciones fuertes para formas más colaborativas y abiertas para el intercambio de datos, como los modelos de alta confianza, el control individual potenciado y la inclusión efectiva, podían agregar más valor mancomunadamente. No se tiene que sacrificar privacidad y control para conseguir un valor alto en lo que concierne a integración. Si se entrega más control, se creará mayor valor y un uso más intenso de la integración de datos.

FIGURA N° 1 / Un ciclo de retroalimentación positiva en un ecosistema de uso de datos de confianza



Fuente: NZDFF (2014).

La dinámica del sistema también se revela cuando la confianza se debilita. Ejemplo de ello es el temor expresado por el comisario de Privacidad y las ONG acerca de la práctica de contratación coercitiva del Ministerio de Desarrollo Social, anteriormente descrito y así también la propuesta de un modelo de predicción de vulnerabilidad para NNA, específicamente en lo relativo a usar vigilancia masiva. Un ciclo de retroalimentación negativa se crea allí donde la confianza pierde vigor, al punto en que los individuos pueden ocultar datos, no registrarse o volverse aún más marginados. La mala administración de la confianza tiene el potencial de perjudicar la licencia social para los datos compartidos y disminuir así el valor general de todos en ese ecosistema, con peores resultados sociales.

Una tercera recomendación importante fue hecha por el NZDFF: el Estado debía focalizarse en administrar tipos de usos de datos, no

tipos de datos. A menudo las personas hacen distinciones sobre cómo administrar basándose en el “tipo de datos”, a saber, datos personales o no personales. El foro propuso que la administración debería estar enfocada en definir y administrar usos y no tipos. Y esto se volvió muy útil, por ejemplo, al pensar sobre tipos de usos-casos y las diferentes necesidades de administración de cada uno. Los cuatro escenarios planteados reflejan que la visión de usos (haciendo una distinción útil entre usos coercitivos y no coercitivos, por una parte, y personales y no personales, por la otra) nos permite pensar respecto a las diferentes formas de licencia social requeridas.

En general, la retroalimentación en los tres artículos de discusión fue muy positiva y alentadora. Varios interesados, incluyendo el Comisario de Privacidad, elogiaron públicamente los resultados:

Este es un documento inclusivo y progresista que enfatiza la añadidura de valor a nuestra economía y sociedad a través de la buena administración de datos. Es un hito muy necesario en el desarrollo de una estrategia de datos nacional.^[16]

Los siguientes temas clave fueron regularmente presentados en las actividades del foro:

La privacidad y la necesidad de retener el control sobre la información personal resultó ser de importancia crítica para las personas, en el sentido de mantener la confianza acerca del ecosistema del uso de datos, con muchos actores sugiriendo que los cuatro principios guía deberían estar en el orden inverso para reflejar la importancia de la privacidad “como el control que lleva a la confianza que lleva a la inclusión que lleva al valor”. En general se percibió claramente que las personas estaban tratando de controlar su privacidad, y que a la vez sentían que la estaban perdiendo. Las personas mostraban interés en tener más discusiones respecto a sanciones y controles para abordar el mal uso de los datos o más detalles de opciones sobre cómo anonimizar los datos. Una preocupación particular era la falta de transparencia sobre datos personales en compañías internacionales o que fuesen vendidos a terceras personas,

[16] Comunicado de prensa: *Getting privacy right in our data future*. Departamento del Comisario de Privacidad. Julio 2014.

y el impacto de ello en los derechos individuales de los neozelandeses. Aunque los valores de privacidad individual son de menor importancia para los maoríes, estos exhibían una preocupación mayor sobre la información en manos del Gobierno, debido a experiencias negativas del pasado. Muchas personas también señalaron la necesidad de encontrar un balance entre los derechos individuales a la privacidad y los beneficios del “bien público”, especialmente en el área de salud preventiva o en educación. Los maoríes enfatizaron la necesidad de asegurar este tipo de colaboración funcionaria, bajo sus propios términos y no de manera discriminatoria.

No fueron pocos quienes se sintieron estimulados por la propuesta de valor al incrementar el uso de datos compartidos, tanto en la escala del país (una ventaja competitiva para Nueva Zelanda) como en la de las vidas individuales. Se destacó en particular el beneficio de mejorar los servicios de Gobierno y el bienestar de los ciudadanos a través de iniciativas de datos libres. El foro quedó impresionado con algunas de estas iniciativas que ya estaban en curso y que, sin embargo, hasta entonces pasaban desapercibidas. Se concluyó que hacía falta fomentar la innovación y remover las barreras donde fuese posible.

En febrero de 2015, el recién reelegido gobierno de Nueva Zelanda aceptó todas las recomendaciones del NZDFF.

Lo que este proceso logró fue replantear el desafío. No se trataba solo de que el Gobierno satisficiera sus propias necesidades, sino de que las necesidades ciudadanas (inclusión, control-privacidad y alta confianza) fuesen primordiales. Las empresas, ONG, las IWI maorí y otros grupos, asimismo, querían ser incluidos en las provisiones de datos compartidos. El dividendo para el país consistiría en expandirse más allá de los usos relativamente limitados dentro del Gobierno, de modo que la perspectiva desde afuera hacia adentro acabó siendo clave en la reformulación de los retos.

Antaño, el gobierno central solo había estado interesado en sus propios requerimientos y en usar sus poderes para asegurar el intercambio de datos, concediendo escasa importancia a la autenticidad de tales licencias. Había actuado bien en el escenario 2 (con la IDI), pero cuando los datos se usaron operacionalmente, su actuación resultó deficiente (escenario 1, usos coercitivos de datos integrados).

Aunque el NZDFF asentó los principios de valor, control, confianza e inclusión en un ecosistema para compartir datos efectivamente, otro asunto muy distinto era cómo llevar los principios a la práctica.

En diciembre de 2015, la Comisión de Productividad de Nueva Zelanda contrató al autor de este artículo para mejorar el razonamiento y uso de *Big Data* en política social (Mansell 2015). El razonamiento del NZDFF fue ampliado y se recomendó la idea de crear un *Data Commons*. Se tomaba en serio, de esta forma, la idea de control ciudadano para la integración de datos, descubriéndose que en el sector social esto llevaría a una mayor capacidad para desfragmentar datos y obtener resultados positivos netos, abriendo el sector a una mayor innovación y a resultados basados en evidencia y mejorados socialmente.

En particular quedó claro que el actual modelo (implícito) de propiedad de datos a cargo del recolector y no del ciudadano mismo, llevaba a resultados perversos. Así era más probable que los datos estuviesen fragmentados (mantenidos en silos) en vez de ser integrados y reutilizados. El fenómeno podía apreciarse, quizás, en los médicos generales, que “son dueños” de los registros; en el kit de salud de Apple, que posee otros datos de investigación; y en Samsung, que “es dueño” de la frecuencia cardíaca del usuario. Grandes actores como Google y el Gobierno están creando un “juego de datos”, en el sentido de que el ganador es la persona que monopoliza el acceso a un perfil integrado de un ciudadano. Pero al amparo de esta competencia por la propiedad, el resultado final es solo que alguien gana (acaparando todos los datos) y se convierte en el “gran hermano”, o nadie gana, y en ese caso los registros financieros, gubernamentales, médicos o de otra índole se mantienen como propiedad fragmentada donde nadie quiere perder “sus” datos.

Al poner el control de la reintegración y reutilización en el poseedor del monopolio, este tiene más probabilidades de ser coercitivo o de prodigarse a sí mismo las licencias sin consentimiento, como en el caso del MSD. En contraste, entregar el control permite que la reutilización se ubique en el lugar que genera más riesgo y más valor, lo que crea una dinámica donde se busca valor y confianza con sentido ciudadano. El sistema establecido busca valor para quien reutiliza, no para el sujeto de los datos, y entonces el ciudadano aparece más como un mero instrumento que como el beneficiario central.

A partir de tales consideraciones cundió el interés de parte de las ONG y del sector privado y filantrópico, los que en 2016 financiaron seis meses más de proceso de codiseño público para delinear los cimientos del denominado *Data Commons* de Nueva Zelanda.^[17]

Se formó un grupo de trabajo diverso, entre los que había técnicos con experiencia en criptografía y *blockchain*, proveedores de servicios sociales de ONG, bancos, especialistas en políticas públicas, expertos en modelos de propiedad intelectual y de información compartida y también en regulación de mercado. El resultado fue un proyecto diseñado para explicar cómo proceder con miras a la construcción de un ecosistema de reutilización e integración de datos, seguro y de alto valor.

El *Data Commons Blueprint* describe un conjunto de características de diseño para dicho ecosistema:

- Compartir datos es un desafío de relaciones, no un desafío técnico. Por esta razón, el desarrollo de los protocolos de colaboración debe ser guiado y liderado por la comunidad.
- La confianza equivale a formar y administrar una relación. Tiene varias propiedades que no se logran únicamente al firmar un conjunto de términos y condiciones. No se gana de una sola vez y no es estática (como se refleja en la mayor parte de los términos y condiciones para dar consentimiento). A menudo es parcial: se confía en algunas cosas, pero no en todo. Nunca es blanca o negra. Evoluciona con el tiempo. Se puede revocar basándose en la experiencia, según cómo vaya la relación o de acuerdo con el estado mental, y se puede volver a establecer. Por lo mismo, cualquier arreglo para compartir datos en los que nos gustaría participar, necesita entregar a los ciudadanos el control en cuanto a quién se está permitiendo reutilizar los datos integrados.
- El codiseño de las reglas del camino debería ser llevado a cabo por las múltiples partes con interés en los datos comunes, en su integración y reutilización. Se deberá contar con protocolos de tecnología (como estándares de metadatos y API) y, lo que es

[17] *The Data Commons Blueprint*, febrero de 2017.

Disponible en: <http://bit.ly/2GddPp7>.

más importante, habrá que disponer de protocolos de licencia social convenidos por la comunidad, como el nivel y tipo de control, transparencia y protocolos de gobernanza que incorporen la confianza en los elementos comunes.

- Este tipo de enfoque funcionará respaldado por tecnología de contabilidad distribuida, como *blockchain* y desarrollos más recientes.
- El *Data Commons* devuelve el lugar del control y toma de decisiones –sobre el hecho de compartir datos individuales y colectivos– a las personas que más tienen que perder o ganar con ello: los ciudadanos.
- El *Data Commons* existe primordialmente para maximizar el valor de los datos de los participantes *para* los participantes, y viene a ser codiseñado y cogobernado *por* ellos. El diseño apunta a crear un ecosistema de reutilización que premia y fomenta precisamente esta reutilización, en vez de la reventa o comercialización de información. Los beneficios de la reutilización de datos específicos son valorados (y, en algunos casos, vendidos), pero los datos mismos no están sujetos a comercialización ni propiedad.

El proyecto *Data Commons* da vuelta el problema y responde a cómo diseñar un nuevo modelo para compartir datos. Incorpora la confianza y la necesidad de administrar las relaciones. Al fin y al cabo, el intercambio de información es un tipo de conexión con otras personas y debería reflejar la versatilidad y los tipos de conexión que tenemos en la vida real.

Esto constituye un cambio del antiguo sistema operativo (en un sentido amplio) para compartir datos. El modelo del siglo 20 se basaba en propiedad real o implícita, donde los datos se trataban (en la práctica) como un bien privado. Puede que eso funcionara bien cuando el “propietario” era una persona o institución de confianza, que no necesitaba ni quería revender o copiar para otros propósitos. La distinción entre respetar la privacidad (protección contra la intromisión) y que el titular de los datos fuera propietario privado de los datos (y decidiera qué se podía hacer con ellos) no estaba clara en el modelo antiguo, pero no causaba ningún daño. No lo hacía porque en el pasado los intere-

ses sobre estos “coproductores” estaban alineados estrechamente. Si se entregaban datos a una parte confiable, que podía usarlos en privado para el propósito por el cual habían sido recolectados, no parecía muy problemático bajo este conjunto de reglas, pues en la práctica resultaba difícil reutilizarlos, considerando que no eran datos digitales ni eran fáciles de desplazar.

Data Commons es un modelo alternativo que se adapta a la creciente necesidad y capacidad de integrar y luego reutilizar datos. El grupo de trabajo de *Data Commons* descubrió que la reutilización es un “mercado” especial. Usar la palabra “mercado” no implica la comercialización de propiedad de datos para obtener ganancias, sino que refleja el intento de que las transacciones sucedan a través de diversas partes, de forma abierta y relativamente sin fricciones. También es un “mercado” en el sentido de que tiene reglas que respaldan la manera en que ahí funciona la confianza. Los mercados financieros no podrían funcionar si nadie confiara en que, al entregar su dinero ganado con esfuerzo, recibirá algo a cambio. Los mercados son meras redes de personas que quieren realizar transacciones rutinariamente con otros, de modo confiable. Las reglas son las que facilitan la confianza, permitiendo que las redes efectúen transacciones con tranquilidad.

Data Commons es un mercado con un tipo de confianza especial para la integración y reutilización. Se habla de “bienes comunes” porque el modelo de propiedad es diferente. Los datos se mantienen en común como un bien de la comunidad. No son propiedad ni son vendidos en el sentido tradicional. El *uso* de datos es lo que se premia y administra. Al hacerlo se fomenta la integración en vez de la fragmentación. La innovación y el emprendimiento en la reutilización son de hecho fomentadas: “¿puedo reutilizar estos datos para hacer mejor ciencia, entregar mejores servicios sociales o competir de forma más efectiva contra mis rivales emprendedores?”. Una economía de propiedad fragmenta los datos y reprime la innovación, puesto que incentiva el no compartir o integrar. Una economía de *uso* favorece la integración y reutilización creativas. Por lo tanto, *Data Commons* es un tipo de mercado que crea una dinámica de sistema, cuyo fin es premiar las transacciones de integración y reutilización. Pensamos que hay un beneficio neto en integrar la base común y en ser capaces de reutilizar datos integrados, los cuales

serán atractivos y así reforzarán el deseo de ser parte de la plataforma. Los datos integrados son más valiosos porque expanden el alcance de los posibles usos de los datos originales, generando así un efecto de red, en caso de que se pueda poner en marcha. Quedarse aislados y fragmentados, fuera de la plataforma, tiene desde luego un bajo valor.

El proyecto, publicado a principios de 2017, fue bien recibido por el Comisario de Privacidad y otros personeros. Recientemente, también ha recibido financiamiento para realizar dos prototipos el próximo año, a fin de evaluar más a fondo el razonamiento y emprender un proceso de codiseño y tecnología. Dos potenciales proyectos catalizadores que están en negociación al escribir este artículo son:

- Utilizar el enfoque basado en *Data Commons* para una iniciativa medioambiental (*Predator Free New Zealand*) y otra de carácter científico-histórico (*New Zealand Bioheritage Science Challenge*).
- Emplear la estrategia de *Data Commons* para una ciudad, integrando verticalmente datos obtenidos por las ONG, por el sector privado y por el Gobierno.

El gobierno actual se ha alejado del uso coercitivo y se está acercando a un enfoque desde afuera hacia adentro y, en particular, a uno basado en *Data Commons*, como da cuenta la siguiente entrevista:

- *Entrevistador*: ¿Hay alguna noción de que las comunidades tendrán acceso a sus propios datos?
- *Bill English*: Sí, ese es el punto. Si no logramos eso, entonces no estamos haciendo un gobierno abierto, una sociedad abierta o datos abiertos. Este es el desafío. No hay ninguna razón para que una comunidad no sepa todo lo que yo sé sobre esa comunidad. Bajo la Ley de Privacidad es usted quien posee los datos sobre usted, no yo.
- *Entrevistador*: ¿Puedo subir mis propios datos [de Gobierno] electrónicamente para reutilizarlos por mí mismo con terceras personas?
- *Bill English*: Sí, legalmente eso es posible. Técnicamente es un poco difícil y va a tomar tiempo. Pero todo este Sistema de Administración de Información Personal es la regla de oro. Ideal-

mente hacemos lo que usted diga que podemos hacer con sus datos, y luego no tendríamos que pasar tanto tiempo construyendo procesos internos complejos para lidiar con la privacidad, lo que es necesario en este momento, pero equivale para mí a intentar adivinar lo que usted quiere que se haga. Es solo una parte del conducto, la certificación y la regulación y algunas de las capacidades industriales, pero incluso eso es un producto en el mundo del mercado realmente. Y nosotros solo necesitamos ser dueños de una pequeña parte de esto y el truco es desarrollar interfaces para que usted pueda hacer mil cosas con estos datos que nosotros nunca pensamos. Y está pasando gradualmente, pero necesita acelerarse.^[18]

Y más recientemente en relación a la iniciativa *Data Commons* como potencial solución:

La idea es que una persona a la cual se refieren los datos sea capaz de controlar quién tiene acceso a ellos y cómo los puede usar. Los gobiernos nunca han hecho eso realmente. Es un gran cambio, moverse al control personal. El concepto de *Data Commons* es independiente del Gobierno, está diseñado para generar mayor confianza e incluye a la persona cuyos datos se está controlando el acceso. Estamos muy interesados en la idea, estamos probando la viabilidad en este momento.^[19]

5 /

Conclusiones

El recorrido de Nueva Zelanda ha sido desafiante, pero aparentemente se dirige en una dirección productiva.

La reciente ronda de reformas del Estado ha sido realizada principalmente *al* Estado, ya sean los reformadores innovando en el Estado central con el apoyo de ministros influyentes, o la frustrada primera línea

[18] Conversación del autor con Bill English: *How Can Being Open Shape Our Country?* - *Fi-reside Chat* Conferencia Open Source / Open Society, Wellington, 7 de septiembre 2016. Disponible en: <https://goo.gl/AbJ3SX>.

[19] Entrevista con Bill English en Morning Report, Radio Nacional, 7 de mayo de 2017.

que encontró su propio camino hacia modelos de inversión centrados en los resultados de los ciudadanos. Esta no ha sido una reforma del Estado planificada desde dentro. Se ha presionado al sistema para que cambie y este ha sido desafiado por las reformas. Todavía queda por ver si éstas se sostendrán bajo diferentes gobiernos. Una cosa que resultará difícil revertir es la multitud de ejemplos impulsados por el análisis de datos y que ilustran las múltiples formas en que el sector estatal ha focalizado de mala manera sus inversiones en el pasado.

Las reformas se pueden describir de mejor modo como una serie de experimentos que ocurren mientras el Estado se ajusta a la disponibilidad de datos integrados y reutilizados y a un mundo digitalizado e interconectado. Un mundo que tiene el potencial de alterar disruptivamente las formas actuales de operar, y que presenta desafíos a las normas aceptadas y las estructuras de poder. El modelo operativo dominante en el aparato estatal y las reformas impulsadas en los ochenta llevaron a mayor eficiencia productiva, pero no abordaron la focalización y responsabilidad por resultados finales de manera sustancial. Nueva Zelanda tampoco ha resuelto aún cómo tener la capacidad generalizada para integrar y colaborar con alta confianza en el nuevo mundo digital. Pero estamos trabajando en ello.

Las reformas han resultado en un Ministro de Inversión Social y una Agencia de Inversión Social, con un presupuesto propio, centrados en invertir en los resultados que la población necesita, y no directamente en servicios. La IDI será un bien duradero que probablemente impulsará más reformas.

Sus resultados ya están llevando a un tipo diferente de presupuesto. El presupuesto de mayo de 2017 incluía una provisión de NZD\$ 321 millones para iniciativas de inversión social:

- Salud mental: NZD\$ 116 millones para probar diferentes alternativas sobre cómo nos acercamos a las personas que tienen necesidades moderadas a severas de salud mental, para ayudar a construir una mejor visión de las necesidades de los clientes y de las brechas en el servicio.
- Ayudar a NNA a tener un mejor comienzo de vida: NZD\$ 73 millones para apoyar a NNA que tienen mayor riesgo de malos

resultados de vida, entregándoles servicios desde una edad temprana.

- Reducir la reincidencia y mejorar los resultados a largo plazo: NZD\$ 79 millones para apoyar a los que tienen alto riesgo (fuera y dentro de prisión) y ayudarlos a encontrar caminos alternativos. Se incluyen NZD\$ 14 millones para reducir la delincuencia juvenil y NZD\$ 33 millones en prevención de robo.
- Abordar las barreras de empleo e independencia: NZD\$ 54 millones para proveer apoyo más intensivo y mejorar el acceso a los servicios respectivos.^[20]

Todas las iniciativas están caracterizadas por la inversión en resultados a largo plazo, para poblaciones con necesidades específicas, y no en servicios identificados como vivienda, enseñanza, etc. El objetivo es asignar este presupuesto a iniciativas de impacto colectivo para inversión de reasignación a nivel local y diseño de servicios.

Este tipo de decisiones de inversión ha sido respaldado por un equipo de técnicas analíticas de gobierno integrado, ubicado en el Departamento del Tesoro, y por la nueva Agencia de Inversión Social, organismos que pueden ver el sistema a través de la creciente inversión en la IDI y sus sistemas asociados.

Los cuatro principales ministerios del sector social (Desarrollo Social, Justicia, Salud y Educación) se han adaptado invirtiendo fuertemente en datos asociados y en el uso de análisis predictivo para mejorar la capacidad de asumir tipos de trabajos similares.

La primera línea se ha estado adaptando por más tiempo, y hay ejemplos impresionantes de cómo sus modelos de impacto colectivo pueden crear valor operacional y con mayor confianza y consentimiento de sus clientes para reutilizar datos.

También ha habido un cambio radical en la actitud. Este cambio ha sido guiado por el NZDFE, su fruto, la Asociación de Datos Futuros, y ahora por el lanzamiento del proyecto *Data Commons* y, en parte, por el rechazo de las comunidades a las prácticas coercitivas del gobierno central.

[20] Ver detalle en <https://goo.gl/haPyWY>.

La integración y reutilización de datos personales y *Big Data* en general, continuará siendo un desafío adaptativo. El Estado debe cambiar su propio comportamiento y dejar atrás algunas ideas apreciadas sobre quién decide, tanto en lo que concierne al consentimiento para reutilizar datos como a la microfocalización en ciudadanos individuales. En el caso de la reutilización de datos, el Estado necesita soltar el control y entregárselo de nuevo a los ciudadanos, profunda y genuinamente.

El sector estatal también se verá desafiado por los modelos de impacto colectivo y la nueva ola de prácticas de administración interconectadas y estilos de liderazgo que respalden esto, siendo en la práctica menos poderoso al permitir que una variedad de voces fuera del Gobierno participen en las políticas o en la innovación de soluciones personalizadas, a la vez que integrando tales registros almacenados por el Gobierno. El Estado tendrá que vivir con mayor incertidumbre y menos control, pasando a un rol de facilitador, más allá de la toma de decisiones.

La conclusión es que la nueva capacidad de integrar y reutilizar datos y tomar mejores decisiones de inversión, así como de monitorearlas desde el nivel central, implica un aparato estatal mucho más pequeño, con un mayor foco en la facilitación. La alternativa es convertirse en el “gran hermano” y reutilizar los datos a nivel micro, integrados para administrar a los ciudadanos desde los niveles más altos de Gobierno sin su consentimiento.

La presentación al gabinete del modelo de predicción de NNA de seis años fue ingenua: una propuesta tecnológica. Proponía que los ciudadanos más vulnerables de Nueva Zelanda fuesen ayudados juntando sus datos sin su consentimiento, creando un modelo predictivo que los clasificaba en orden de mayor a menor riesgo y luego entregándoselos en bandeja al Estado para que interviniera en busca de su salvación. Quizás había buenas intenciones, pero de todas maneras era algo lamentablemente ingenuo en muchos aspectos. Minimizaba los costos sociales de debilitar la confianza y sobreestimaba el rol de (o, de hecho, la necesidad de) el Estado central de intervenir directamente *desde* el centro.

La reutilización de datos integrados puede llevar a un Estado mucho más centrado en resultados. Sin embargo, para hacerlo se requiere un cambio radical en el rol del Estado. Esto representa un desafío y recién

ha comenzado. El aparato estatal de Nueva Zelanda ha estado realizando una serie de experimentos adaptativos en la búsqueda del valor sin debilitar la confianza entre el Estado y sus ciudadanos. Algunos de estos experimentos han sido exitosos, como la infraestructura de datos integrados para usos no personalizados (IDI), y otros más inciertos, como los usos personalizados de datos integrados.

Igual que en otros sectores, el Estado puede ser desintermediado, en alguna medida, por el *Big Data* y otras tecnologías. Parece ser que el monopolio del sector estatal se puede desafiar a sí mismo, aunque por cierto es un tema complejo.

- *Entrevistador*: ¿Cuánto progreso hemos logrado? Comenzamos esto en 2008 y ya estamos en 2016...
- *Bill English*: Pero ¿no hemos hecho todo lo que querían?
- *Entrevistador*: Sí, pero se han demorado ocho años. ¿Y qué tan lejos cree que hemos llegado?
- *Bill English*: Llevamos aproximadamente un 10 por ciento.^[21]

Referencias /

Ball, C., S. Crichton, R. Templeton, S. Tumen, R. Ota & C. MacCormick (2016). "Characteristics of Children at Greater Risk of Poor Outcomes as Adults". Disponible en <http://bit.ly/2DFOdzv>

Crichton, S., R. Templeton & S. Tumen (2015). "Using Integrated Administrative Data to Understand Children at Risk of Poor Outcomes as Young Adults". Disponible en <http://bit.ly/2ngk6sf>.

Heifetz, R. (1996). *Leadership Without Easy Answers*. Londres: Harvard University Press.

Kania, J. & J. Kramer (2011). "Collective Impact". *Stanford Social Innovation Review (Winter)*.

Lips, M. & J. Mansell (2015). "Lessons from the New Zealand Data Futures Forum: How to Unlock the Value of Data-driven Innovation and New 'Evidence' in Policy-making". Jakarta: Pulse Lab.

[21] Conversación del autor con Bill English: YouTube *How Can Being Open Shape Our Country?* - Fireside Chat. Conferencia Open Source / Open Society, Wellington, 7 de septiembre 2016.

Mansell, J., R. Ota, R. Erasmus & K. Marks (2011). "Reframing child protection: A response to a constant crisis of confidence in child protection". *Children and Youth Services Review* 33 (11). 2076-2086.

Mansell, J. (2015). "Handing Back the Social Commons". Comisión de Productividad de Nueva Zelanda.

MSD (2011). "Memo: Update on Progress for Doctor Profiling Work". Ministry of Social Development. New Zealand.

NZDFF (2014). "Navigating the Data Future; Four Guiding Principles", New Zealand Data Futures Forum. Disponible en: <https://goo.gl/NcHQcy>.

Scott, G. (2016). "Governance and Accountability in Social Investment", artículo preparado para el Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda. Disponible en <https://goo.gl/TWwupQ>.

Welfare Working Group (2011). "Reducing long term benefit dependency: recommendations". Disponible en <https://goo.gl/vHAVzX>.

Anexo / Definiciones clave

Para entender cómo se crea el valor compartiendo datos, y también su riesgo y la forma de administrarlo, es útil distinguir claramente entre compartir datos, reutilizar datos e integrar datos.

- *Compartir datos* es simplemente transferirlos entre actores. Un médico puede compartir sus datos con un cirujano en un hospital para coadministrar su condición de salud. Este artículo no trata sobre compartir datos propiamente tal, aunque las disposiciones iniciales para compartir deben realizarse de modo de permitir la reutilización e integración.
- La *reutilización de datos* es lo que sucede cuando los datos compartidos se utilizan para otros propósitos, para algo a lo que no estaban destinados cuando fueron recolectados. A veces no son compartidos con otra persona, pero sí vienen a ser reconvertidos por el titular original. Por ejemplo, puede que yo haya recolectado direcciones de correo electrónico para entregar un servicio de e-mail y ahora quiero focalizarme en publicitar otros productos usando esas casillas. La reutilización de los datos también incluye compartirlos con alguien que los reconvierta. Si un médico comparte su información médica con el Gobierno para ayudarle a entender la responsabilidad por beneficios, eso también es reconvertirlos. La reutilización es lo que impulsa el potencial de valor y muchas de las preocupaciones sobre los riesgos de compartir.
- La *integración de datos* es lo que pasa cuando se conectan partes de datos para entender su interrelación. Un ejemplo podría ser juntar datos personales de salud con información sobre estilos de vida para entender mejor ciertos riesgos de salud. La integración puede llevar a responder preguntas que antes quedaban sin respuesta, creando un panorama más amplio de lo que está ocurriendo. Para nuestros propósitos aquí, estamos hablando principalmente de conectar diversas fuentes de datos sobre ciudadanos para integrarlos sobre su identidad, con el fin de obtener una imagen más completa de los caminos a través del servicio de Gobierno.

- Una clasificación más es necesaria. Este artículo discute sobre todo la integración y reutilización de *datos a nivel de personas (nivel de caso)*. Para concretar lo que aquí ha sido discutido, se requiere que los datos identificables de varias fuentes sean usados para integrarlos a nivel de persona (sobre su identidad), y después utilizar esa visión de nivel de caso, una visión completa de la persona, con un nuevo propósito. Cabe señalar que acontece lo mismo con una visión integrada en relación con empresas, proveedores de servicio u ONG.
- *Reutilización no personal de datos integrados*: Los datos integrados de una persona pueden ser empleados de maneras que no requieran el uso de la identidad individual (a saber, no hay necesidad de su nombre), o que no requieran tampoco que la persona sea identificada. Pueden ser usados de forma agregada o no identificable (de forma desidentificada o censurada) cuando el uso no se relaciona con la focalización en un individuo, sino en hacer análisis, monitorear, evaluar servicios o investigar.
- *Reutilización personalizada de datos integrados*: El propósito para el cual se usan los datos de personas puede requerir que luego estas se mantengan identificadas, cuando se trata de focalizar en personas individuales sobre la base de los mismos datos.

Modernización en el acceso y uso de datos públicos en Chile

Jorge Fantuzzi M.

F&K Consultores

Francisco Larraín S.

F&K Consultores

Resumen /

Este artículo analiza el acceso y uso de datos generados por el sector público. El análisis se realiza mediante el estudio de diversos casos, revisión de prácticas internacionales y la elaboración de entrevistas. De la investigación se puede concluir que existen problemas importantes en el sector público si el objetivo es generar datos de valor para los usuarios y propiciar un fácil acceso a los mismos. Esto dado, entre otras razones, a la necesidad que tiene el Estado de coordinar las políticas sobre datos e incorporar la perspectiva del ciudadano en dichas políticas. El artículo plantea algunas medidas que buscan aprovechar el gran potencial que tienen los datos de Gobierno para mejorar el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas. Se propone crear una entidad pública de alto nivel técnico en materia de datos y estadísticas que cumpla un papel intermediador entre investigadores y Estado, así como también un rol coordinador entre los distintos organismos públicos. Lo anterior se complementaría con la contratación de Oficiales de Datos en distintos servicios prioritarios, en función del valor potencial de la información generada.

1 /

Introducción

El ritmo de generación de información en el mundo se acelera de manera exponencial, duplicándose al menos cada dos años (IDC 2014).^[1] Los Estados no son ajenos a dicha tendencia y acumulan diariamente una gran cantidad de información, de la cual al menos un 90 por ciento no es publicada (World Wide Web Foundation 2016).

La generación de datos de alto valor por parte del Gobierno y su publicación en pos de un acceso universal puede impactar positivamente a la sociedad. En particular, el diseño, la evaluación y la gestión de políticas públicas podrían aprovechar en mayor medida la información pública para perfeccionarse, obteniendo como consecuencia un Estado más eficiente en el alcance de sus logros.

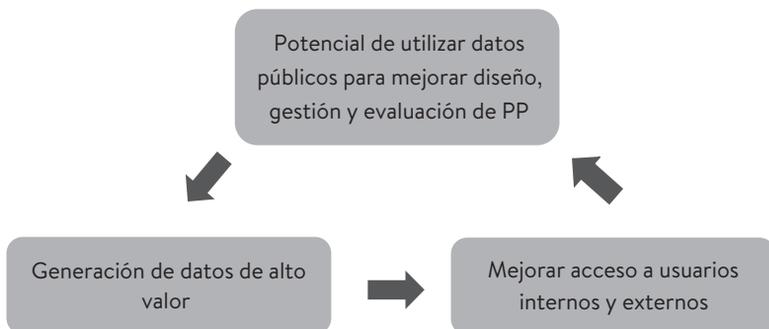
En efecto, existen estudios que muestran altos beneficios para la sociedad derivados de un mayor acceso a la información, destacando en áreas como educación, transporte y energía (McKinsey 2013).

Las consecuencias de no aprovechar los grandes beneficios que los datos pueden entregar a la sociedad son absolutamente concretas: preguntas como cuánto es el salario promedio en el sector público (Cerdeira 2016), cuál es el número de menores atendidos por el SENAME^[2] o cuál es

[1] Se puede profundizar en una discusión muy interesante sobre cómo ese crecimiento de información impacta el desarrollo en el libro *Why Information Grows*, de César Hidalgo (2015).

[2] Ver “Recuadro 2: el SENAME y el cruce de datos para una mejor gestión”.

FIGURA N° 1 / Marco conceptual



Fuente: Elaboración propia.

el impacto de programas de apoyo a las microempresas^[3] —cuestiones básicas para la realización de un diagnóstico en las áreas mencionadas—, muchas veces no han podido ser respondidas oportunamente debido a falencias en la administración de datos públicos.

En este artículo se revisan casos concretos que permiten ejemplificar cómo la sociedad no está aprovechando los datos generados por el Estado. La metodología utilizada es el análisis de casos. No se exponen todas las falencias existentes en el ámbito de los datos públicos, ni se entrega un diagnóstico definitivo sobre ello. Sí se busca, en cambio, ilustrar la existencia de un gran potencial en el aprovechamiento de datos públicos para el desarrollo de políticas públicas. Adicionalmente se entregan propuestas que buscan resolver estos problemas.

Los casos y propuestas se basan en la experiencia de los autores en materia de políticas públicas, las experiencias internacionales revisadas y las entrevistas a expertos en la materia, abordando los desafíos bajo el marco conceptual que se muestra en la Figura N° 1.

Tal como se mencionó, existe un potencial enorme de utilización de datos públicos para mejorar el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas. Para lograrlo es necesario que el Estado genere datos de alto

[3] Ver “Recuadro 3: SERCOTEC y el almacenamiento de datos para una mejor evaluación”.

valor mediante el cruce de información entre distintos organismos y el almacenamiento de datos relevantes como aquellos necesarios para evaluar programas públicos.

Además, los datos generados deben ser accesibles a usuarios dentro y fuera del Estado. Son estos usuarios los que –mediante estudios, análisis, propuestas y gestión– pueden materializar el potencial beneficio de los datos públicos para la sociedad.

El análisis presentado en este ensayo se orienta según los principios asociados al *Open Government Data* (OGD), definido por la OCDE como “una filosofía –y cada vez más un conjunto de políticas– que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la creación de valor a través del acceso universal a los datos del Gobierno”.^[4]

Así, el OGD entrega criterios para analizar las distintas problemáticas asociadas a los datos públicos y herramientas para enriquecer el diagnóstico en la materia.^[5]

El ensayo se estructura de la siguiente manera. En la sección 2 se expone un análisis de cómo el Estado podría generar datos de mayor valor para la sociedad, entendiendo valor como aquellos datos que resultan útiles para el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

En la sección 3 se muestran los desafíos en materia de acceso a datos del Estado en Chile, es decir, se analiza cómo aquellos datos identificados como valiosos están o no disponibles para ser utilizados por usuarios internos –dentro del Gobierno– y externos.

Finalmente, en la sección 4 se entregan algunas propuestas que permiten enfrentar los problemas descritos.

2 / Identificar datos de alto valor para la sociedad

La gran cantidad de información generada por el Estado plantea el desafío de encontrar datos que tengan un alto valor para la sociedad.

[4] Traducción libre desde el sitio web de la OCDE: <https://goo.gl/Qs1UmL>

[5] Para una discusión más detallada respecto de los principios y las mediciones en materia de OGD, se invita a revisar el Recuadro 1.

RECUADRO N° 1 / Principios y cifras en materia de OGD

Tanto el movimiento de datos abiertos* como organismos internacionales, incluyendo la OCDE, han definido una serie de principios en torno a las políticas de OGD que permiten comprender de mejor manera sus fundamentos.

Por una parte, el movimiento de datos abiertos definió ocho principios para los datos de Gobierno:

- i) Completos: toda la información del Estado debe estar disponible.
- ii) Primarios: los datos deben ser recolectados desde la fuente con la mayor desagregación posible.
- iii) Oportunos: los datos deben estar disponibles lo más pronto posible.
- iv) Accesibles: los datos deben estar disponibles para la mayor cantidad de gente posible y para la mayor cantidad de usos posibles.
- v) Legibles por máquinas: la estructura de los datos debe permitir procesamiento automatizados.
- vi) No discriminatorios: no se deben exigir antecedentes para entregar datos.
- vii) No propietarios: los datos deben ser entregados en formatos legibles por programas universalmente disponibles.
- viii) Abiertos: los datos no deben estar sujetos a restricciones de derechos de uso ni patentes.

Por otro lado, organismos internacionales han entregado diversas recomendaciones respecto de las iniciativas de OGD, las que se pueden resumir en tres recomendaciones generales sobre el tipo de datos que deben ser compartidos por los gobiernos (Ubaldi 2013):

- i) La información debe ser relevante.
- ii) La información debe ser fácilmente accesible.
- iii) El Gobierno debe interactuar con la ciudadanía para entregar datos útiles desde el punto de vista del usuario.

En este contexto, se revisaron algunos indicadores que muestran el estado de las políticas de OGD en Chile.

Los indicadores revisados fueron tres: el índice OUR (*Open, Useful, Reusable*) data de la OCDE, el índice Global Open Data de Open Knowledge International y el índice Open Data Barometer de World Wide Web Foundation.

RECUADRO N° 1 / Continuación

El índice OUR Data de la OCDE mide la apertura, utilidad y capacidad de reutilización de los datos públicos.** En su versión de 2014, el indicador entregó a Chile un puntaje de 0,54 (en una escala de 0 a 1, siendo 1 el mayor puntaje), cercano al promedio de países OCDE (0,58) aunque más atrás de otros países latinoamericanos líderes en la materia como Colombia y México.

El índice Global Open Data entrega una visión del estado de los datos abiertos –a partir de trece temas***– en distintos lugares del mundo, aportando una herramienta independiente de análisis a investigadores y al propio Gobierno. El 2014 el indicador dio un puntaje de 61 para Chile, situándolo en el lugar 19 entre 70 países evaluados y teniendo –en Latinoamérica– solo a Colombia y Uruguay mejor ubicados, ambos empatados en el lugar 12. El año 2015 el indicador mostró un retroceso para Chile ubicándolo en el lugar 29, con solo 47 puntos, siendo superado por otros países latinoamericanos como Brasil y México.

Por último, el índice Open Data Barometer mide tres ámbitos del Open Data: la disposición a publicar datos, la implementación eficiente de la publicación de datos y el impacto de los datos publicados en la sociedad. En el año 2014 el índice posicionó a Chile en el lugar 15, liderando el ranking entre los países latinoamericanos. Sin embargo, el año 2015 Chile retrocedió al lugar 30, siendo superado por México, Brasil, Uruguay y Colombia. La revisión de estos indicadores sobre OGD permite concluir que, si bien Chile tiene una posición adecuada con relación a su desarrollo e incluso está por sobre algunos países de la OCDE, ha existido un estancamiento en comparación con otros países de la región.

* Este movimiento surge a partir de una reunión entre distintos activistas por los datos abiertos en Sebastopol, California. La reunión se realizó en el año 2007 y definió los principios mencionados en el texto.

** La apertura se refiere a la disponibilidad de datos, la utilidad se refiere al fácil acceso a los mismos, y la reutilización se refiere al apoyo existente a que los datos se utilicen con impacto y de manera innovadora.

*** Estadísticas nacionales, presupuesto del Gobierno, Poder Legislativo, licitaciones públicas, resultados electorales, mapas, emisiones contaminantes, registro de compañías, datos georreferenciados, calidad del agua, propiedad de la tierra, gasto de Gobierno.

En esta línea, resulta interesante el enfoque de *social investment* utilizado en Nueva Zelanda, que consiste en “mejorar la vida de los neozelandeses mediante la aplicación de políticas de inversiones rigurosas y basadas en la evidencia a los servicios sociales”.^[6] La política de datos abiertos tiene un rol fundamental en este enfoque debido a que permite la evaluación de programas (McLeod 2015) e incentiva la investigación a través del acceso libre de la ciudadanía a distintas herramientas interactivas que incorporan información sobre servicios públicos.^[7]

En cuanto al caso chileno, es posible observar una diversidad de problemas en la identificación de datos de alto valor en el Estado. Existen organismos públicos en que se desaprovecha la oportunidad de realizar cruces de bases de datos que permitirían crear nueva información particularmente valiosa. Otros organismos públicos subutilizan datos existentes o no almacenan datos que resultan fundamentales para la gestión y son sencillos de almacenar. Finalmente, existen reparticiones donde se acumulan datos de muy baja utilidad. En las siguientes subsecciones se analizan estos tres temas: el cruce de datos (Sección 2.1), el almacenamiento de información (Sección 2.2) y la acumulación de datos inútiles (Sección 2.3).

Mientras que una solución definitiva a estos problemas requiere de un enfoque global y una estrategia de políticas de largo plazo que, entre otras cosas, logre inculcar una “cultura de datos” en el sector público, en este artículo se busca ilustrar sobre algunos de estos problemas mediante casos concretos y, más adelante, se entregan propuestas aplicables en el corto plazo que permitirían enfrentar dichas dificultades.

2.1. Cruce de datos para una mejor gestión

Existe un importante potencial de mejorar la gestión de servicios públicos mediante la combinación o cruce de los datos generados por un servicio con los de otros organismos públicos.

En efecto, la combinación de datos administrativos generados por el Estado tiene el potencial de aumentar la información de que dispone un servicio, colaborar en la realización de diagnósticos más precisos y, en con-

[6] Ver *The Role of Data in Social Investment* disponible en <https://goo.gl/KEJyDw>

[7] Ver una aplicación concreta: <https://goo.gl/PSRPu3>

secuencia, mejorar la gestión dentro del Estado. Adicionalmente, en Chile contamos con una particular ventaja para tal procedimiento, cual es la existencia de un identificador universal –el RUT– de fácil acceso y ampliamente utilizado.^[8] Las posibilidades que entrega este tipo de cruce de datos son amplias e incluyen cruces de información básica para generar el diagnóstico de una institución, así como la realización de indicadores complejos.

Un ejemplo de estas posibilidades para mejorar la gestión lo constituye el Servicio Nacional de Menores (en adelante, SENAME), según se detalla en el Recuadro N° 2.

El SENAME, servicio actualmente dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, podría realizar cruces de información con el Registro Civil para obtener datos de diagnóstico básico que –hasta hace poco– no conocía, tales como la edad promedio de los menores a su cargo o el número de fallecimientos en un determinado periodo.

Por otro lado, el cruce de datos administrativos del SENAME con los datos de otros organismos enfocados en programas sociales, como el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, MDS), podría mejorar su gestión mediante el desarrollo de indicadores complejos, tales como predictores de riesgo en materia de salud, delincuencia, educación, u otros datos.

Las posibilidades que abren las nuevas tecnologías de procesamiento de información son enormes y, tal como ya se está haciendo en Nueva Zelanda, los predictores de riesgo podrían incentivar la atención temprana de personas vulnerables, mejorar drásticamente sus perspectivas e, incluso, generar un ahorro para el Estado en el largo plazo.^[9]

Las oportunidades de una mayor coordinación en materia de datos entre distintos organismos son enormes en el sector público y no se limitan al ejemplo del SENAME. Así ocurre también, por ejemplo, en el sector de la salud en lo referido a la disponibilidad de antecedentes clínicos en los distintos niveles de atención.

La atención de salud en Chile se divide en distintos niveles (primaria, secundaria, terciaria), los cuales están administrados y financiados de manera diferenciada. Mientras la atención primaria se realiza princi-

[8] Sin duda que dicha “ventaja” también implica mayores precauciones en materia de privacidad, aspecto que se discute en la sección 3.3.

[9] El *investment approach* del Ministry of Social Development mide ahorros efectivos en el gasto público debido a intervenciones tempranas. Ver <https://goo.gl/hVnjshl>

palmente a través de consultorios y postas, la atención de complejidad media y alta (secundaria y terciaria) se realiza en consultorios de especialidades y hospitales de alta complejidad.

A pesar de los esfuerzos realizados en la materia, aún no existe un procedimiento o plataforma universal para conocer los antecedentes clínicos de una persona que se trató en un nivel de atención distinto, lo que obliga a repetir diagnósticos y procedimientos.

Este desperdicio de recursos representa una importante falla en la gestión de políticas de salud y podría ser solucionado mediante una ficha clínica que cruce información de los distintos organismos.

Si bien han existido iniciativas al respecto, como la creación en 2011 del Departamento de Gestión Sectorial TIC y la Estrategia de Salud Conectada, impulsada el año 2015, todavía no existe una ficha clínica ampliamente utilizada, por lo que numerosas prestaciones entregadas tanto en consultorios como en hospitales no quedan registradas de manera digital.

Por otra parte, resulta interesante también analizar el caso del MDS en materia de cruce de datos. El MDS tiene atribuciones legales para solicitar datos a otros ministerios e instituciones públicas. Uno de los potenciales usos de estos datos es el cruce de información administrativa con información autorreportada por las familias, con el objetivo de abastecer a los sistemas de focalización de las diferentes políticas sociales. Estos cruces de información permiten corroborar datos, actualizar datos dinámicos —como la situación laboral de las familias, la cual típicamente cambia después que reportan su información actual— o llenar vacíos de los reportes con información que se encuentra en los datos administrativos. En la sección 3.2 se ahonda en los cruces de datos realizados por el MDS, poniendo énfasis en la burocracia asociada a los traspasos de información dentro del sector público.

En suma, los casos del SENAME, el sistema de salud y el MDS muestran que una mejor utilización de los datos públicos mediante la realización de cruces de datos tiene un gran potencial de mejorar la gestión de servicios públicos en áreas tan importantes como el cuidado de menores y la salud, permitiendo —tal como se hace incipientemente en el MDS— entregar soluciones más efectivas para los ciudadanos y con un menor costo para el Estado.

RECUADRO N° 2 / El Sename y el cruce de datos para una mejor gestión

El SENAME es el organismo encargado de la “protección de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA), y de jóvenes entre 14 y 18 años ante el sistema judicial”. Su misión requiere de seguimiento y apoyo a miles de niños y jóvenes, para lo cual se hace fundamental la existencia de un sistema de información eficiente.

Recientemente, un estudio encargado por el Consejo Nacional de la Infancia (CPP UC 2016) realizó un diagnóstico sobre el estado actual de los sistemas de información del SENAME, entregando luces sobre los potenciales cruces con otras bases de datos que podrían ir en beneficio de la intervención sobre NNA.

Del estudio se puede concluir que el sistema de información de la institución funciona como un banco de datos y no contempla gestionar dicha información más allá de su almacenamiento y uso para el pago de subvenciones. De esta forma, el sistema utilizado por el SENAME facilita el registro de datos, pero al no ser elaborado como un sistema de monitoreo y seguimiento de menores, tampoco permite: i) diagnosticar el estado actual de los menores y la institución, ii) monitorear los resultados de los programas, iii) detectar en forma temprana situaciones de alerta a través de predictores de “riesgo”.

Respecto del primer punto, en abril de 2016 falleció una menor a cargo del SENAME generando una serie de eventos que culminaron con la renuncia de la directora del servicio.* La discusión e investigación en torno al caso reveló la incapacidad del SENAME de calcular la cifra de fallecimientos de menores al cuidado de la institución. Entre otros problemas, dicha incapacidad se fundaba en la inexistencia de un registro que permitiera identificar a cada niño con su RUT, impidiendo consultar al Registro Civil sobre los fallecimientos. En cuanto al segundo elemento, para abastecer al sistema de información del SENAME, los organismos colaboradores deben llenar periódicamente una planilla con datos de cada menor. Dicha planilla cuenta con ciertas casillas obligatorias de completar y con un amplio número de casillas que se completan de manera voluntaria.

En ese contexto, no existen incentivos adecuados para que los organismos colaboradores completen todos los campos de las planillas y tampoco es obligatorio hacerlo. Además, la información requerida es costosa de generar y los colaboradores saben que el SENAME no cuenta con una unidad capaz de procesar la información que recibe y así retroalimentar a los mismos colaboradores con reportes sobre su desempeño.

* Disponible en <https://goo.gl/4SceSw>.

RECUADRO N° 2 / Continuación

Respecto del tercer elemento, una adecuada gestión de los datos permitiría cruzar la información del SENAME con la de otros programas públicos como Chile Crece Contigo. De esta manera se podrían detectar en forma temprana, por ejemplo, los embarazos especialmente riesgosos desde un punto de vista social –como podría ser el de una madre cuyos hijos mayores han pasado por el SENAME–, que podrían requerir el apoyo de programas especiales. Con todo, este tipo de acciones no está exento de riesgos (ver sección 3.3).

En definitiva, la gestión del SENAME podría verse beneficiada de manera importante si contara con un sistema de manejo de información más eficiente, basada en el cruce de información con otros organismos públicos. Actualmente, se discute en el Congreso el proyecto de ley (Boletín N° 11176-07) que separa al SENAME en dos entidades independientes, una a cargo de los niños y niñas cuyos derechos han sido vulnerados y otro para aquellos con problemas ante la justicia. El proyecto incorpora ciertas consideraciones respecto de los sistemas de información, de manera de generar traspasos de información desde colaboradores hacia el servicio de manera “automática, periódica y masiva”. Asimismo, plantea la conexión de los datos del SENAME con el sistema integrado de información de la niñez, el cual estaría a cargo de la nueva Subsecretaría de la Niñez, recientemente aprobada por el Senado.

2.2. Almacenamiento de datos para una mejor evaluación

El seguimiento de resultados y la evaluación de impacto de programas son actividades fundamentales para un uso eficiente de los recursos públicos.

Un enfoque adecuado para llevar a cabo evaluaciones exitosas consiste en incorporar en el diseño de un programa público una hoja de ruta que permita conocer los requisitos en términos de datos para realizar una evaluación rigurosa.

De lo contrario, es posible que en el momento en que se decide evaluar un programa no exista un punto de comparación o línea de base para una serie de variables de interés. Este es el caso de ciertos programas entregados por el Servicio de Cooperación Técnica (en adelante,

SERCOTEC), según se detalla en el Recuadro N° 3, los cuales, al ser sometidos a un proceso de evaluación, no contaban con información sobre líneas de base, postulantes, beneficiarios, etc.

Este problema no es exclusivo de SERCOTEC, sino que se trata de una falencia extendida entre distintos programas públicos. Por ejemplo, en el informe de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) denominado “Evaluación de Programas de INDAP” (Ramírez et al. 2014, 4) se identifica un problema similar al observado en SERCOTEC, concluyendo lo siguiente: “No se cuenta con acceso a bases de datos de potenciales beneficiarios de INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) que no sean parte de los usuarios, con lo que se dificulta la posible identificación de grupos de comparación contrafactual, llamados grupos de control”.

Tanto es así, que la misma DIPRES ha elaborado instructivos (DIPRES 2014) donde ofrece asesoría para la formulación de programas públicos y recomienda mantener un sistema de información que, entre otras cosas, permita construir líneas de base desde el inicio de un programa, posibilitando monitorear, evaluar y hacer seguimiento a los resultados.

Otra de las falencias existentes a nivel general en el aparato público, que se relaciona con el almacenamiento de datos para obtener una mejor evaluación, es la inexistencia de una herramienta que permita medir el nivel de satisfacción de los beneficiarios de un programa.

En esa línea, los ejemplos de Canadá, mediante el programa *Citizens First* del Institute for Citizen-Centred Service, y de Nueva Zelanda, con su encuesta *Kiwis Count*, muestran cómo medir la satisfacción de los beneficiarios de distintos programas públicos, entregando información relevante para su evaluación.

De manera similar, el gobierno de Estados Unidos realiza una encuesta trimestral –*The ForeSee Experience Index: E-Gov*– para medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos online, permitiendo comparar entre los distintos servicios y profundizar el conocimiento sobre las necesidades de los usuarios.

En Chile, el Programa de Modernización del Sector Público tiene como objetivo “colaborar con la mejora de la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que ofrece el Estado”,^[10] y actualmente está

[10] Disponible en <https://goo.gl/s4JnaV>

RECUADRO N° 3 / SERCOTEC y el almacenamiento de datos para una mejor evaluación

SERCOTEC es un organismo dependiente del Ministerio de Economía dedicado a apoyar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas del país. Entre sus funciones está la entrega de fondos mediante programas de fomento empresarial y la evaluación sobre la efectividad de los mismos.

Un caso que ilustra los problemas de la gestión de datos es la licitación publicada en el año 2015, ID 1618-8-LP15, titulada “Evaluación de impacto de los programas de fomento de SERCOTEC”, en la que se debían evaluar los resultados de una serie de intervenciones realizadas por el organismo.

Sin embargo, en el foro público de la licitación, la entidad advertía que no disponía de “listados de postulantes no seleccionados”, “líneas de base de los programas”, “sistematización de la información en general, solo se dispone para algunos programas”, entre otras numerosas falencias que impedían siquiera conocer cuáles eran las empresas que habían postulado a los beneficios.

Al no almacenar esta información, la construcción de grupos de control –fundamentales para evaluar el impacto de una política– se hace prohibitivamente costosa, impidiendo la realización de una evaluación adecuada. Dado lo anterior, es fundamental que, para evaluar políticas públicas de manera sistemática, las necesidades de almacenamiento de información se definan en el diseño de una política, permitiendo facilitar el trabajo posterior de la evaluación a un costo muy bajo.

desarrollando una herramienta que permita medir dicha satisfacción y analizar su cambio en el tiempo.

En ese contexto, el Programa levantó recientemente una línea de base de satisfacción para ChileAtiende, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), ChileCompra, Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Dirección del Trabajo y Servicio de Impuestos Internos (SII); y se ha definido un segundo levantamiento de información entre los años 2017 y 2019.

A pesar de estos avances, las iniciativas de medición de satisfacción en Chile son solo incipientes (Aguilera 2017) y no permiten realizar aún el tipo de evaluaciones llevadas a cabo en Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

Es importante mencionar que tanto las técnicas de evaluación de impacto como las herramientas de medición de satisfacción enfrentan dificultades en el momento de su implementación. Mientras la evaluación de impacto suele ser costosa y difícil de realizar con precisión desde un punto de vista técnico, la medición de satisfacción puede entregar información engañosa, donde los usuarios evalúan bien un programa simplemente por la transferencia de recursos desde el Estado, sin que estos recursos hayan aportado a la productividad o solucionado el problema para el cual fueron diseñados.

El enfoque recomendado, por lo tanto, incluye un complemento entre ambas iniciativas: por una parte, se debe contar con evaluaciones de impacto rigurosas o, al menos, con un diseño de programas que permita almacenar datos necesarios para realizar un seguimiento de los resultados; y por la otra, se debe contar con herramientas que midan la satisfacción de los beneficiarios de programas públicos generando indicadores complementarios a la evaluación de impacto y de fácil comparación entre distintos programas.

En definitiva, el ejemplo de SERCOTEC en materia de evaluación de impacto y los ejemplos internacionales en materia de evaluación de satisfacción de usuarios, muestran que actualmente resulta difícil evaluar ciertos programas debido a la falta de información que dispone el Estado.

Así, resulta fundamental que en la etapa de diseño de programas públicos se incluya como un requisito el almacenamiento de los datos necesarios para evaluar. De esta forma surgen datos muy valiosos para que investigadores y *policy makers* generen políticas públicas más eficientes y basadas en la evidencia.

2.3. Racionalización de datos públicos

Tal como se advirtió, la cantidad de información generada por los Estados crece de manera exponencial. Lo anterior no implica, necesariamente, que parte de dicha información sea útil.

Una adecuada identificación de los datos de alto valor para la sociedad implica también identificar aquellos datos que tienen un bajo valor y que incluso podrían significar un costo para el Estado y los ciudadanos.

El almacenamiento y posterior publicación de ciertos datos puede generar un costo social importante: el costo directo de generar y almacenar dichos datos y, por otro lado, el “ruido” que generan para investigadores y usuarios en general.

Dado lo anterior, resulta necesario realizar de manera periódica una revisión de los datos que el Estado está generando y almacenando, racionalizar los esfuerzos en materia de OGD y priorizar en favor de aquella información que sí tenga alguna utilidad desde el punto de vista de las políticas públicas.

Un ejemplo interesante de iniciativas de este tipo se realizó en Australia, donde el sitio de datos públicos abiertos *data.gov.au*, inaugurado el 2011, acumuló alrededor de 1.200 bases de datos de organismos públicos hasta el año 2013. Si bien dicha cifra es baja comparada con la cantidad de información publicada actualmente,^[11] el gobierno australiano realizó una auditoría de dicha información y encontró que cerca de un tercio de los datos publicados eran completamente inútiles, y otro número importante de bases de datos podían agruparse y presentarse en archivos comunes.^[12] Como resultado, el portal de datos abiertos disminuyó la cantidad de bases de datos desde 1.200 a 529, bajando los costos de almacenamiento y mejorando la experiencia de los investigadores, quienes vieron facilitado su proceso de búsqueda de información.

En el caso chileno, la evaluación del portal *datos.gob* realizada por el Consejo para la Transparencia y la CEPAL (CEPAL 2017) pone en evidencia la existencia de datos de baja calidad,^[13] especialmente en sectores considerados de alto impacto por la ciudadanía, como salud, vivienda y educación. Así, la evaluación afirma que “la calidad de esos conjuntos de datos no coincidía con los principios de datos abiertos...” (CEPAL 2017, 142) y “se disponía de datos correspondientes a algunos periodos de tiempo, pero no a otros.” (CEPAL 2017, 143), entre otros problemas.

[11] Chile tiene más de 2.700 bases de datos en el sitio *datos.gob.cl*, el Reino Unido más de 38.000 en *data.gov.uk*, y la misma Australia cuenta actualmente con más de 40.000 bases de datos en *data.gov.au*

[12] Disponible en <https://goo.gl/D4NTYE>

[13] Se entiende baja calidad como el incumplimiento de los principios de datos abiertos (completos, primarios, oportunos, accesibles, legibles, no discriminatorios, formatos y licencias libres).

En suma, no solo se deben generar datos públicos de alto valor mediante cruces de información o almacenamiento de datos, sino también dejar de generar y publicar datos de baja calidad que finalmente imponen una carga sobre el Estado y una dificultad adicional para los usuarios.

2.4. Otros desafíos en la generación de datos de alto valor

En el sector público existen datos con diversos usos potenciales que van más allá de la gestión y evaluación de políticas. A continuación, se mencionan algunos ejemplos de cómo el Estado podría generar datos de mayor valor mediante un perfeccionamiento de los instrumentos estadísticos y una mejor estandarización en la clasificación de datos.

- *Mejoramiento de Encuestas:* la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) realiza un censo de los establecimientos del sector manufacturero con más de diez trabajadores. Sin embargo, las altas tasas de no respuesta merman la confiabilidad de sus resultados. Asimismo, la tardanza en la publicación de las bases de datos –por sobre los dos años– impide su utilización para la generación de diagnósticos actualizados.

Otro punto que ha sido relevado permanentemente por investigadores es la necesidad de contar con mejores encuestas de tipo panel, es decir, que contengan información de los mismos individuos en diversos momentos (Fajnzylber 2016).

La principal ventaja de este tipo de encuestas es que permiten realizar estimaciones muy confiables desde el punto de vista técnico. Sin embargo, el gran problema es el alto costo que tienen y las posibilidades de no encontrar un número importante de individuos a lo largo del tiempo.

Como alternativa a las encuestas de panel, para ciertos programas podría ser útil almacenar información tanto de los beneficiarios como de aquellos postulantes que no fueron seleccionados, permitiendo definir líneas de base y entregando opciones para una posterior evaluación.

- *Clasificadores internacionales:* respecto de la clasificación de datos, es necesario que exista una mayor claridad y coherencia respecto de las clasificaciones de actividad económica, clasificado-

res de productos y códigos arancelarios utilizados por diversos organismos proveedores de información.

En Chile, las distintas instituciones que llevan registros sobre la actividad económica del país, como por ejemplo el Banco Central, 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 SII no coincide en su clasificación con los códigos CIIU utilizados por la ENIA, ni con las Clasificaciones de Actividad Económica entregadas por el Banco Central en su Anuario de Cuentas Nacionales.

3 /

Facilitar el acceso a datos públicos

Mientras la generación de datos de valor resulta fundamental para la gestión y evaluación de políticas, la facilidad de acceso a dichos datos es una condición necesaria para lograr una mayor transparencia, una mejor investigación y, de esa forma, mejores políticas públicas.

Cuando el Estado es capaz de generar datos de alto valor y facilitar su acceso por parte de usuarios dentro y fuera del aparato público, se

estimula la creación de propuestas y el desarrollo de una mejor gestión por parte de los usuarios de la información.

Considerando lo anterior, en esta sección se mencionan problemas a los que se ven enfrentados los usuarios externos en el momento de acceder a datos públicos. En segunda instancia, se revisan las barreras dentro del Estado para acceder a información de otros organismos públicos, barreras que en ocasiones son incluso mayores a las que tendría un ciudadano cualquiera.

Posteriormente se analiza el caso de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) como un ejemplo de transparencia y altos estándares técnicos en el acceso a datos públicos, los cuales le han significado un reconocimiento a nivel internacional. Finalmente, se discuten aspectos relacionados con las limitaciones que la privacidad impone al acceso a datos públicos.

3.1. Dificultades de acceso a datos públicos

En ciertas ocasiones los datos puestos a disposición por el Gobierno son valiosos en términos de calidad y usos potenciales, pero existen dificultades en la forma en que se presentan. Entre estas dificultades se encuentran aspectos de formato, granularidad y periodicidad.

Por poner un caso, las bases de datos provenientes del Servicio Nacional de Aduanas son particularmente valiosas en términos de la información que contienen. Existe un registro de cada transacción (importación y exportación) que incluye 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 solo están disponibles con varios meses de rezago en el portal de datos de Gobierno. Además, la forma de entrega 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.

Cabe mencionar que esta situación ha cambiado durante el año 2017, debido al esfuerzo realizado por Aduanas y el portal datos.gob en publicar sus datos de la manera más desagregada posible. En efecto, ac-

tualmente 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, es decir, que no requieren de un software patentado para ser “procesados”.^[14] No obstante, 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 del tiempo.

Prueba de lo anterior son las múltiples empresas que prestan servicios de información sobre exportaciones e importaciones, tales como *Penta Transaction*, *Data Sur*, *Checkpoint*. Estas empresas venden los mismos datos que Aduanas genera y publica, pero lo hacen mediante softwares que permiten realizar consultas y analizar largas series de tiempo, en contraste con la forma de entrega que emplea Aduanas.

Una situación similar ocurre con la base de datos del seguro de cesantía –propiedad de la Superintendencia de Pensiones (SP)–, la cual contiene información muy detallada sobre empleo, remuneraciones y características demográficas. El alto número de observaciones que contempla, da la posibilidad de realizar inferencia para subgrupos específicos de la población, y su capacidad de integrar datos de empleo y remuneraciones permite calcular interesantes tendencias socioeconómicas, 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 (Larrañaga 2011), que realizó una evaluación de la franquicia tributaria para capacitación utilizando esta base 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, administrado por la SP, es limitado en cuanto a la cantidad de observaciones entregadas y la frecuencia de publicación.

[14] Por ejemplo, los datos en formato .csv son considerados como no propietarios.

Por otra parte existen instituciones que –por 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. Una alternativa para lo anterior sería entregar directamente los microdatos recolectados por la SBIF y, preferiblemente, hacerlo en algún formato no propietario.

Elemento común a los casos referidos es la necesidad de incorporar la visión del usuario a las formas de entregar la información y así fomentar el uso de estos datos por parte de investigadores, mejorando la fiscalización, el control a la autoridad y la calidad de las políticas públicas. En efecto, en la medida que funcionarios de organismos públicos conocen cuáles son los principales usos –y los usos potenciales– de los datos que publican, pueden entregar la información en la forma que el usuario necesita, mejorando el acceso a los datos públicos.

Finalmente, un ejemplo positivo en materia de acceso a datos públicos lo constituye la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) (para más detalle, ver Recuadro 4), institución que ha logrado importantes avances en materia de acceso a información relacionada con el proceso legislativo, entregando un alto nivel de transparencia y usabilidad a investigadores.

En definitiva, para mejorar el acceso a datos públicos se requiere incorporar la perspectiva del usuario al momento de compartir la información, visión que ha sido incluida de manera satisfactoria por instituciones como la BCN, pero que aún presenta desafíos importantes en otras instituciones como Aduanas, la Superintendencia de Pensiones o la SBIF.

3.2. Barreras burocráticas internas

Es común que los funcionarios públicos requieran información de otros servicios o ministerios para un mejor desarrollo de su labor. Sin embargo, se han identificado importantes barreras burocráticas que impiden un flujo eficiente de información dentro del sector público.

Para el traspaso de datos entre diferentes entidades estatales se requiere la firma de convenios, lo que a menudo condiciona el traspaso

RECUADRO N° 4 / La BCN y el acceso a datos públicos

La BCN es un organismo estatal con tres grandes funciones (BCN 2016, 2):

- i) Prestar servicios bibliográficos al Congreso y a la comunidad, incluyendo en su catálogo bases de datos en áreas como las ciencias sociales, políticas y jurídicas, además de un amplio sistema de procesamiento de prensa.
- ii) Entregar servicios jurídico-legislativos consistentes en “almacenar, procesar y poner a disposición de los parlamentarios, la comunidad jurídica y la ciudadanía en general, información jurídica relevante”.
- iii) Prestar servicios de asesoría parlamentaria en diversas disciplinas.

Respecto de las primeras dos funciones, la BCN ha logrado avances significativos en la disposición de información de manera digital en su sitio web. En ese ámbito, el portal de la BCN fue el primer sitio web de una institución pública latinoamericana en recibir una certificación de cinco estrellas bajo los estándares del World Wide Web Consortium (W3C).^{*} El reconocimiento fue entregado en noviembre de 2011 y se mantiene en la actualidad como un logro relevante, tal como es posible observar en el sitio interactivo de la Fundación CTIC,^{**} donde se muestra que actualmente (año 2017) solo tres sitios alcanzan dicho estándar en Latinoamérica.

Adicionalmente, el servicio web LeyChile contiene 300.000 normas con su texto completo, recibiendo más de 50.000 visitas al día y aportando de manera fundamental al “conocimiento del derecho, la democratización de la información, transparencia, certeza y seguridad jurídica” (BCN 2016, 3).

De manera complementaria, bajo el proyecto denominado “Historia de la Ley” se recopila de manera automática toda la actividad del Poder Legislativo en torno a una ley, registrando y permitiendo libre acceso a todas las opiniones, versiones y modificaciones de la misma en un documento denominado bitácora.

Todas estas iniciativas se realizan bajo un sistema informático que cumple con altos estándares internacionales y que permite homologar el lenguaje legal bajo normas técnicas universales (BCN 2014), facilitando el trabajo de investigadores.

^{*} Mediante la Fundación CTIC, la certificación cinco estrellas acredita un estándar técnico de publicación de datos.

^{**} Disponible en <https://goo.gl/MCXYO>.

RECUADRO N° 4 / Continuación

Por último, las iniciativas de la BCN en materia de datos abiertos no se limitan a la entrega de información legal, sino que también incluyen otros tipos de datos particularmente útiles. Por ejemplo, la BCN cuenta con una mapoteca que integra numerosos mapas políticos con información sobre establecimientos de salud, áreas silvestres, hidrografía, aeropuertos, etc. Asimismo, la BCN bajo el Sistema Integrado de Información Territorial (SIIT) entrega información social (pobreza, salud, educación), electoral (resultados de votaciones) y económica (ingresos, sectores de actividad económica) para distintas divisiones territoriales: comunas, regiones, circunscripciones y distritos electorales. En suma, la BCN ha sido reconocida por su capacidad para facilitar el acceso a sus bases de datos con altos estándares técnicos. El reconocimiento se ha logrado debido a las numerosas iniciativas impulsadas por la institución, todas ellas diseñadas con un foco de usuario, permitiendo un acceso fácil a los datos y su posterior reutilización.

de los datos a extensas negociaciones entre las autoridades de los organismos, desviando recursos e impidiendo un flujo de datos adecuado.

La creación del MDS solucionó, en parte, los problemas de burocracia interna del Estado, entregando atribuciones especiales a este ministerio para solicitar información a otras entidades.^[15]

Lo anterior significó una mejora importante en términos de la información manejada por el MDS, entidad que cuenta con un equipo técnico encargado de procesar esta información y con capacidad para realizar múltiples cruces entre distintas bases de datos.

Estos cruces se realizan para alimentar el Registro de Información Social, para calcular ciertos puntajes del Registro Social de Hogares (ex Ficha de Protección Social) e incluso para realizar cruces que sean solicitados por otros organismos públicos. Sin embargo, el trabajo realizado

[15] En el artículo 3, letra s, de la Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social, se establece que el MDS tiene la atribución de “solicitar a los demás ministerios, servicios o entidades públicas la entrega de la información disponible y que el Ministerio de Desarrollo Social requiera para el cumplimiento de sus funciones. Los ministerios, servicios o entidades públicas deberán proporcionar esta información oportunamente”.

por el MDS no es suficiente para asegurar un flujo de información adecuado dentro del Estado por varias razones.

En primer lugar, la información recopilada y los cruces realizados para otros organismos públicos deben estar siempre acotados a la “función social” del MDS, lo que excluye cualquier información –por muy valiosa que esta sea– relacionada con empresas o sociedades.

En segundo lugar, la información recopilada por el MDS no está disponible de manera universal, siendo necesario que investigadores –dentro y fuera del Estado– realicen solicitudes de información cada vez que la requieren, ya sea mediante la Ley de Transparencia o mediante convenios de traspaso de información.

Si bien el nuevo MDS cuenta con atribuciones para solicitar información a otros organismos públicos, en la práctica siguen existiendo trabas burocráticas en la firma de convenios de traspaso.^[16]

En definitiva el Estado tiene barreras internas para el traspaso de información entre los distintos organismos. La creación del MDS permitió importantes avances en el flujo de información dentro del Estado. Las mejoras, no obstante, se circunscriben a información de personas naturales relacionada con los fines del MDS, excluyendo una gran cantidad de bases de datos que contiene el sector público y que están relacionadas con otros ministerios. Asimismo, a pesar de que la información recopilada por el MDS tiene un gran potencial en materia de investigación de políticas sociales, no existe un medio eficaz para compartir dicha información de manera universal.

3.3. Los desafíos en materia de privacidad

Facilitar el acceso a datos públicos es un objetivo deseable en la medida que no se vulnere la privacidad u otros derechos personales.

Respecto de este tema, el movimiento o la cultura del *Open Data* ha generado posiciones disímiles. Por una parte, los fundadores del movimiento acordaron ocho principios el año 2007, el primero de los cuales afirmaba que los datos entregados por el Gobierno deben ser completos,

.....
[16] Por ejemplo, es común que el MDS no pueda acceder a cierta información porque la contraparte argumenta que dichos datos contienen restricciones para ser compartidos, derivando el problema a las fiscalías respectivas y sus largos procesos internos.

es decir, que toda la información que tenga el Estado –incluyendo audios, videos, bases de datos– debe ser pública y, como consecuencia, no estar sujeta a ninguna consideración de privacidad.

Por otra parte, los gobiernos han optado por un enfoque más moderado que implica crear leyes de protección de datos personales, las cuales entregan un marco jurídico y establecen límites para las políticas de datos abiertos de Gobierno y el uso comercial de los datos entregados por privados.

En el Congreso chileno se discute actualmente un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo que pretende modernizar el tratamiento de los datos personales (Boletín 11144-07), exigiendo el consentimiento expreso de las personas para el uso de dichos datos, estableciendo sanciones para el no cumplimiento de la normativa y creando una Agencia de Protección de Datos Personales. La legislación permitiría acercarse a los estándares que ha fijado la Unión Europea en la materia, los que se concretaron en el Reglamento de Protección de Datos Personales.^[17]

Estos estándares incluyen una protección específica para los menores –cuestión relevante para el caso del SENAME–, debido a que “pueden ser menos conscientes de los riesgos, consecuencias, garantías y derechos concernientes al tratamiento de datos personales”,^[18] a su mayor condición de vulnerabilidad y a las ventajas que les proporciona el “derecho al olvido”^[19] consagrado en esta legislación.

El reglamento de la Unión Europea también incluye características especiales para los datos relacionados con la salud. En efecto, el reglamento inserta este tipo de datos –junto con aquellos sobre origen étnico, convicciones religiosas y opiniones políticas– dentro de categorías que requieren un tratamiento especial y que, como norma general, no se pueden tratar^[20] salvo excepciones.

[17] Disponible en <https://goo.gl/w2NuXi>

[18] *Ibidem*.

[19] Este derecho permite asegurar a los interesados que “sus datos personales se supriman y dejen de tratarse si ya no son necesarios para los fines para los que fueron recogidos o tratados de otro modo, si los interesados han retirado su consentimiento para el tratamiento o se oponen al tratamiento de datos personales que les conciernen, o si el tratamiento de sus datos personales incumple de otro modo el presente Reglamento” (Reglamento de Protección de Datos Personales Unión Europea).

[20] La definición de tratamiento es la siguiente: “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por

Para el caso de la salud establece excepciones cuando “existan razones de interés público en el ámbito de la salud pública” y “para garantizar elevados niveles de calidad y de seguridad de la asistencia sanitaria”.

Una alternativa comúnmente utilizada por entidades públicas que entregan datos es publicar información innominada, de manera de proteger la identidad de personas naturales o jurídicas. Si bien esta solución suele ser suficiente para mantener la privacidad en la mayoría de los casos, la gran cantidad de información que hoy día manejan empresas o personas y las nuevas tecnologías para procesar información aumentan la posibilidad de identificar información confidencial de personas, incluso cuando la información publicada sea innominada.

El problema anterior obliga a realizar ajustes a la información entregada de manera que las observaciones no sean identificables debido a sus características individuales, proceso conocido como anonimización. Uno de los problemas asociados con dicho proceso es que requiere de capacidades técnicas que no tienen todos los organismos públicos, limitando el traspaso fluido de estos datos a la ciudadanía. Dado lo anterior resulta razonable que exista un organismo público con extendidas atribuciones para solicitar información y que cuente además con la capacidad técnica para realizar este proceso.^[21]

Un complemento al proceso de anonimización, que permite fortalecer la privacidad sin sacrificar el potencial de aprovechamiento de los datos públicos, es la imposición de sanciones a determinados usos de las bases de datos públicas (por ejemplo, sancionar el uso de registros públicos de salud para enviar publicidad).

La tensión entre privacidad y aprovechamiento de datos para políticas públicas no es un problema nuevo ni exclusivo de Chile. Por ejemplo,

.....
procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.

[21] Una herramienta interesante con la que podría contar dicho organismo es el software Abredatos –desarrollado por el Municipio de Maldonado, Uruguay– que tiene como función conectar distintas bases de datos, anonimizar la información y posteriormente publicarla según los permisos determinados por el sistema.

FIGURA N° 2 / Tratamiento de datos y privacidad

		Control ejecutivo / Consentimiento	
		Control ejecutivo	Consentimiento
Uso (finalidad de tratar los datos)	Fin investigativo individual o focalizado	1. Gobierno comparte información focalizada privilegiando el bien común. Por ejemplo: Impuestos Internos, Policía.	2. Ciudadanos dan consentimiento sobre entrega de información. Por ejemplo: licencias de Data Commons
	Fin investigativo no individual	3. Datos compartidos sin consentimiento con fines de investigación y políticas públicas Por ejemplo: Sistema Integrado de Infraestructura de Datos de Stats-NewZealand	4. Datos compartidos para usos de políticas públicas Por ejemplo: encuestas con consentimiento en el cruce de datos

Fuente: “Investment Approach and Data Reuse” (Mansell 2017).

en Nueva Zelanda se han establecido criterios para equilibrar esta tensión, los cuales dependen de dos dimensiones: i) si el uso de los datos tiene un fin individual o colectivo y ii) si hay o no consentimiento en el tratamiento de datos.

En la Figura N° 2 se muestra una matriz con ambas dimensiones, ejemplos y una explicación para cada caso (Mansell 2017). Resulta particularmente interesante el enfoque adoptado en Nueva Zelanda para el caso 3 de la Figura N° 2, en el cual una institución pública utiliza datos personales con fines de política pública y sin consentimiento individual. En la medida que dichos datos no tengan un foco individual,

esta institución posee las atribuciones para cruzar dichos datos con los de otras entidades públicas y generar investigación útil para políticas públicas, sin que se levanten trabas burocráticas internas como las discutidas en la sección 3.2.

En suma, la privacidad es uno de los temas fundamentales a considerar al discutir el acceso y uso de datos públicos, y existe un grado de *trade off* entre la privacidad y el aprovechamiento de datos para las políticas públicas.

Para regularizar esta situación, el Congreso discute el mencionado proyecto de ley de Protección de Datos y busca crear una Agencia de Protección de Datos Personales. Estas iniciativas, si bien avanzan en la protección de la privacidad, en su estado actual generan dudas respecto de las posibles trabas en el acceso a datos públicos y, más importante aún, no entregan una solución práctica –como la neozelandesa– al *trade off* entre privacidad y aprovechamiento de datos públicos.

4 / Propuestas

En este documento se han revisado casos concretos que ilustran el gran potencial de aprovechar mejor los datos públicos para el diseño y evaluación de políticas públicas.

A continuación se exponen propuestas que consideran los problemas detectados respecto de los datos públicos y sus posibles soluciones. Tales propuestas tienen como objetivo abrir una discusión respecto de las posibles mejoras en la materia; por lo tanto, en virtud de dicho objetivo no incluyen una definición detallada de todas sus aristas.

i) Creación de un Servicio de Administración de Datos del Estado (SADE)

Se propone crear una entidad pública de alto nivel técnico en materia de datos, estadísticas, economía y políticas públicas que cumpla un papel intermediador entre investigadores y Estado, así como también un rol coordinador en materia de datos entre los distintos organismos públicos.

El foco de su quehacer no debe limitarse a la información de personas naturales ni al ámbito de los programas sociales, sino que debe integrar

cualquier tipo de dato de valor que genere o pudiese generar el sector público, entendiendo valor como el potencial de mejora en el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

Entre sus funciones deben estar:

- a) Liderar o coordinar las políticas públicas relacionadas con el acceso y uso de datos públicos.
 - Definir y encabezar una estrategia común con otros organismos del Poder Ejecutivo involucrados y coordinar dicha estrategia con instituciones autónomas y de otros poderes del Estado. Por ejemplo, la Unidad de Modernización y Gobierno Digital de la SEGPRES, el Consejo para la Transparencia, el INE, el Banco Central y otros.
 - Coordinar la entrega y solicitud de información con los *Oficiales de Datos* de distintos servicios públicos (ver propuesta ii).
 - Proponer políticas públicas al Presidente de la República.
- b) Fomentar el acceso de usuarios internos y externos a los datos de Gobierno.
 - Impulsar y administrar una nueva plataforma de acceso universal, remoto y que resguarde la privacidad, a los datos de Gobierno.
 - Recibir y gestionar solicitudes de información que impliquen un cruce entre distintas bases de datos.
 - Priorizar solicitudes con fines de investigación por sobre solicitudes con fines de fiscalización.^[22]
 - Intermediar entre organismos públicos que tengan alguna disputa respecto del traspaso de datos.
 - Prestar servicios de anonimización a organismos del sector público y funcionar como contraparte de una eventual Agencia de Protección de Datos Personales.
- c) Proponer a organismos públicos nuevas estrategias de generación de datos de alto valor.

.....
[22] A partir de la conversación con el Consejo para la Transparencia se ha observado que una parte importante de la demanda de información por parte de los ciudadanos se relaciona con documentación, transparencia y fiscalización del sector público, más que con la solicitud de datos para la investigación. Por lo tanto, se consideró importante establecer como prioritarios a estos últimos.

- Entregar metas, proponer estrategias y establecer incentivos a los *Oficiales de Datos* en pos de la generación de datos de valor. Por otra parte, entre sus atribuciones debe contar con:
- Amplias facultades para exigir información de todos los organismos públicos.
- Presupuesto necesario para contratar equipos de alto nivel técnico en materia de técnicas estadísticas para el análisis de grandes bases de datos.

ii) Creación del cargo de Oficial de Datos en el sector público

Definir la contratación de *Oficiales de Datos* en distintos servicios públicos prioritarios, fijados por el Servicio de Administración de Datos del Estado (SADE) en función del valor potencial de la información generada.

El cargo deberá coordinar la entrega de la información requerida por el SADE, implementar una “estrategia de datos” que defina cuáles son los datos que debiera recolectar, solicitar y entregar su servicio, y liderar la implementación de una plataforma tecnológica adecuada para cumplir con sus funciones y compatible con las plataformas de acceso universal administrada por el SADE.

Finalmente, el *Oficial de Datos* debe tener la potestad para llevar a cabo estudios que permitan mejorar la eficiencia de las políticas públicas y la calidad de los servicios prestados en su sector.

iii) Crear mecanismo de evaluación de programas públicos que considere satisfacción de los beneficiarios

Diseñar un mecanismo de evaluación sencillo que permita a los beneficiarios directos de cualquier programa público manifestar su satisfacción general con el programa.

La satisfacción de los usuarios debe ser medida de manera sistemática, periódica y estar totalmente disponible para el público. De esta forma se genera un indicador de fácil comparación entre distintos organismos y accesible universalmente, permitiendo complementar las evaluaciones de impacto y mejorar el servicio de organismos públicos.

Parte de estos planteamientos han sido recogidos en el estudio del Programa de Modernización del Sector Público denominado “Consultoría para el Diseño del Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado”,^[23] el cual tiene como objetivo principal la “Creación de una institucionalidad pública con la misión de promover en las instituciones públicas la instalación de prácticas centradas y orientadas en la excelencia de la experiencia de los usuarios con los servicios recibidos, evidenciando mejoras en el logro de respuestas eficaces a sus requerimientos, con altos niveles de satisfacción y respeto a sus derechos como ciudadanos”.

5 /

Palabras al cierre

En síntesis, este artículo ha analizado el acceso y uso de datos generados por el sector público. El análisis se realizó mediante el estudio de diversos casos, la revisión de prácticas internacionales y la elaboración de entrevistas.

De la investigación se puede concluir que existen problemas importantes en el sector público si el objetivo es generar datos de valor para los usuarios y propiciar un fácil acceso a los mismos. Esto se debe, entre otras razones, a la necesidad que tiene el Estado de coordinar las políticas sobre datos e incorporar la perspectiva del usuario en dichas políticas. Finalmente, el artículo plantea algunas medidas que buscan aprovechar el gran potencial que tienen los datos de Gobierno para mejorar el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

[23] Realizado por Máximo Aguilera Reyes, mayo de 2017.

Disponible en <https://goo.gl/XzFKyz>

Referencias /

Aguilera, M. (2017). “Diseño del Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado”. Programa de Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.

BCN (2016). Biblioteca del Congreso Nacional 2016. “Historia de la Ley y Labor Parlamentaria: Fomentando la Transparencia del Parlamento”. Ponencia ante Unión Parlamentaria Internacional de Rodrigo Obrador y Karem Orrego.

___ (2014). Biblioteca del Congreso Nacional 2014. “Service Oriented Architecture for Automatic Markup of Documents”. Ponencia ante World Library and Information Congress de Francisco Cifuentes. Disponible en <https://goo.gl/XKEjX3>

CEPAL (2017). “Desde el Gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe”. Disponible en <https://goo.gl/Dk0BY5>

Cerda, R. (2016). “Remuneraciones del sector público: ¿mayores que en el sector privado?”. *Estudios Públicos* 142, 7-35. Disponible en <https://goo.gl/RsBTjT>

CPP UC. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016). “Estudio sobre sistemas de protección especializada de niños, niñas y adolescentes”. Consejo Nacional de la Infancia. Disponible en <https://goo.gl/1Tyyxv>

Larrañaga, O. (2011). “Informe Final”. Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Disponible en <https://goo.gl/Wv9XD2>

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

De Iruarrizaga, F. (2016). “Rediseñando el sistema de protección a la infancia en Chile. Entender el problema para proponer modelos de cuidado alternativos y ayudar a la reunificación familiar”. *Estudios Públicos* 141, 7-58. Disponible en <https://goo.gl/TzuGyw>

DIPRES (2014). “Instrucciones proceso de evaluación ex ante de diseño de programas no sociales”. Departamento de Asistencia Técnica. Disponible en <https://goo.gl/7x2FwJ>

Fajnzylber, E. (2016). “Acceso a información pública para la investigación”. *Espacio Público*, Documento de referencia n.º 32. Disponible en <https://goo.gl/2QNqjo>

IDC (2014). “The Digital Universe of Opportunities”. Disponible en <https://goo.gl/zMxG3b>

Mansell, J. (2017). "Investment Approach and Data Reuse". Centre of Research Excellence, Nueva Zelanda. Presentación realizada en el CEP.

McKinsey & Company (2013). "Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information". Disponible en <https://goo.gl/RAJWQP>

McLeod K., R. Templeton, C. Ball, S. Tumen, S. Crichton & S. Dixon (2015). "Using Integrated Administrative Data to Identify Youth Who Are at Risk of Poor Outcomes as Adults". Analytical Paper, *The Treasury*, New Zealand Government.

Ministerio de Salud (2016). "Registro Clínico electrónico. Ficha clínica: Requerimientos del estándar de acreditación". Presentación de la Unidad de Gestión de Proyectos.

Ministerio de Economía (2014). "Estado del Desarrollo Digital en Chile". Elaborado por F&K Consultores.

McLeod K., R. Templeton, C. Ball, S. Tumen, S. Crichton & S. Dixon (2015). "Using Integrated Administrative Data to Identify Youth Who Are at Risk of Poor Outcomes as Adults". Analytical Paper, The Treasury, New Zealand Government.

OCDE (2015). "Government at a Glance 2015". OECD Publishing, Paris. Disponible en <https://goo.gl/YjnFLM>

--- (2015). "OUR Data Index: Open, Useful, Reusable Government Data", in Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris.

Open Knowledge International (2015). "Open Data Index". Disponible en <https://index.okfn.org/>

Ramírez, E., A. Furnaro, J. Berdegué, G. Escobar & L. Romero (2014). "Evaluación de programas de INDAP". Disponible en <https://goo.gl/hR713e>

Ubaldi, B. (2013). "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives". OECD Working Papers on Public Governance, N° 22. OECD Publishing, Paris. Disponible en <https://goo.gl/usK8rB>

World Wide Web Foundation (2016). "The Open Data Barometer Global Report". Disponible en <https://goo.gl/Kqseh6>

Orientaciones para un control interno fuerte y eficiente

Y una coordinación efectiva con la Contraloría General de la República

Alicia De la Cruz M.

Universidad Alberto Hurtado y Universidad de Chile

Fernanda Garcés R.

Bofill Mir & Álvarez Jana

Resumen /

El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) encabeza actualmente los esfuerzos de control interno al interior del Gobierno. Lo hace, eso sí, con una institucionalidad débil, con potestades poco definidas y graves falencias en la definición de la dependencia de los auditores ministeriales e internos; lo que se suma a una permanente falta de coordinación con la Contraloría General de la República (CGR), principal entidad de fiscalización superior del Estado. El CAIGG debe asumir un rol coordinador en el control interno, para lo cual requiere de una institucionalidad más robusta, la que no puede diseñarse sin tener en cuenta la existencia de una poderosa CGR. Una mirada colaborativa entre ambas entidades permitirá una mayor eficacia en el objetivo de control, con miras a una eficiente y proba administración del Estado, enfocando sus esfuerzos en las fortalezas que cada uno ostenta en vez de competir en la detección de los hallazgos. Mientras el CAIGG tiene la ventaja de la cercanía con quienes ejecutan las políticas públicas, la CGR está en una posición más imparcial para controlar los resultados de esa ejecución.

1 /

Introducción

La necesidad de modernizar el Estado con miras a una más eficaz y eficiente ejecución de las políticas públicas es un objetivo permanentemente añorado que no distingue sectores políticos. Pueden variar las herramientas o las ingenierías estructurales para lograrlo; se habla de Centro de Gobierno, de racionalización de ministerios, de mejoramiento del servicio público y mejora en los procedimientos, entre otros. Pero cualquiera sea la fórmula elegida, para hacerla efectiva, requerirá control.

Se necesita un control que, en forma independiente, vigile el eficaz y eficiente manejo de los recursos públicos a la luz de los objetivos planteados por el Ejecutivo y un control que, desde el interior de los servicios, vigile el comportamiento también eficaz, eficiente y comprometido de los funcionarios, y coordine los lineamientos planteados desde quien encabece el Gobierno.

En Chile, el primer tipo de control está en manos de la Contraloría General de la República (“CGR” o “la Contraloría”), órgano constitucionalmente autónomo y de larga trayectoria institucional. El segundo, en tanto, está encabezado por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (“CAIGG”), de más reciente creación, con una institucionalidad débil que se contiene en un decreto supremo y cuya aspiración es alcanzar un rango legal que lo refuerce.

Dos han sido los intentos por otorgarle reconocimiento legal al CAIGG; el primero^[1] frustrado tras un informe negativo de la

[1] Boletín N° 3937, primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

Contraloría, mientras el segundo^[2] duerme actualmente en el Congreso. Sin embargo, los recientes hallazgos relativos a capturas o faltas a la probidad detectados en algunos órganos de la administración pública y en los que no intervinieron los controles institucionales, refuerzan la necesidad de repensar el actual sistema de control interno, respecto de su especialidad y de la relación CAIGG-Contraloría.

Para eso, la meta del Ejecutivo en conjunto con el CAIGG, en el corto y mediano plazo, debe estar en: la definición clara de sus objetivos y ámbitos de actuación, el otorgamiento de potestades robustas para el cumplimiento de dichos objetivos y –como no– contar con auditores debidamente capacitados. Todo ello, en armonía y coordinación con las funciones que ejerce la Contraloría.

En efecto, por razones históricas y muchas veces por un errado entendimiento de los roles que le competen a cada uno, ha existido una suerte de rivalidad entre ambos organismos pese al imperativo de coordinación general que establece la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE) y a la dependencia técnica de los auditores internos a la CGR, de conformidad a la Ley N° 10.336 de Organización y Atribuciones de la CGR.^[3]

Y es que, aunque los controles internos de buena parte de los Estados en el mundo se basan en los informes COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), en nuestro país esta directriz no puede dejar de lado la existencia de la CGR, como entidad superior de control externo, única en el mundo por la amplia variedad de funciones y potestades que ejerce. No se trata, entonces, de disputar

[2] Boletín N° 10727, primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

[3] Ley N° 10.336, Art. 18. – Los servicios sometidos a la fiscalización de la Contraloría General deberán organizar las oficinas especiales de control que determine este organismo, en los casos y de acuerdo con la naturaleza y modalidades propias de cada entidad. Los contralores, inspectores, auditores o empleados con otras denominaciones que tengan a su cargo estas labores quedarán sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría General, y en caso de que aquellos funcionarios representen actos de sus jefes, estos no podrán insistir en su tramitación sin que haya previamente un pronunciamiento escrito de ese organismo favorable al acto.

Los funcionarios y empleados ocupados en examinar e inspeccionar cuentas en otras reparticiones públicas que la Contraloría, podrán pasar, a petición del Contralor y con aprobación del Presidente de la República, a prestar sus servicios en la Contraloría General, donde se centralizarán y ejecutarán todas esas labores.

competencias sino de valorar las fortalezas de cada uno: la cercanía en el caso del CAIGG y la independencia en el caso de la CGR. Solo así, se podrán concentrar los esfuerzos hacia el objetivo común: una eficiente, correcta y buena administración.

El presente trabajo pretende, primero, definir los tipos de controles que corresponden tanto al CAIGG como a la CGR, con énfasis en el control interno, cómo se inserta en el ámbito público, sus fortalezas y alcances. Luego, nos centramos en la realidad chilena, ofreciendo una descripción del CAIGG y de cómo ha evolucionado desde su creación. Se verá en seguida lo que está pendiente, particularmente respecto a la coordinación que debe existir entre el CAIGG y la CGR, y cómo se armoniza este sistema de control en el marco del sistema COSO para, finalmente, proponer algunos fundamentos que puedan servir de base para una correcta gestión del control interno.

2 /

Tipos de control

La Constitución Política de la República (“CPR” o “la Constitución”) consagra un control político-administrativo de carácter intra-funcional (por dirección y jerarquía), inter-funcional (entre órganos) y un control inter-territorial (los distintos controles se extienden a lo largo de todo el territorio nacional).^[4] Esto último se explica claramente por la naturaleza de Estado unitario de la República de Chile lo que, sin duda, facilita la fiscalización y directrices de control.

Ahora bien, con matices, la doctrina tradicional distingue el control –especialmente en materia de gasto público– desde la perspectiva de quien lo ejerce, entre externo o interno; respecto del momento en que se ejerce, entre preventivo, concomitante y represivo; y desde el objeto, entre control de legalidad o formal, y de gestión o mérito.

2.1. *Interno/Externo*

En nuestro país el control externo lo ejerce la Contraloría desde 1927, en tanto que el control interno lo lidera esencialmente el CAIGG, desde

[4] Las categorías corresponden a la clasificación que hace Parejo (2016)

su creación por Decreto Supremo N° 12 de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en coordinación con los contralores internos de los diversos servicios.

a) Control interno

Por control interno se entiende aquel que se realiza al interior de la administración, sea este preventivo o represivo. La doctrina, cuando habla de control interno se refiere, primeramente, a la operatividad de los recursos administrativos que son resueltos precisamente por la administración y que se contienen en la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, así como en leyes especiales, como es el caso de las superintendencias. También se habla de soluciones alternativas como puede ser la mediación o arbitraje.

Pero en lo que a este estudio compete, preocupa el control por la vía de la fiscalización que internamente encabeza el CAIGG, cuya misión –no del todo cumplida– debería ser liderar y coordinar todo el sistema de contralorías internas de los órganos de la administración pública. Se trata de una tarea crucial para la gestión de gobierno ya que, a diferencia del control externo, el control interno debe reportar al Presidente de la República, que es el jefe de la administración (Art. 24 CPR). Y es que, como recuerda Domínguez, “la creación de una Administración más objetiva (imparcial) ha de ser compatible con el mandato, también constitucional, estatutario o legal, de que cada Administración se someta a la dirección política de un gobierno y a la existencia de un ámbito de actuación discrecional.” (2016, 94). Eso no significa que el control interno no sea eficaz; debe serlo para cumplir su función ante el Jefe de Estado; sin embargo, por la relación de dependencia con el Presidente es que también se precisa de los controles externos.

b) Control externo

Las Entidades de Fiscalización Superior (“EFS”) y muy especialmente la Contraloría, por su regulación y autonomía, apuntan a una fiscalización menos comprometida con el Ejecutivo, aunque no por ello, menos colaborativa. Actualmente, tanto los informes de auditoría al igual como los dic-

támenes de la Contraloría son públicos. Así, tanto la administración como los ciudadanos quedan en una posición evaluadora de la gestión pública a partir de los resultados de los instrumentos de fiscalización.

Al final de la cadena del control externo –aunque más que control propiamente tal constituye asignación de responsabilidad– están los tribunales establecidos en la Constitución como una instancia a la que siempre es factible de recurrir.

2.2. Preventivo, Concomitante y Represivo

a) Preventivo

El control es preventivo cuando se requiere antes de la adopción de una decisión o emisión de un acto administrativo. Este se puede dar al interior del propio servicio controlado o bien de forma externa. Tal como señala Cordero V. (2007, 33-34) en algunos casos puede recaer en el Senado, como cuando el Presidente requiere de su venia, en conformidad al Art. 53 N° 5 de la CPR, o cuando los tribunales suspenden la emisión o ejecución de un acto imponiendo una medida cautelar. También puede, por cierto, quedar en manos de la auditoría interna que podría examinar actos antes, incluso, de que sean enviados para su revisión a la Contraloría.

El más importante y llamativo de estos controles es, sin duda, la toma de razón que realiza la Contraloría a través de un juicio de juridicidad del acto. La toma de razón ha sido cuestionada, entre otras razones, por considerársela un trámite que provocaría retrasos en la gestión administrativa, por lo que estaría en cuestión “...tanto por la cantidad de actos administrativos sujetos a ella (sea por exceso o por defecto), como por su naturaleza (devaluada a meramente formal) y su tendencial conflicto con la eficiencia (ausencia de plazos)” (Rajevic 2007, 51).

Sin embargo, este trámite también puede ser utilizado como incentivo y coordinación con el control interno: “La exención de algunas entidades públicas de la TdR podría servir de base para incentivar mejoras a través de toda la administración pública. Del mismo modo, la posible sanción de volver a la toma de razón para las entidades públicas que descuiden el control interno podría servir como medio para asegurar que la administración se haga responsable del mantenimiento de estos controles” (OCDE, 2014).

Por lo demás, la recomendación de la OCDE en orden a eventuales exenciones de toma de razón para incentivar el control interno de los servicios se asoció al éxito de herramientas de mejoramiento de gestión como el Programa ChileGestiona, el Programa de Mejoramiento de Gestión (“PMG”) o los Convenios de Desempeño Colectivo (“CDC”). Sin embargo, el Programa ChileGestiona dejó de desarrollarse el 2015 y tanto el PMG como los CDC, en cierto sentido, han perdido su objetivo, debido a que generalmente se cumplen las metas propuestas, transformándose en un incremento remuneratorio más que en un instrumento de gestión o control.^[5]

El CAIGG no podría reemplazar nunca la toma de razón tanto por sus objetivos, por su falta de independencia y por la naturaleza constitucional del trámite. Sin embargo, ello no obsta a que pudiera coordinarse con la Contraloría para la evaluación del buen comportamiento de un órgano para, eventualmente, eximirla del trámite constitucional, al menos mientras permanezca el buen comportamiento, evaluado en el control *ex post*.

b) Control concomitante o simultáneo

Es el control que se ejerce al momento de actuar, por lo que se identifica más bien con el auto control. Dice relación, con la capacitación técnica y la formación ética del funcionario que ejecuta las tareas.

c) Control represivo o *ex post*

El control será represivo cuando se ejerce con posterioridad a la emisión del acto. Este se puede dar a través de recursos administrativos o de oficio, en virtud de la jerarquía y supervigilancia. El objeto es modificar o incluso invalidar el acto que ya se encuentra vigente. Desde esta pers-

[5] Ver por ejemplo:

El Mercurio, “Gobierno alista proyecto para reformar sistema de incentivos de remuneraciones”, 24 de agosto de 2017, p. B.2, disponible en <https://goo.gl/sTrQ7J>.

El Mercurio, “Mucho control, poca gestión”, 31 de agosto de 2017, columna de opinión, p. A.2, disponible en <https://goo.gl/ZAxBjJ>.

DIPRES, “Dirección de Presupuestos entrega resultados de Evaluaciones de Programas”, disponible en <https://goo.gl/G3BZ9h>.

pectiva, que también es legal, puede ser ejercido por los Tribunales de Justicia y, en algunos casos, por la CGR, que no podrá invalidar por sí misma, pero sí declarar la ilegalidad del acto instando a su invalidación.

Asimismo, constituyen control represivo las diversas especies de auditorías que puede realizar la propia administración u órganos de control externo, las que se enfocarán en los procesos y resultados de la gestión administrativa. Los alcances y objetivos específicos de las mismas son materia de discusión entre los órganos de control interno y externo por eventuales superposiciones potestativas y posibles duplicidades en el trabajo realizado.

También tiene carácter de represivo el control que surge a partir de las potestades consultivas que poseen algunos órganos internos o externos de la administración (García-Trevijano 1994, 130). En efecto, al emitir declaraciones de juicio determinan lo correcto y por lo tanto controlan (Pérez-Tenessa 1979, 345).

Es la función que cumple la Contraloría a través de sus dictámenes que conforman la jurisprudencia administrativa, como señala el Art. 8 de la Ley N° 10.336. No cabe duda de que, a través de estas decisiones de juicio, imperativas para la administración, no solo controla, sino que además resuelve adjudicando derechos, ejerciendo jurisdicción administrativa.

Internamente, algo semejante ocurre con el CAIGG, al que continuamente se consulta. Sin ir más lejos, durante los años 2010-2013, al menos, 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 principalmente en materia de control y probidad. El objetivo era facilitarles la gestión a los servicios, al establecer no un mero repositorio de información, sino que la provisión de una sistematización dinámica sobre la regulación administrativa (sin que se traduzca en mapas de riesgo ininteligibles), sobre la cual se pueda generar asesoría interna al respecto.

De esta forma, el CAIGG, aun no habiéndosele atribuido la potestad consultiva, puede responder y asesorar conforme a la jurisprudencia contralora y, por supuesto, a los estándares establecidos por los tribunales superiores de justicia a través de sus sentencias. Hay que tomar en

cuenta que, tal como establece el Art. 6 de la Ley N° 10.336, “...solo las decisiones y dictámenes de la Contraloría General de la República serán los medios que podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa...”. A lo que debe sumarse lo que la propia Corte Suprema ha fallado reiteradamente, en cuanto a que su propia jurisprudencia constituye fuente del derecho administrativo.^[6]

Esta función asesora del CAIGG, y que está en directa relación con la labor de la Contraloría, está expresamente dispuesta en el DS N° 12. En el más reciente proyecto de ley en tramitación en el Congreso solo se reconoce tíbiamente la función consultiva del CAIGG, sin expresamente mencionarla, aunque podría enmarcarse en la función asesora que le reconoce el Art. 6 de dicho proyecto.

2.3. Legalidad o formal / Gestión o mérito

a) Legalidad o formal

El control será formal cuando apunta a los procedimientos, al cumplimiento de las formas que deben respetarse en la gestión y, por supuesto, a la legalidad. “La legalidad controla no solo las expresiones externas de la administración, actos administrativos, sino también el procedimiento a través de los cuales llegan a sus decisiones.” (Cordero 2007, 30).

No cabe duda que, tanto la CGR como el CAIGG deben vigilar la legalidad, de conformidad al imperativo que establece la Constitución en su Art. 6; el asunto más bien dice relación con los énfasis o miradas con los que cada cual debe operar.

b) Mérito o gestión

El control de gestión es amplio y apunta a la eficiencia y eficacia, cuestión que se identifica, normalmente, con el mérito.

Así, el CAIGG reporta al Jefe de Estado, a quien debiera interesar, especialmente, la eficiencia y eficacia de su gestión, sin olvidar la legalidad. No cabe duda, entonces, que su control debe considerar el mérito.

[6] Lo anterior, a partir del fallo “Zapallar” (Rol N° 2791-2012)

La Contraloría, en tanto, tiene un límite normativo. El Art. 21B de la Ley N° 10.336 establece que, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas. Una disposición nada fácil de interpretar cuando la exigencia fiscalizadora que le atribuye la Constitución considera todo ajuste a aquella y a la ley, lo que incluye el Art. 3 de la LOCBGAE que impone a la administración actuar con eficiencia, eficacia y coordinación, entre otros principios. La eficacia es más fácil de comprobar; más difícil es la eficiencia e imperativo es la coordinación. Eso no significa necesariamente evaluar mérito o conveniencia, tal como lo reconoció el ya citado informe de la OCDE, cuando afirma que la CGR podría contemplar la auditoría de desempeño, “...en la medida que no emita ningún juicio sobre el mérito de las políticas públicas.” (OCDE 2014, 105).

3 /

El surgimiento de la necesidad de un control interno en la administración

Lo que conocemos hoy como control interno surge –a partir de la revolución industrial– del interés de los hombres de negocios por asegurar la buena gestión cuando la supervisión se comienza a hacer compleja por el avance de la tecnología. Las empresas deben enfrentar una creciente regulación que las obliga a estar atentas a los riesgos frente al incumplimiento de las normas que las rigen con las consecuencias patrimoniales que ello implica.

En 1985, en Estados Unidos, la *Treadway Commission* creó un grupo de trabajo que, bajo la sigla COSO, tuvo por objeto definir un marco conceptual para un efectivo control interno. Tanto el informe COSO, surgido en 1997, como las iniciativas legales y reglamentarias que sirvieron de antecedentes al mismo (*Watergate*, *Foreign Corrupt Practices Act*, de 1977; el Informe *Cadbury* de Gran Bretaña de 1991; la Comisión *Cohen*; Comisión de Cambio y Valores o Comisión de Valores y Bolsas (SEC); el Comité *Minahan*; Fundación para Investigaciones Ejecutivas (FERF) y Pronunciamientos de Auditoría, entre otros), apuntaron a la necesaria fiscalización interna de las grandes corporaciones, muchas

de las cuales –se descubrió– habían estado involucradas en operaciones ilegales, la mayoría de las veces vinculadas a financiar irregularmente a agentes políticos. Tanto el primer informe, como los dos que lo siguieron, se orientaban a la empresa privada pero se comenzaron a hacer extensivos a la administración pública a partir del esfuerzo realizado por las organizaciones internacionales que agrupan a las EFS de los diversos Estados y, especialmente, a partir de la gestión del Instituto Internacional de Auditores Internos, que ha creado un marco internacional para la práctica de auditoría interna, considerado trasversalmente como *el* referente internacional en la materia.

Es un hecho que los estudios que han servido de base al desarrollo de los controles internos de la administración surgen del informe COSO y este, a su vez, de los estudios que sobre empresas, corporaciones y fusiones privadas se realizaron, vinculados principalmente a la sociología y psicología. Y, pese a las grandes diferencias que pueden existir entre las organizaciones del sector privado y las del sector público, hay factores que son asimilables; entre ellos, la confianza y el riesgo.

De hecho, a partir de las iniciativas ya señaladas, surgió el concepto de *corporate governance* para el sector privado que luego, especialmente promovido por la OCDE, se ha incorporado a la gestión del sector público, construyendo una serie de principios sobre las que se sustenta y que constituyen los objetivos básicos a seguir en esta materia.

En el corazón de estos objetivos está la identificación del riesgo. Como afirman Barrio y Barrio (2008, 57): “La evaluación del riesgo consiste en la identificación y análisis de los factores que podrían afectar a la consecución de los objetivos para determinar la forma en que los riesgos deben ser gestionados”. Un objetivo, defectuoso o incompletamente planteado, constituye un riesgo en sí mismo ya que su operatividad dependerá exclusivamente de quien lo interprete.

El riesgo y su relación con la confianza están presentes en las visiones más modernas de control interno, especialmente en el objetivo de alcanzar un ambiente de confianza y autocontrol al interior de la organización transformando al auditor interno en un factor de esa confianza colaborando a la identificación del riesgo (Moraga y Téllez 1999).

Fortalezas del control interno en relación con el control externo

4.1. Su inserción en la institucionalidad informal

Las personas y las organizaciones buscan desarrollarse a través de instituciones formales (normas formales) e informales (costumbres, religión, etc.). A su turno, las organizaciones tienen instituciones para manejar su funcionamiento modificando, a su vez, el comportamiento de los individuos.

Especial atención debemos poner en las instituciones informales, entre las que destacan –por ejemplo– la tendencia a la cooperación mutua entre personas que no necesariamente se reúnen con frecuencia. “La ética y los valores también suelen restringir el comportamiento individual, ya que establecen códigos informales de conducta. Las normas políticas, que a menudo son implícitas también suelen restringir el comportamiento de los políticos y funcionarios públicos” (Burki y Perry 1998, 12).

La norma se puede imponer, pero no se obedecerá si no se ajusta a la realidad de las personas que forman parte de la institucionalidad informal y esta no es detectable si no se forma parte de la misma. Sin control interno, la administración (sus funcionarios) tiende a hacer las cosas “como siempre se han hecho”. No hay duda que los cambios normativos son más fáciles de realizar que la práctica que modifican. O, como graficó Lampedusa en el Gatopardo, las cosas cambian para que sigan igual a menos que se vigile e incentive el verdadero cambio, comprendiendo y utilizando las señales de la institucionalidad informal. Las fortalezas aquí son del control interno.

Además, hay que tomar en cuenta que el cambio de las normas informales es más lento que el de las formales por lo que, una reforma formal requiere de tiempo para su ajuste real ya que, entre otros factores, se precisa de formación. Por ejemplo, las nuevas técnicas de gestión pública gerencial, que reemplazaron con éxito las tradicionales weberianas en los países occidentales de origen anglosajón, no tuvieron el mismo resultado en los países en vías de desarrollo. De hecho, “las actitudes y

comportamientos de los funcionarios cambian al hacerles creer que son gerentes de empresa” (Diego, 2009).

Mientras el control externo se centra más bien en el control de la institucionalidad formal –la legalidad–, el control interno está en una mejor posición para evaluar la institucionalidad informal, para influir en ella y controlar con mayor eficacia los riesgos. Y es que, como dice Marcel (2002, 213) la institucionalidad informal es lo que “hace particularmente difícil el camino de las reformas administrativas tradicionales”; su gestión.

Esto no significa, en todo caso, que el efecto publicitario que tienen los informes de la Contraloría no pueda influir también en el ambiente interno de la administración que, normalmente, es muy receptiva a los hallazgos contralores.

Especialmente importante para potenciar las fortalezas de la auditoría interna y, particularmente, de los auditores ministeriales e internos, es la dependencia y especialidad de los mismos, de tal forma que puedan cumplir, con conocimiento técnico y suficiente independencia, la labor de control que se les encomienda. Para ello, bien podría mirarse como ejemplo la figura del Director de Obras Municipal, el que está bajo la dependencia jerárquica del Alcalde a pesar de su dependencia funcional de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda respectiva. En este sentido, una opción podría ser que el auditor sectorial sea nombrado por el ministro o jefe del servicio respectivo, a través del Sistema de Alta Dirección Pública, pero que dependa jerárquicamente del Auditor General. Así, se garantiza el conocimiento del ámbito en que se desenvolverá, pero no responderá al jefe del servicio que controla, sino al Auditor General. Otra alternativa es que en la remoción del auditor participe tanto la autoridad que lo nombra como el Auditor General, no bastando una simple comunicación, tal como lo plantea el más reciente proyecto de ley en tramitación. Con ello se evita también que pueda recibir influencias desde su jefatura sectorial a la hora de fiscalizar.

4.2. La cercanía con los funcionarios en su dimensión personal

Vinculado con la institucionalidad informal está la cercanía con las personas, con su comportamiento.

No cabe duda que la independencia que caracteriza al control externo facilita el cumplimiento de su misión, así como la cercanía es un factor claramente diferenciador para el éxito del control de comportamiento.

Conforme a Das y Bing-Sheng (2001, 259), en el control formal, lo que marca la diferencia entre el control de comportamiento o de proceso y el de los resultados del comportamiento es el riesgo. Así, proponen que el riesgo relacional percibido (relativo al compromiso o entrega) se reducirá en forma más efectiva a través del control de comportamiento que el de resultado. En cambio, señalan, el riesgo de actuación se reduce más efectivamente a través del control de resultados que del control de comportamiento.

Ahora, si admitimos que la cercanía es un factor importante para el control de comportamiento, ciertamente este será un objetivo más intenso para los órganos de control interno. El resultado parece un objetivo más apropiado para órganos de control externo. Sin embargo, no se puede exagerar atendido que un control intensivo en los funcionarios puede hacer decaer sus buenas intenciones al sentirse menospreciados en su confianza. Con todo, el control interno está más preparado y más cerca de los funcionarios que sacan adelante las políticas públicas, por lo que puede apreciar con mayor facilidad el compromiso y la lealtad de los mismos en el cumplimiento correcto de sus funciones, así como detectar señales de captura o faltas a la probidad.

Los órganos de control interno integrantes o dependientes del CAIGG pueden enfrentar mejor el riesgo relacional, por ejemplo, detectando líderes carismáticos que provocan confianzas sin certificación de competencias, que pueden tener una agenda propia que prime por sobre la del gobierno y que –por lo tanto– elevan peligrosamente el riesgo en el resultado. El control de comportamiento es más fácil para quien está adentro. La posibilidad de descubrir y neutralizar este tipo de situaciones negativas se enmarca en el ámbito que, lógicamente, debe abordar el CAIGG en coordinación con los auditores ministeriales e internos de los servicios, a los que debe liderar.

En cambio los resultados generales de la ejecución presupuestaria y la legalidad general de la gestión de la administración corresponden a la Contraloría que, como ente autónomo, puede enfrentar un control más independiente; lo que no implica que el control interno no deba

ser imparcial. Por lo demás, el control interno también debería, en una etapa previa, estar atento a que las cosas se hagan correctamente, no solo desde lo subjetivo, sino también desde la eficacia, eficiencia y legalidad. Pero el riesgo estará más bien centrado en los sujetos.

5 /

Lo existente y lo pendiente en materia de control interno

5.1. Lo existente: Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno

Por mucho tiempo, la auditoría interna fue una herramienta considerada solo en ciertas instituciones y empresas públicas, sin que existiera una estructura y organización transversal a nivel gubernamental, que permitiera una coordinación y estrategia permanente de control.

A medida que el Estado fue creciendo y tornándose más complejo, se hizo evidente la necesidad de establecer una red y estructura de auditoría interna preventiva y continua (Moraga y Téllez 1999, 344-345). Basándose en las atribuciones que nuestro ordenamiento jurídico otorga, particularmente la Constitución (Art. 24), en 1994 se dieron los primeros pasos para la creación del CAIGG. De esta forma, en julio de ese año, se desarrolló una evaluación integral a las unidades de auditoría interna existentes en el aparato público con el propósito de entender qué había y cómo funcionaba, evaluación que arrojó como resultado que tan solo seis ministerios contaban con una unidad, además de la realización de labores impropias de auditoría y la dependencia errada en términos de subordinación y jerarquía (Moraga y Téllez 1999, 347).

Teniendo meridianamente claro cuál era el diagnóstico, el entonces Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, emitió el Instructivo Presidencial N° 6, de fecha 03 de mayo de 1994, en el que se dispone la designación de un auditor ministerial con el propósito que implementara “los planes de control, cumplimiento y ejecución que surjan, de acuerdo a las características de cada cartera ministerial”. Asimismo, por primera vez, se creó el cargo de Director de Asuntos de Gestión de la Presidencia de la República.

Estos primeros pasos en el proceso de creación del CAIGG no terminaron ahí. Ese mismo año se dictaron diversos documentos técnicos con el propósito de facilitar la instalación de un sistema de auditoría interna, tales como el Instructivo Presidencial N° 4214, con instrucciones para que cada ministerio preparara un plan prototipo de auditoría sectorial para el año 1994; el Documento Técnico N° 6, que contenía las bases para la creación de unidades de auditoría interna, entre otros.

A partir de 1995, el Presidente de la República define los “Objetivos Gubernamentales” para cada año, en el que se fijan instrucciones a todas las unidades de auditoría interna y a los auditores ministeriales. Así, pasarían tres años en los que el sistema de auditoría interna funcionó con cierta estructura y sistematización, hasta que el año 1997 se dicta el decreto supremo que crea formalmente el CAIGG.

a) Creación del CAIGG

Con fecha 18 de febrero de 1997, se publica el Decreto Supremo N°12 que crea el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (“DS N° 12”), el que ha sido modificado en diversas ocasiones, principalmente en relación a la composición del Consejo además de acotados cambios de fondo.

El CAIGG se crea como un órgano asesor del Presidente de la República, cuya función es efectuar “proposiciones en torno a la formulación de políticas, planes, programas y medidas de control interno de la gestión gubernamental, en sus diversas instancias, conforme a las directrices definidas al efecto por el Gobierno y que tiendan a fortalecer la gestión de los organismos que conforman la administración del Estado y el uso debido de los recursos públicos asignados para el cumplimiento de sus programas y responsabilidades institucionales” (Art. 1).

En relación a lo anterior, cabe destacar, al menos, tres aspectos del CAIGG:

- Nace formalmente como un órgano asesor del Presidente de la República. Es decir, su principal “cliente” es el Jefe de Estado y de Gobierno, lo que lo sitúa en una posición especial dentro del gran organigrama público.

- Su función dice relación con la generación de medidas de control interno de la gestión de los organismos que conforman la administración, con el propósito que dicha gestión se fortalezca, así como el uso debido de los recursos públicos asignados para el cumplimiento de los planes y programas en cada organismo público.
- El cumplimiento de dicha función exige una coordinación permanente entre las distintas unidades de auditoría interna que existan en la administración.

b) Atribuciones del CAIGG

En cuanto a las atribuciones del CAIGG, el Art. 2 del DS N° 12 enumera una larga lista que se puede ordenar de la siguiente manera:

Estudio y Proposición de Políticas de Auditoría Interna (AI)	Recomendación y proposición de programas y normas técnicas de AI	Capacitación del personal del sistema de AI	Recepción de criterios y jurisprudencia CGR	Asesoría a la Presidencia en probidad y transparencia
Estudiar y proponer un Plan General de Auditoría Interna de Gobierno	Recomendar la ejecución de programas y/o acciones de Exámenes Selectivos para evaluar la gestión en áreas de especial interés para el gobierno	Proponer la promoción de planes de capacitación a las unidades de control interno	Acoger los criterios y recomendaciones de la CGR para su difusión a los órganos de la administración del Estado	Proponer al Presidente políticas y planes para la promoción de la probidad y transparencia de la función pública y prevención de la corrupción
Proponer al Presidente los Planes Anuales de AI	Proponer los instrumentos y normas técnicas para el desarrollo de un sistema de control interno en armonía con la CGR			Conocer y evaluar normas y mecanismos nacionales e internacionales que promuevan la probidad y combatan la corrupción y seguimiento legislativo en la materia

Conocer y coordinar la formulación de planes y programas sectoriales y ministeriales de control interno				Estudiar y analizar los resultados y obstáculos identificados en la aplicación de las políticas de probidad y transparencia y de prevención de la corrupción
Estudiar y analizar los resultados y evaluaciones de los objetivos de control de los servicios informando al Presidente y recomendando soluciones				Asesorar y recomendar acciones y medidas que promuevan la probidad y transparencia de la función pública
Someter a la consideración del Presidente los estudios regulatorios relativos a la AI General de Gobierno				Recomendar políticas, planes, programas, metodologías e instrumentos técnicos de control y AI para prevenir y minimizar los riesgos en la gestión pública

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, a primera vista, el DS N° 12 pareciera entregarle una amplia gama de atribuciones al CAIGG; atribuciones que, sin embargo, como buen órgano asesor, están limitadas al estudio, análisis y recomendación de acciones y medidas en el ámbito del control interno, probidad y transparencia.

Destacamos desde ya la mención expresa que se hace a la labor de la Contraloría en cuanto se señala que no solo se deben “acoger con especial preocupación” los criterios y recomendaciones de dicho órgano contra-

lor, sino que además se debe propender a la difusión, adopción y asimilación de aquellas por parte de los órganos de la administración pública. Aún más, y reconociendo el rango y funciones que cumple la Contraloría, el Art. 3 del DS N° 12 señala expresamente que las tareas que se le asignan al CAIGG no podrán afectar ni interferir en modo alguno con las funciones que le corresponden a la Contraloría, debiendo contemplar los mecanismos que faciliten la coordinación entre ambos organismos.

Como ya se señaló, en la práctica, la relación que ha existido entre el CAIGG y la Contraloría no siempre ha resultado fácil ni sencilla, principalmente debido a la dependencia técnica de los auditores, relacionado con la falta de personalidad jurídica del CAIGG.

c) Estructura del CAIGG

Para el cumplimiento de sus funciones el Sistema de Auditoría Interna Gubernamental está integrado actualmente por un Consejo de Auditoría Interna, el Comité Técnico Asesor, los Auditores Ministeriales, el Comité de Auditoría Ministerial de cada sector y las Unidades de Auditorías Internas.

El Consejo del CAIGG estaba compuesto originalmente por un presidente, un vicepresidente y otros 5 miembros. Con el tiempo y coincidentemente con los cambios de gobierno, dicha composición ha ido mutando tanto respecto del número como de las personas que lo integran, migrando hacia una composición mixta entre autoridades de gobierno y personas ajenas a la administración con experiencia en la materia.^[7]

Lo cierto es que el Consejo, tal como está conformado en la actualidad, con un CAIGG funcional e institucionalmente débil, parece tener sentido. Sin embargo, en la medida que el rol del CAIGG se fortalezca pareciera ser más conveniente reforzar técnicamente su integración, manteniendo la participación de los subsecretarios de Hacienda y de la

[7] La actual composición del CAIGG es: (1) El (La) Subsecretario (a) General de la Presidencia, quien lo presidirá; (2) El (La) Subsecretario (a) de Hacienda, quien actuará como Vicepresidente; (3) El (La) Ministro (a) del Trabajo y Previsión Social o quien le represente; (4) El (La) Subsecretario (a) de Obras Públicas; (5) El (La) Subsecretario (a) de Redes Asistenciales; (6) El (La) Subsecretario (a) de Vivienda y Urbanismo; (7) El (La) Subsecretario (a) de Agricultura; (8) El (La) Subsecretario (a) de Minería; (9) El (La) Director (a) de Presupuestos; (10) Gonzalo Sánchez García-Huidobro; (11) Rafael Pizarro Rodríguez.

Secretaría General de la Presidencia, en atención a sus roles, funciones y trayectoria en el CAIGG. De hecho, por muchos años, el CAIGG fue concebido como un programa dependiente del Ministerio de Hacienda, hasta que en el año 2014 pasó a depender del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Actualmente, el Presidente del Consejo tiene a su cargo la conducción del mismo y cuenta con las atribuciones necesarias para el cumplimiento de los acuerdos de este, particularmente, presentar para la aprobación del Presidente de la República el Plan de Auditoría Interna General de Gobierno y coordinar el funcionamiento del Consejo convocándolo una vez al mes o en forma extraordinaria cuando ello sea necesario.

El Secretario Ejecutivo del Consejo es designado por el Presidente de la República, y se denomina Auditor General de Gobierno. En la práctica, es una especie de “jefe de servicio” del CAIGG y, para tales efectos, asiste al Presidente del Consejo en todas aquellas actividades propias de su función; actúa como coordinador del Consejo frente a los servicios que integran la administración del Estado, y dirige y convoca al Comité de Asesoría Técnica del Consejo. En la práctica, es la cara visible del CAIGG tanto al interior de la administración, como respecto de la Contraloría y, finalmente, la ciudadanía (aunque esto último, tiende a evitarse).

Para el ejercicio permanente de dichas labores la Secretaría Ejecutiva cuenta con un equipo de profesionales en el área jurídica y de auditoría. Actualmente, 38 personas se desempeñan en el CAIGG, todos a honorarios, primando la profesión de contador público y contador auditor (CAIGG 2015).

El Comité de Asesoría Técnica sirve de apoyo al Consejo y está integrado, además del Auditor General de Gobierno, por los auditores ministeriales.

El auditor ministerial es un profesional destinado a asesorar a los ministros de Estado, en materias de auditoría y control interno, y a coordinar la aplicación de la política de auditoría interna gubernamental en los servicios y empresas del Estado dependientes de la cartera ministerial respectiva. Dicho auditor depende directamente del ministro del ramo y se relaciona, en el ejercicio de sus funciones, con los subsecretarios y las jefaturas de las instituciones relacionadas, dirige las sesiones del Comité de Auditoría Ministerial, y es miembro integrante del Comité de Asesoría Técnica.

En la práctica, el auditor ministerial responde a dos jefaturas: por una parte, a su respectivo ministro, y por otra, al Auditor de Gobierno, en cuanto a la elaboración y cumplimiento de normas técnicas de gestión de riesgos, control interno y auditoría; aunque su dependencia jerárquica está asociada al ministro, quien tiene atribuciones para removerlo. Lo anterior tiende a dificultar la debida coordinación que exige la función del auditor ministerial con el CAIGG, por ejemplo, ante la simultaneidad de instrucciones, encargos y urgencias (¿A quién le responde el teléfono primero?).

El Comité de Auditoría Ministerial es una instancia de intercambio, colaboración y coordinación permanente de la actividad de auditoría realizada en las empresas y servicios adscritos o dependientes de una cartera de Estado. Participan de este comité los jefes de las unidades de auditoría de todas las entidades relacionadas con un ministerio, y el auditor ministerial respectivo, quien lo coordina. Esta instancia permite el conocimiento común de los principales objetivos de la política de auditoría interna de gobierno, así como la discusión y tratamiento de las metodologías, alcances y resultados, de las diversas materias aplicadas en el curso de cada período anual.

Finalmente, la auditoría interna es una unidad de apoyo a la función directiva de un ministerio, empresa pública o servicio adscrito, que califica y evalúa el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos institucionales y se alcanzan los propósitos fundamentales de la organización. Los auditores internos enfrentan una situación similar a la descrita respecto de los auditores ministeriales. Al depender formalmente de sus respectivas jefaturas institucionales la debida coordinación con el CAIGG a veces se puede tornar compleja.

Para el adecuado funcionamiento del sistema de auditoría interna resulta esencial que la relación entre el CAIGG y sus auditores sea lo más directa, fluida y cercana posible. Al final del día, el CAIGG se nutre de la información que le aporta cada auditor ministerial e interno. Si dicha comunicación se rompe o, en el peor de los casos, nunca existe, el sistema deja de funcionar y pierde eficacia.

En este sentido, desde su creación, ha sido sumamente relevante el apoyo “político” que le ha otorgado el Presidente de la República al CAIGG, como una forma de empoderamiento respecto de la red de órganos

que conforman la administración. Lo anterior, por cierto, contribuye al fortalecimiento de un adecuado “ambiente de control”.

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 con menos, el Servicio Nacional de la Mujer, con dos auditores (ver Tabla N° 1 para más detalles).

TABLA N° 1 / Número total de auditores ministeriales e internos a marzo 2016

Ministerio	N° de auditores ministeriales e internos
Agricultura	48
Bienes Nacionales	5
Consejo Nacional de Cultura y las Artes	1
Defensa Nacional	81
Deporte	9
Desarrollo Social	21
Economía, Fomento y Turismo	46
Educación	46
Energía	11
Hacienda	63
Interior y Seguridad Pública	66
Justicia	98
Medioambiente	8
Minería	6
Obras Públicas	36
Presidencia de la República	6
Relaciones Exteriores	15
Salud	309
Secretaría General de Gobierno	6
Secretaría General de la Presidencia	2
Servicio Nacional de la Mujer	3
Trabajo y Previsión Social	55
Transporte y Telecomunicaciones	8
Vivienda y Urbanismo	20
Total	969

Fuente: MINSEGPRES.

d) Aspectos funcionales de la política de auditoría interna general de gobierno y líneas de acción

1. Líneas de Acción^[8]

El CAIGG ha desarrollado un marco de trabajo en base a seis líneas de acción estratégicas para el período 2014-2018.

- i) *Auditoría Interna*: se basa en la aplicación de las normas de auditoría interna emitidas por el Colegio de Contadores de Chile a nivel nacional, y aquellas dictadas por *The Institute of Internal Auditors* a nivel internacional, todas las cuales deberán ser aplicadas al sector público para ayudar a los objetivos de cada organismo público y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno. A este respecto, el CAIGG puso a disposición de los auditores internos un “Modelo Integral de Auditoría Interna de Gobierno”, como una directriz técnica en el desarrollo de las labores de auditoría interna, además de acciones concretas para el aseguramiento de materias específicas, tales como el proceso de compras públicas, procesos de soporte financieros, concesiones, entre otros.
- ii) *Gestión de riesgos*: se basa en la implementación de un proceso de gestión de riesgos en el sector público (en base a las NCH-ISO 31000 y NCH-ISO 31010 emitidas por el INN, así como el Marco COSO ERM-Enterprise *Risk Management* emitido por la Organización COSO) y su objetivo es gestionar riesgos críticos mediante su identificación, evaluación, medición, comunicación y tratamiento. Para estos efectos, se señalan cuáles son las fases genéricas del proceso de gestión de riesgos, así como el marco metodológico para su implementación y actualización permanente. De acuerdo a lo informado por el CAIGG en su página web 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 abastecimiento y los sistemas informáticos.

[8] Información disponible en la página web del CAIGG, <https://goo.gl/gZBYGU>.

Entre los años 2000-2010, el CAIGG se enfocó fuertemente en el desarrollo de una matriz de riesgos para cada ministerio y servicio público, llegando al absurdo de tener identificado más de ochenta y tres mil riesgos. Como resulta evidente, dicha enorme matriz se tornó bastante ineficiente al no contar el CAIGG con prioridades claras dentro de ese gran universo de riesgos. A partir del 2010 se comenzó a trabajar en una depuración de la matriz, de manera tal de contar con un instrumento que identificara los riesgos más críticos, permitiendo al CAIGG cumplir efectivamente con sus funciones.

iii) *Control interno*: se basa en la aplicación del Marco COSO I emitido por la Organización COSO y su objetivo es proporcionar un grado de aseguramiento razonable en cuanto al logro de los objetivos relativos a las operaciones, información y cumplimiento.

iv) *Ética pública y probidad*: se basa 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 pueden incurrir.

Sobre este punto, resulta esencial el análisis y uso que se haga de las opiniones y recomendaciones que haga la Contraloría al respecto.

v) *Técnicas y herramientas de trabajo*: se basa 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.

vi) *Competencias profesionales en auditoría interna*: se basa en la formulación de un modelo de competencias para auditores internos, en base al Marco para el Ejercicio Profesional de *The Institute of Internal Auditors*. Para estos efectos, el CAIGG cuenta con diversos cursos online y presenciales para su red de auditores.

Esta es, probablemente, el área que mejor ha desarrollado el CAIGG. Desde su creación, ha existido un fuerte énfasis en la

elaboración de cursos, documentos y guías técnicas que permitan la capacitación de la red de auditores, para mantenerlos actualizados en las distintas áreas de su gestión.

Cada una de estas líneas de acción cuenta con el respaldo de diversos documentos técnicos elaborados por el CAIGG, con el objetivo de permitir su ejecución e implementación. Cabe destacar que el año 2013 el Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco del proceso de validación de los sistemas fiduciarios financieros nacionales, emitió un informe sobre el Diagnóstico de las Prácticas de Auditoría Interna Gubernamental en nuestro país realizadas por el CAIGG y las unidades de auditoría interna en los servicios. El informe le otorgó al sistema de auditoría interna la más alta calificación en el nivel de desarrollo del sistema.

En general, cualquiera sea la línea de acción de que se trate, pero particularmente las cuatro primeras, resultará relevante el enfoque que se le dé a esta función en cuanto a su focalización (enfoque en los puntos más críticos o más bien disperso), su oportunidad (enfoque preventivo o reactivo) y el grado de involucramiento que se le dé a la autoridad en caso de encontrarse hallazgos (si la responsabilidad de disponer de un control interno adecuado a los riesgos propios de su entidad radica en quien dirige el respectivo órgano).

2. Objetivos de Auditoría

Con el propósito de poder cumplir con su labor y líneas de acción, periódicamente se dictan objetivos de auditoría tanto a nivel gubernamental como ministerial y de servicio, de manera tal de poder contar con un conjunto de acciones en el mediano y largo plazo en relación a la auditoría interna, gestión de riesgo y control interno.

- i) *Objetivos Gubernamentales de Auditoría:* ellos son definidos por el Presidente de la República, y son formulados para el sector público en su conjunto.^[9] Los Objetivos Gubernamentales de

[9] Actualmente rige el Gab. Pres. N° 369, de fecha 06 de marzo de 2015, que Establece los Objetivos Gubernamentales de Auditoría para el período 2015-2018, fijándose cuatro objetivos: aseguramiento de la probidad administrativa y la transparencia; mantención, mejoramiento y aseguramiento del proceso de gestión de riesgos; examen del sistema de control interno financiero y no financiero; y otros temas.

ben ser incorporados en los planes anuales de auditoría interna, remitiendo dicha información anualmente al Consejo del CAIGG. Asimismo, el CAIGG dicta las respectivas guías técnicas para cada uno de estos objetivos con el propósito de cumplir con su cometido en tiempo y forma.

- ii) *Objetivos Ministeriales de Auditoría*: son definidos por los ministros y las autoridades superiores de cada cartera, con el propósito de fomentar la coordinación sectorial e incentivar la adhesión a la ejecución de planes recurrentes de control.
- iii) *Objetivos Institucionales de Auditoría*: son formulados por los jefes de servicio y los gerentes de empresas del Estado, que corresponden a objetivos propios de cada entidad y obedecen a las necesidades específicas de control de las entidades.

5.2. *Lo pendiente: armonizar lo existente*

El CAIGG y la Contraloría deben coordinarse no solo por el imperativo que establece la LOCBGAE, sino porque es la forma en que se logrará una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de la administración. Para ello, en lo inmediato, no se requiere ley. Basta comprender sus objetivos y fortalezas.

a) Cada uno a lo suyo, de acuerdo a sus fortalezas

Hay lecciones que se deben aprender. Partiendo por identificar las instituciones subjetivas en que se desenvuelve la administración. El 2002, Marcel identificaba un Estado que, a su juicio, arrastraba una tradición “jerárquica y autoritaria que forma parte de su cultura organizacional” (2002, 276). Se hicieron muchos cambios, entre los que se incluyó la transparencia y participación, pero esos cambios demoran. Será tarea del control interno monitorear ese cambio, mientras el externo deberá vigilar que las nuevas leyes se cumplan. Ambos sistemas de control deben armonizarse. Es más, el control externo –enfocado más hacia las instituciones formales– tiene que aportar y reforzar el interno que persigue un objetivo más valorativo: hacer bien las cosas.

No se trata de prescindir de uno u otro, sino que ambos se coordinen. En efecto, el control externo tendrá que estar atento a los mandatos que la ley impone a la administración en la ejecución presupuestaria y de las políticas públicas.

El fundamento del control interno es diferente, no responde a la necesidad de asegurar el cumplimiento de una obligación impuesta desde fuera, aunque no cabe olvidar que este es en la práctica uno de sus resultados, sino que responde a un principio de autocontrol, esto es, la administración, para garantizar su adecuado funcionamiento, se dota de estructuras internas de control que vigilen la corrección de la gestión económica pública. Pero en la medida en que el control interno cumple los objetivos para los que se establece, la gestión del ejecutivo responderá con mayores garantías a las exigencias del control externo. (Díaz Zurro 2002, 93).

En este sentido, no parece suficiente el más reciente proyecto de ley en tramitación en el Congreso, cuyo Art. 7 establece: “La Auditoría Interna de Gobierno ejercerá sus funciones y atribuciones propias en coordinación, cuando corresponda, con la Contraloría General de la República, de conformidad con las facultades que constitucional y legalmente corresponden a esta última.”

Nada dice respecto al carácter vinculante de las indicaciones y recomendaciones de la Contraloría o la dependencia técnica a la que están sometidos los auditores internos conforme al Art. 18 de la Ley N° 10.336, siendo este último punto un permanente tema de discusión entre ambos organismos.

A su turno, las herramientas que se empleen pueden ser semejantes, aunque con una mirada diferente. Se utilizarán controles preventivos y represivos en el marco de las competencias. Así podrán considerarse autorizaciones y auditorías, entre ellas las de desempeño, cuyos énfasis deberán estar condicionados por los riesgos que se enfrentan y las confianzas que existan. La auditoría de desempeño, con más énfasis en el mérito, parece resultar más adecuada al control interno de carácter relacional ya que deberá medir aspectos subjetivos en la gestión de los funcionarios. La Contraloría podría recurrir a esta herramienta únicamente en el caso que no evalúe mérito, ya que aquello le está prohibido conforme al Art. 21 letra b de su Ley Orgánica.

Ambos controles, por lo demás, deben constituir una herramienta de colaboración para una buena administración. Pero, así como la Contraloría debe someterse a los fallos de los tribunales, el CAIGG debe someterse a la jurisprudencia y supervisión técnica de la Contraloría y,

por cierto, a la jurisprudencia judicial. Nada de eso es abordado en el más reciente proyecto de ley enviado al Congreso.

b) Sistema COSO y las particularidades chilenas

Tal como se señaló, el CAIGG se funda, básicamente, en el sistema COSO que –a su vez– define el control interno como “...un proceso llevado a cabo por el Directorio de una entidad, la gerencia y otro personal, diseñado para proporcionar seguridad razonable en relación con el logro de objetivos en las categorías siguientes:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento con leyes y reglamentos aplicables.” (COSO 1994)

En Chile, estos objetivos no se distinguen de aquellos del control externo, lo que no es de extrañar considerando que en el mundo el control externo responde a dos modelos: tribunales de cuenta o auditores. Por eso, en el resto del mundo el control interno debe preocuparse tanto de los aspectos en que son fuertes, por ejemplo, por cercanía (riesgo relacional) como respecto de los que no los son, precisamente, por esa misma cercanía y debilidad en la imparcialidad (riesgo de resultado). En Chile, existe la CGR.

COSO identifica también cinco componentes integrantes del control interno: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión. Si bien el DS N° 12 no los especifica, el CAIGG ha desarrollado su labor en torno a estos componentes. El más reciente proyecto de ley en tramitación en el Congreso solo los asume parcialmente en su Art. 4 relativo a las definiciones.

Conforme a la normativa internacional el ambiente de control considera numerosos aspectos relacionados con el riesgo relacional y formación del personal, cuestión que hemos concluido, es una de las principales fortalezas del control interno. Los riesgos, en cambio, los aborda hacia el exterior (globalización, mercados, catástrofes, etc.) más que hacia el comportamiento interno, aunque tangencialmente los incluye a partir de la gestión y evaluación de la estructura organizacional. Importante también para efectos de una eficiente coordinación es el valor que se le otorga a la información y comunicación.

En definitiva, el análisis y aproximación del sistema COSO constituye un aporte de alto valor que, sin embargo, en Chile no puede ser abordado sin considerar la presencia de la Contraloría. Y, más allá de la necesidad de re estudiar su estructura y gestión, la CGR es una institución presente en el sistema de control que aborda con autonomía y conocimiento una buena parte de los objetivos planteados por COSO. No se trata, entonces, de disputar competencias sino de valorar las fortalezas de cada uno, concentrando esfuerzos y potenciándose frente al objetivo común: una buena administración.

6 /

Evaluación y conclusiones

- i) *Funciones directiva y evaluativa.* Conforme al DS N° 12 que lo regula, el CAIGG es un órgano asesor en el control interno en la gestión gubernamental y en la formulación de planes de auditoría y temas de probidad. De la interpretación que se realice de este rol dependerá cuan efectiva será la actuación del CAIGG. Si entendemos que el CAIGG simplemente debe aconsejar a las auditorías internas de cada organismo y servicio, no tendría mucho sentido legislar respecto de su orgánica y sus funciones ni tampoco correspondería que evaluara el mérito de la gestión gubernativa. Distinto es si lo entendemos, como creemos debe hacerse, como un órgano de control, coordinador y asesor en materia de control interno. Si es así, el CAIGG debe abordar tanto la función directiva como la evaluativa, precisamente porque la ley exige al Ejecutivo controlar internamente el mérito de la gestión^[10] de la adminis-

[10] Art. 52 Ley de Administración Financiera del Estado (Decreto Ley N° 1263): “Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de esos ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.

La verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos, son funciones que le competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo.”

tración para la consecución de los objetivos planteados por el Jefe del Estado y de Gobierno. La Contraloría debería centrarse en la función evaluativa aunque mirando los objetivos planteados. Un tema aparte es la evaluación que el gobierno pueda hacer de sus políticas públicas, por ejemplo, a través de una agencia de evaluación de políticas públicas, cuestión que no corresponde ni al CAIGG ni a la Contraloría.

- ii) *Dependencia de los auditores internos.* Tanto el CAIGG como la Contraloría ejercen un control inter-funcional e inter-territorial. Sin embargo, la actual orgánica del CAIGG hace casi imposible el cumplimiento cabal de esta dimensión de su tarea. En efecto, sin una dependencia directa de los auditores internos de los órganos y servicios públicos (que llamaremos sectoriales) y sin una adecuada formación técnica de los auditores en relación con los objetivos del CAIGG, no es posible llevar adelante un plan integral de control y auditoría interna. Hay que tener en cuenta que, desde una perspectiva netamente formal, el CAIGG debe contar con representación en prácticamente toda la administración del Estado y esto debe incluir a las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. El más reciente proyecto de ley que se encuentra en el Congreso considera un Auditor General, como funcionario de exclusiva confianza del Presidente y jefe superior de la auditoría interna de gobierno, manteniendo la red de auditores bajo la dependencia del ministro o jefe de servicio respectivo. Dado el delicado papel de los auditores sectoriales, podrían plantearse dos alternativas de cambios al respecto. Como se señaló anteriormente, primero, que el auditor sectorial sea nombrado por el ministro o jefe del servicio respectivo, a través del Sistema de Alta Dirección Pública, pero que dependa funcional y jerárquicamente del Auditor General. Así, se garantiza el conocimiento del ámbito en que se desenvolverá, pero no responderá al jefe del servicio que controla, sino al Auditor General. Otra alternativa es que en la remoción del auditor participe tanto la autoridad que lo nombra como el Auditor General. Con ello se evita también que pueda recibir influencias desde su jefatura sectorial a la hora de fiscalizar. El

desafío es hacer los cambios necesarios de tal forma que esta extensa red de auditores opere de acuerdo a las directrices que fije el Consejo a través del Auditor de Gobierno y que reporten en tiempo y forma.

- iii) *El CAIGG “juega de local”*. Porque es “local” puede apreciar con más facilidad si un funcionario está realmente comprometido con el objetivo, más allá de si está o no capacitado, y el efecto que estos factores tienen en el resultado. De allí que el riesgo relacional percibido, aquel que se refiere al compromiso, probidad, objetividad etc., en la gestión del personal, se reduce más efectivamente a través del control de comportamiento (en el proceso que precede a la conclusión) que en el de resultado, que es lo que enfrenta el control externo. A cambio, el riesgo de actuación o falta de capacidad se reduce mejor en el control de resultado; que medirán ambos, pero con mayor énfasis la CGR ya que el CAIGG debería concentrarse principalmente en la etapa anterior.
- iv) *El Presidente es quien debe saber para corregir*. La tarea del CAIGG no es de rendición de cuentas ni a la ciudadanía ni al Jefe de Estado y de Gobierno. El CAIGG, como resultado de su labor, debe ser capaz de levantar y recopilar información sobre los distintos aspectos que involucra el control interno, tanto en relación con los lineamientos jurisdiccionales administrativos o judiciales, como en lo relativo a las prácticas negativas o errores comunes. Esa información servirá al Jefe de Estado y de Gobierno para ver si los funcionarios están haciendo bien las cosas. Pero de nada servirá la gestión del CAIGG si el Presidente no está dispuesto a escucharlo y a apoyarlo. Como siempre, el respaldo que le entregue el Presidente al CAIGG resultará preponderante a los ojos de la administración aun cuando ese respaldo sea meramente simbólico. Desde esta perspectiva, resulta razonable que sea el primero que conozca los hallazgos del CAIGG, pero eso no significa que los informes no se transparenten en un plazo adecuado. El más reciente proyecto de ley en el Congreso establece un plazo de dieciocho meses contados desde la remisión del informe de auditoría al Presidente de la República, lo que resulta claramente excesivo para una gestión que dura solo cuatro años.

- v) *La mirada del CAIGG no debe enfrentarse a la de la Contraloría.* El CAIGG debería auditar mirando un circuito que en la entrada considera el objetivo y presupuesto asignado; y en la salida, la ejecución presupuestaria y la eficiencia y eficacia para hacerlo. Esto, por supuesto, incluye la probidad considerando que la ausencia de probidad es el principal escollo para el cumplimiento de los objetivos. Se es probo no solo porque no se es corrupto, sino porque se actúa para el logro de los objetivos planteados, no los propios (aunque puedan coincidir).

En seguida se debe apuntar al corazón del proceso: el comportamiento que cada responsable tuvo en el éxito o fracaso de la gestión, su compromiso y el manejo que pudo hacer de los recursos que tenía a su disposición. Para eso deberá analizar los procedimientos, la necesidad de incentivos y el *compliance*. Muy especialmente deberá hacerlo en las situaciones cuyo riesgo inherente sea mayor, como las comunicaciones, las compras públicas y licitaciones. Deberá ser especialmente diligente cuando las bases no vayan a toma de razón; no tendría sentido revisar elementos que serán evaluado por la CGR y devuelto en el caso de presentar disconformidades. El objetivo del CAIGG no es evitar que la Contraloría encuentre hallazgos, aunque aquello se obtenga como resultado, sino aportar con su gestión a que las cosas se hagan bien. Es un trabajo coordinado. Por eso el control interno deberá estar muy atento respecto de quienes –habiéndoseles indicado esas falencias por parte de la Contraloría– no corrijan o demoren la corrección. Un adecuado intercambio de información es deseable con miras a la obtención de mejores resultados en la gestión de cada institución, manteniéndose, en todo caso, la independencia de ambas.

- vi) *La Contraloría debe adecuarse.* Supera el objetivo de este trabajo referirnos a las reformas que requiere el órgano contralor para enfrentar, no solo su coordinación con el CAIGG sino la dimensión de su tarea, dadas las competencias que la ley le ha entregado. Especialmente importante resultan la necesidad de analizar la estructura jerárquica dentro de la CGR, y establecer procedimientos transparentes y que establezcan las garantías mí-

nimas de un debido proceso que permitan que los interesados, tanto particulares como administración, presenten antecedentes cuando estimen que un determinado acto pueda afectarlos. No corresponde profundizar aquí en la materia, pero no se puede dejar de mencionar la necesidad de enfrentar este desafío.

- vii) *Coordinación estratégica con otros organismos*. El CAIGG no solo debe lograr una adecuada coordinación con los auditores sectoriales y con la Contraloría. También debe propender alcanzar una fluida comunicación con organismos que generan información que puede resultar relevante a la hora de cumplir su rol, tales como la Dirección de Compras Públicas, la Comisión Defensora Ciudadana, el Consejo para la Transparencia, la Comisión del Mercado Financiero, la Dirección de Presupuestos, entre otros.
- viii) *Una auditoría interna robusta*. Sin lugar a dudas contar con una auditoría interna de Gobierno fuerte y eficaz tendrá ventajas preventivas de posibles irregularidades y facilitará la total incorporación de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública a este sistema lo que, a la luz de las defraudaciones detectadas en algunos institutos armados, hace de este objetivo un imperativo.

Referencias /

Aragón Reyes, M. (1999). *Constitución y control del poder*. U.E. de Colombia, Ed. Disponible en <https://goo.gl/1v5d7G>

Aragón Sánchez, C. (n.d.). “Clasificación básica del control de la actividad económico-financiera del sector público (especial referencia a las entidades locales)”. *Crónica*. Tribunal de Cuentas, 1-15.

Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Diagnóstico sobre Prácticas de Auditoría Interna Gubernamental*, Consejo de Auditoría Interna de Gobierno (CAIGG).

Kaufmann, J., M. Sanginés & M. García Moreno (eds.) (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2004). *República de Chile. Evaluación de la Responsabilidad Financiera Pública*.

Bañon, R., & E. Carrillo (compiladores) (1997). *La nueva Administración Pública*. (Primera). Madrid: Alianza Universidad Textos. Disponible en <https://goo.gl/LaARaC>.

Barnes, J. (2006). "Sobre el procedimiento administrativo. Evolución y perspectivas". *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*. Sevilla: Derecho Global.

Barrio Tato, L. & S. Barrio Carvajal (2008). "El informe de control interno en la Administración Pública". *Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos*, 46, 51-60.

Burki, J. S. & G. Perry (1998). *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional* (Primera). Washington: Banco Mundial. Disponible en <https://goo.gl/q7Cmdz>.

Caldana Fulss, D. (2016). "Estrategias para Fortalecimiento de la Auditoría Interna de Gobierno". Presentación en el seminario Desafíos y Oportunidades para una Auditoría Interna de Gobierno en el Nuevo Escenario de Chile del Bicentenario.

Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. "Programa Global de Auditoría para Aseguramiento del Sistema de Control Interno de Organizaciones Gubernamentales. Basado en el Marco Integrado de Control Interno COSO I, Versión 2013". Documento Técnico N° 72, Versión 0.1.

Cordero Vega, L. (2007). *El control de la Administración del Estado* (Primera). Santiago: Lexis Nexis.

___ (2016). "Los ecosistemas institucionales como formas de organización administrativa". Ponencia para las XLVI Jornadas Chilenas de Derecho Público. Santiago.

da Costa Marques, M. da C. (2007). "La "corporate governance" en el sector público. Principios, elementos y enmarcación conceptual". El Comportamiento de la empresa ante entornos dinámicos: XIX Congreso Anual y XV Congreso Hispano Francés de AEDEM, 2, 1-12.

Das, T. & T. Bing-Sheng (2001). "Trust, Control, and Risk in Strategic Alliances: An Integrated Framework". *Organization Studies*, 22/2, 251-283.

___ (2004). "The risk-based view of trust : A conceptual framework". *Journal of Business and Psychology*, 19, 85-116.

Díaz Zurro, A. (2002). "El control externo visto desde el control interno". *Revista Española de Control Externo*, 4, 89-112.

Diego Bautista, O. (2009). *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. (Primera). Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Domínguez Martín, M. (2016). “El sistema de justicia administrativa y la incidencia de los mecanismos administrativos de control en la jurisdicción contencioso-administrativa: Reformas y necesidades”. En *Control Administrativo y justicia administrativa* (Primera). Instituto Nacional de Administración Pública.

Fernández-Ríos, M. & J. Sánchez (1997). *Eficacia organizacional: Concepto, desarrollo y evaluación* (Primera). Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

Ferrada Bórquez, J. C. (2000). “El principio del control en la Administración del Estado. El principio del control en la década 1990-2000”. En *La Administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000* (Primera, pp. 593-634). Santiago: Editorial Jurídica Cono Sur.

Freeman, J. & J. Rossi (2012). “Agency coordination in shared regulatory space”. *Harvard Law Review*, 125(5), 1131-1211.

García-Trevijano Garnica, E. (1994). “La función consultiva de las administraciones públicas con especial referencia al consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”. *Revista de Administración Pública*, 133, 129-154.

López Hernández, A. & D. Ortiz Rodríguez (2005). “El Control de la Gestión Económico-Financiera de las Administraciones Públicas”. En *La ciencia de la contabilidad. Doctor Mario Pifarré* (pp. 501-518). Editorial Universidad de Barcelona.

Marcel, M. (2002). “Las opciones para la reforma del Estado en Chile”. En *Reforma del Estado. Vol. II* (pp. 213-282). Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Moraga Guerrero, R. & L. Téllez Mellado (1999). *Auditoría Interna de Gobierno. La experiencia chilena 1994/1999*. (C. de A. I. G. de Gobierno, Ed.) (Primera). Santiago: Antártica Quebecor.

OCDE (2014). *Entidad Fiscalizadora Superior de Chile. Mejorando la agilidad estratégica y la confianza pública*. Revisiones sobre Gobernanza Pública.

Ouchi, W. G. (1979). “A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms”. *Management Science*, 25(9), 833-848.

Parejo Alfonso, L. (2016). “La vigilancia, la supervisión y el control administrativos. Reflexiones sobre su formación, evolución y situación actual”. En *Control Administrativo y Justicia Administrativa* (Primera, pp. 13-42). Instituto Nacional de Administración Pública (Ed.), INAP.

Pérez Tenessa, A. (1979). “Perspectivas del Consejo de Estado”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 22, 339.

Rajevic, E. (2007). “La urgente reforma del sistema de control administrativo: una exigencia de la probidad”. *Revista de Derecho Público*, 69, 36-59.

Skinner, D., G. Dietz & A. Weibel (2013). "The dark side of trust: When trust becomes a "poisoned chalice." *Organization*, 21(2), 206-224. Disponible en <http://doi.org/10.1177/1350508412473866>

Vio, J. (2016). "Evolución de Auditoría Interna de Gobierno y Factores Críticos Éxito Período 2010-2014". Presentación en seminario Desafíos y Oportunidades para una Auditoría Interna de Gobierno en el Nuevo Escenario de Chile del Bicentenario.

Funcionamiento del sistema nacional de compras públicas y evaluación del caso del Tribunal de Contratación Pública: propuestas de cambio

José Luis Lara A.

Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen /

El trabajo da cuenta, en general, del funcionamiento actual del sistema de compras y contrataciones del Estado (Chilecompra), desde la perspectiva de sus actores (Estado-Privado), identificando los aspectos críticos y, en especial la resolución de controversias en él, efectuando propuestas de mejora tanto en el ámbito de la gestión, reglamentario y legislativo.

El sistema de compras públicas en Chile

Si tuviéramos que referir un ejemplo de una adecuada política pública y, en especial, su materialización, sin dudarlo deberíamos señalar el sistema vigente de compras del Estado. En efecto, desde su transformación e implementación a partir de 2003 con la entrada en vigencia de la Ley N° 19.886, tanto la entidad encargada de su coordinación (Chilecompra) como su plataforma (mercadopúblico), han sido objeto de una serie de reconocimientos tanto nacionales como internacionales por su eficiencia y transparencia en la gestión de las adquisiciones del Estado,^[1] refrendado con una creciente utilización del portal, permitiendo adquisiciones en mejores condiciones tanto económicas como técnicas y constituyéndose en una atractiva alternativa de negocios para la micro, pequeña y mediana empresa.

Sin perjuicio de lo anterior, transcurridos ya 15 años de operación del sistema, resulta importante instar una evaluación del mismo, tanto desde la perspectiva de los procesos de selección del co-contratante del Estado, la adjudicación de los contratos como de su ejecución^[2]

.....
N. de A.: Se agradece la colaboración en la investigación a las abogadas doña Giannina Bocchi Jiménez y doña Antonia Schneider Brandes.

[1] Entre otros, Premio a la “Innovación en las Compras Gubernamentales” entregado durante la X Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas realizada a fines de octubre de 2014 en Asunción, Paraguay. También obtuvo el Premio Internacional de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) en 2014.

[2] Que, si bien no constituye propiamente objeto del estudio, si cabe mencionarlo como uno de los aspectos que han presentado algunas dificultades, especialmente, en lo que respecta a la periodicidad de los pagos, los sistemas logísticos y el régimen punitivo del

y, en especial dado que constituye nuestro objeto central de estudio, en lo que respecta al mecanismo de solución de controversias ahí previsto.

Con tal propósito, procederemos a abocarnos a revisar el funcionamiento del sistema a partir de sus actores para así poder identificar aquellos aspectos críticos que merecerían una revisión en el contexto de una anhelada modernización del Estado, tanto desde la perspectiva de gestión, administrativa y legal.

2 /

Funcionamiento del sistema y actores

2.1. Administración Activa – Demandante

De acuerdo a lo preceptuado en el Art. 1 de la Ley N° 19.886, todo contrato oneroso celebrado por la administración del Estado, destinado al suministro de bienes muebles y servicios que se requieran para el desarrollo de las funciones que cada entidad está llamada a cumplir, deberá sujetarse a las disposiciones de dicho cuerpo legal, de su reglamento, contenido en el Decreto Supremo N° 250 de 2004 del Ministerio de Hacienda; supletoriamente, a las normas de derecho público y, en defecto de aquellas, las normas del derecho privado, proviniendo la capacidad de celebración de estos contratos precisamente en el principio de legalidad, debiendo sujetar su actuar a las normas indicadas y todas aquellas que le sean aplicables.

Particularmente, y en virtud de lo dispuesto en el inc. 2 del Art. 1 de la Ley N° 19.886, en relación con el Art. 1 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, se sujetarán al primero de los cuerpos legales señalados, los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales y las municipalidades, excluyendo sin embargo a las empre-

.....
Estado frente a los incumplimientos de los proveedores.

sas públicas creadas por ley y los demás casos señalados por la misma disposición.

Ahora bien, la Contraloría General de la República ha expuesto en su Dictamen N° 31.956 de 2011 que, si bien las empresas públicas se entienden excluidas del ámbito de aplicación de la Ley N°19.886, en virtud de lo expuesto en la glosa presupuestaria 02 del programa 01 del capítulo 07 de la partida 08 de la Ley N° 20.481, Ley de Presupuestos del año 2011, es posible que se unan de manera voluntaria al sistema de información de la Dirección de Compras y Contratación Públicas (en adelante, “DCCP”) y a los convenios marco, todos los órganos del sector público que no estén regidos por la Ley de Compras, pero se vean afectos a la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

Por tanto, se entiende que “la adhesión voluntaria que realicen las aludidas empresas y sociedades al Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración –que comprende la información que debe ser remitida por los organismos públicos y, además, permite realizar los procesos de contrataciones administrativas–, les otorgará los derechos y obligaciones del sistema en su integridad, razón por la cual, no solo deberán enviar a este los antecedentes que ordena la ley, sino que, además, estarán habilitadas para ejecutar sus contrataciones a través de dicho sistema”.^[3]

Así las cosas, esta norma será aplicable a la administración del Estado desde la adquisición de un bolígrafo para un municipio, como para un servicio de consultoría altamente especializado para la consecución de una determinada política pública por parte de un servicio, siendo el elemento común en todos estos casos, el uso de fondos públicos para la adquisición de los bienes o servicios. Por ende, las entidades públicas son órganos integrantes de la Administración excluidas las empresas públicas que pueden hacerlo voluntariamente así como el Poder Judicial y el Congreso Nacional que, en la práctica, frente a las bondades del sistema han adherido voluntariamente a él en diversas oportunidades.

Ahora bien, la Administración que contrata, lo debe hacer “(...) den-

[3] Dictamen N° 31.956 de 2011 de la Contraloría General de la República.

tro de su giro y tráfico propio, es decir, lo estrictamente administrativo” (Bermúdez 2014). Para lo anterior, y teniendo en mente el llamado de la Administración a satisfacer el interés general, es que a la misma se le otorgan facultades/potestades exorbitantes para que, dentro de la esfera de sus atribuciones y en el marco de la contratación, se asegure el cumplimiento de sus funciones y por tanto, la satisfacción del bien de la comunidad.

Las aludidas “potestades exorbitantes” se enmarcan en un contexto de desigualdad con respecto al co-contratante, quien si bien tiene derechos y obligaciones determinados, no llega a tener las atribuciones que se le otorgan a la administración del Estado, la que podrá “(...) modificar el contrato si durante su ejecución se dan hechos que así lo justifique, compensando debidamente a la contratante; y tiene un poder de interpretar los contratos sin perjuicio de las competencias que tienen los tribunales de justicia al respecto” (Cordero 2015). Señal de lo anterior son también las prerrogativas exorbitantes, “(...) –que la Contraloría entiende se ejercen por los organismos de la Administración en cuanto se trata de órganos dotados de imperio^[4]– se pueden distinguir el poder de dirección, fiscalización y control; el *ius variandi*; el poder sancionatorio y el poder de terminación del contrato” (Ibid).

Las aludidas facultades encuentran su origen en la ley, naciendo de la misma, y no así del contrato celebrado entre la Administración y el sujeto de derecho privado, justificándose, según se expuso, en el interés general al que dichos contratos sirven, pero sin lesionar el contrato en sí mismo. Se le otorga así la facultad de modificar o poner término de manera unilateral al contrato cuando se cumplan los presupuestos expuestos en el Art. 13 de la Ley de Compras, adicionalmente de aquellas atribuciones que las respectivas bases de licitación (en adelante “BALI”) o el contrato les otorguen.

2.2. *El privado – oferente*

El contrato que pretende celebrarse por medio del procedimiento de compra, ya sea por medio de licitación pública, privada, trato directo o

[4] Dictamen N° 23.701 de 1999 de la Contraloría General de la República.

convenio marco se caracteriza, entre otros, por la existencia de un sujeto de derecho privado, ya sea persona natural o jurídica, nacional o extranjera cuyo fin se constituye por la prestación de un servicio o venta de un bien mueble a alguna entidad licitante del Estado, de acuerdo a los preceptos legales que lo rigen.^[5]

Siendo la relación entre la Administración y el sujeto privado o proveedor, una de desigualdad, fundada en la necesidad de satisfacer el bien común, y de la mano de la dotación de derechos exorbitantes para la Administración, resulta necesario dotar a los proveedores de ciertos derechos en pos de la ejecución del contrato. Se le reconoce pues, i) el derecho de acceso a la información a lo largo de todo el proceso de compra o contratación; ii) a participar en el proceso de manera igualitaria y sin discriminaciones arbitrarias; iii) a exigir el pago del convenio en el tiempo y forma establecido en las bases de licitación; iv) a impugnar los actos de los organismos compradores; v) a difundir y publicitar sus productos y servicios entre los organismos compradores; y, vi) a inscribirse en el registro de proveedores y a no entregar documentación que se encuentre acreditada en este.

Ahora bien, previo a la celebración del contrato respectivo, es esencial que el oferente cumpla con los requisitos para poder contratar, sin incurrir en las causales de inhabilidad previstas, entre otros, en el Art. 4 de la Ley N° 19.886 y cumpliendo con lo establecido en las respectivas bases. La Ley expone adicionalmente, que todo oferente podrá inscribirse en el registro de proveedores del Estado, alternativa que puede ser exigida por la entidad licitante, circunstancia que ha llevado a que gran parte de los oferentes se encuentren efectivamente inscritos en el registro en cuestión pese a que resulta imperioso solo respecto del adjudicatario.

[5] En particular, el reglamento de la Ley de Compras define al contratista como el proveedor que suministra de bienes o servicios a las entidades en virtud de la Ley de Compras y del presente Reglamento. En similares términos se expresa el DS N° 75 de 2004 Reglamento para Contratos de Obra Pública en su Art. 4 N° 12, según el cual se trata de una persona natural o jurídica que, en virtud del contrato, contrae la obligación de ejecutar una obra material, por algunos de los procedimientos contemplados en el presente Reglamento.

2.3. *La Dirección de Compras Públicas – Coordinador*

Por medio del Art. 28 de la Ley de Compras se crea la DCCP como un servicio público descentralizado, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Esta dirección sustituye a la Dirección de Aprovisionamiento del Estado y se erige como un servicio descentralizado con diversas funciones destinadas a velar porque el proceso de compra sea realizado adecuadamente.

Así, entre las funciones de la DCCP se incluye la administración del sistema de compras públicas de Chile, el cual, según el reglamento consiste en un sistema de información de compras y contratación públicas y de otros medios para la compra y contratación electrónica de las entidades, administrado y licitado por la Dirección de Compras y compuesto por software, hardware e infraestructura electrónica, de comunicaciones y soporte que permiten efectuar los procesos de compra.

Por otra parte, a través del portal www.mercadopublico.cl administrado por la DCCP, se realizan directamente y de forma electrónica los procesos de ofertas y compras, destinado a un uso eficiente de los recursos y propendiendo a la transparencia de los procesos licitatorios de que se trate, albergando así a los cerca de 850 servicios públicos chilenos.

Es de relevancia tener presente que, durante el año 2016, los mayores montos transados en la plataforma de mercado público se dan en el sector de salud, con un 33,8 por ciento, seguido por el gobierno central con un 28,7% y luego por las municipalidades con un total de 25,1 por ciento.^{[6] [7]}

Por su parte, la mayor demanda se radica en las municipalidades, contando con un total de 7.440.030 ofertas realizadas en 2016, de un máximo de 14.550.135, cifra que se condice con la cantidad de municipios y corporaciones municipales existentes en el país y sus necesidades de administración. Siendo los mayores proveedores de bienes y servicios,

[6] Cabe hacer presente que estas cifras no reflejan las transacciones celebradas por el Ministerio de Obras Públicas, organismo que se incorporó a la plataforma digital a fines de 2016.

[7] <http://bit.ly/2GEhb4O>

en un 90 por ciento las micro y pequeñas empresas (MIPE), sumando en total más de 123.000 proveedores. Aún más, de los montos transados en www.mercadopublico.cl, un 45,1 por ciento corresponde a las MIPE, un 15 por ciento a medianas empresas y un 39,8 por ciento a grandes empresas.

Así, se ha dicho de esta plataforma que, “(...) una de las mayores innovaciones introducidas por la Ley N° 19.886 es la creación de un sistema electrónico de información y contratación (portal mercadopublico.cl) a cargo de un órgano descentralizado encargado de velar por el funcionamiento de este sistema, llamado Dirección de Compras y Contratación (...)” (Peña 2014).

Otra de las funciones encomendadas a la DCCP es la creación, administración y actualización del registro electrónico de proveedores del Estado, ChileProveedores, el cual se constituye como un registro nacional, que reúne en un solo lugar toda la información financiera, comercial y técnica que las empresas necesitan para transar con el Estado, permitiendo la reducción de los costos de las transacciones, en cuanto concentra en una sola plataforma todos los antecedentes necesarios. Es precisamente en virtud de esta utilidad y de las herramientas que otorga, que, tal como ya hemos indicado, si bien la inscripción no figura como un requisito esencial para la contratación, sino que esta puede ser solicitada por el organismo en las BALI, pero resulta una práctica habitual exigir dicha inscripción por parte de las entidades licitantes, lo que explica, entre otros, el gran número de inscritos.

En virtud del Art. 23 de la Ley de Compras, se le confiere adicionalmente, la función de proveer de infraestructura, apoyo técnico y recursos humanos al Tribunal de Contratación Pública. Así, es la propia DCCP que, en virtud del Art. 12 del Auto Acordado sobre Funcionamiento del Tribunal de Contratación Pública, publicado en el Diario Oficial de fecha 22 de marzo de 2011, está encargada de evaluar anualmente a determinados funcionarios del referido Tribunal, todo lo cual deriva necesariamente en una dependencia contraproducente con los fines propios del Tribunal de Contratación (Lara y García-Huidobro 2013).

2.4. Otros actores

2.4.1. Tribunales ordinarios

Los tribunales ordinarios, por la vía jurisprudencial cumplen funciones de jurisdicción subsidiaria en materia de reclamaciones por vicios originados durante el período licitatorio, sin tener mayores funciones específicas encomendadas a los mismos, a excepción de la intervención de la Corte de Apelaciones de Santiago en el marco del recurso de reclamación, consagrado en el Art. 26 de la Ley de Compras.

Así, se entiende que los mismos actúan como instancia para reclamar todos los asuntos sobre indemnizaciones y demás aspectos no contenidos en la Ley de Compras Públicas, siendo de su competencia por tanto, todos los asuntos relativos a la ejecución, interpretación o cumplimiento del contrato, teniendo en síntesis competencia de todos los asuntos relacionados a licitaciones y compras públicas en todos los casos en que no tenga competencia el Tribunal de Contratación Pública.^[8]

Ahora bien, más allá de la facultad de los Tribunales de conocer de aquello que no está sujeto a competencia del TCP, resulta ya sea por los tiempos de tramitación o por la naturaleza de los asuntos que estos no tienen la capacidad suficiente para poder analizar de manera adecuada los conflictos ahí ventilados.

2.4.2. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR), organismo constitucionalmente autónomo de control, en el marco de las potestades de control que le asisten, efectúa el control de legalidad/juridicidad de las bases y la adjudicación del contrato cuando corresponda (toma de razón), interpreta con eficacia vinculante dentro de la administración las normas que rigen la contratación (potestad dictaminante), vela por salvaguardar la probidad administrativa y evitar irregularidades administrativas en las compras (potestad de auditoría) y determina la responsabilidad civil asociada a procesos de compras por parte de funcionarios públicos (potestad jurisdiccional/tribunal de cuentas).

[8] Dictamen N° 81.790 de 2011 de la Contraloría General de la República.

En virtud de lo anterior este mismo órgano ha declarado que, si bien a la misma no le corresponde emitir un pronunciamiento relativo a las materias cuyo conocimiento corresponda al TCP, esto no le impide el ejercicio de las demás atribuciones que se le encomienden, tales como el examen preventivo de legalidad, fiscalización posterior a través de las funciones de inspección y auditoría y la emisión de dictámenes jurídicos de carácter general.^[9]

En igual sentido la misma ha dictaminado que,

(...) con relación al Art. 6° de la mencionada Ley N° 10.336, que impide a esta Entidad Fiscalizadora intervenir o informar los asuntos de naturaleza litigiosa o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que esta Contraloría General ha precisado que dicho precepto se refiere a la facultad de este Organismo de Control para emitir dictámenes solo en dichos asuntos, lo que de ningún modo impide el ejercicio de las demás funciones y atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido, tales como la de hacer efectiva la responsabilidad administrativa de funcionarios públicos afectos a su fiscalización, mediante los correspondientes sumarios administrativos (...).^[10]

Por su parte, es necesario hacer presente que si bien este órgano no puede pronunciarse sobre los asuntos litigiosos, sí le corresponde realizar el examen preventivo de juridicidad de los actos administrativos sujetos al trámite de toma de razón y la posterior fiscalización a través de las funciones de inspección y auditoría.^[11]

La principal deficiencia que reviste la Contraloría en el ejercicio de sus funciones asociadas a la contratación pública se estaría verificando hoy por hoy en la demora con la cual se emiten los dictámenes o informes relativos a sus actos, hecho que resulta especialmente relevante si consideramos que los plazos de los procesos de compras públicas suelen ser bastante acotados. Adicionalmente, y como corolario de las características propias de la CGR, es esencial insistir en recordar que la misma

[9] Dictamen N° 53.271 de 2004 de la Contraloría General de la República.

[10] Dictamen N° 3.293 de 2011 de la Contraloría General de la República.

[11] Dictamen N° 42.333 de 2012 de la Contraloría General de la República.

no puede inmiscuirse en asuntos litigiosos, hecho que restringe en gran medida el ámbito de acción (Art. 6 inc. 3 Ley N° 10.336).

2.4.3. Ministerio Público

De acuerdo a lo dispuesto en el Art. 83 de la Constitución Política, el Ministerio Público se constituye como un órgano autónomo y jerarquizado, destinado a dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, además de las funciones adicionales que se le atribuyen. En virtud de esto, será este el órgano al cual deberá dirigirse el requirente en caso de estimar que los hechos denunciados son constitutivos de delito.

Así, el Ministerio Público deberá ejercer la acción penal pública para la persecución de los delitos que no estén sometidos a una regulación especial, acto que deberá realizarse de oficio por el mismo.

Específicamente, se consagra en el Art. 240 del Código Penal la figura de negociación incompatible, en virtud del cual todo empleado público que directa o indirectamente se interese por cualquier clase de contrato u operación en el que deba intervenir en razón de su cargo, será castigado con las penas de reclusión menor en su grado medio, inhabilidad absoluta temporal para cargos, empleos u oficios públicos en sus grados medio a máximo y multa del diez al 50% del valor del interés que hubiere tomado en el negocio.

2.4.4. Ministerio de Hacienda-Dirección de Presupuestos

La misión del Ministerio de Hacienda, en tanto colaborador sectorial directo e inmediato del Presidente de la República, consiste en la gestión eficiente de los recursos públicos, buscando generar condiciones de estabilidad, transparencia y competitividad en una economía integrada internacionalmente que promuevan un crecimiento sustentable e inclusivo, misión que se traduce, entre otros, en la creación de la Dirección de Compras Públicas.^[12]

[12] <http://bit.ly/2EwkOnS>

Es en virtud de estas características que el Ministerio de Hacienda participa activamente –a través de su Dirección de Presupuestos– en la elaboración y tramitación de la Ley de Presupuestos, por medio de la cual se aprueba precisamente el presupuesto y gasto del sector público para el año respectivo, asumiendo por tanto un rol esencial al momento de planificar el uso de los recursos de cada órgano de la Administración.

Con motivo de lo anterior, y en atención a las funciones y objetivos de la DCCP, es que esta depende directamente del Ministerio de Hacienda, el cual ejerce un rol de supervigilancia respecto de la misma. En efecto, el Reglamento de la Ley de Compras fue dictado precisamente por este Ministerio, modificado recientemente por medio del Decreto N° 1.410 de 2015. De ahí, el Ministerio de Hacienda sirve de vínculo directo entre la Presidencia de la República y la DCCP en las labores de coordinación respecto del Sistema de Compras y, se erige, en el instrumento que materializa el vínculo de jerarquía con la Administración centralizada y de coordinación con la descentralizada en materia de decisiones de adquisiciones por parte del Estado.

2.4.5. Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno

El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, creado por medio del Decreto N° 12 de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se constituye como un órgano asesor del Presidente de la República, destinado a prestar dicha asesoría en materias de auditoría y control interno, gestión de riesgos y gobernanza, tiene el rol de promover la mejora continua de la función de auditoría interna gubernamental, y entregar recursos a la red de auditores para la generación de competencias y perfeccionamiento técnico de su trabajo, considerando las últimas tendencias de auditoría interna y las mejores prácticas aceptadas a nivel nacional e internacional.^[13]

En virtud de lo anterior, entendemos que la función primordial de este Consejo consiste en prestar el apoyo necesario para la auditoría interna, para lo cual, y en relación específica con el mercado de compras públicas, se emitió el Documento Técnico N° 69 de 2016, Asegura-

[13] Documento Técnico N° 69, Versión 0.2. Aseguramiento al Proceso de Compras Públicas. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.

miento al Proceso de Compras Públicas. Por medio de este, se pretende entregar un programa de auditoría para la evaluación de los riesgos asociados a la probidad y transparencia en los procesos de compra, proporcionando directrices y procedimiento uniformes, para poder así emplear el documento en cuestión para las auditorías internas.

Ahora bien, a pesar de las intenciones plasmadas en los documentos emitidos por dicho organismo, es necesario tener presente la precariedad de la misma, fundado principalmente en la falta de una ley orgánica que la sustente, estando únicamente basado en un decreto, restándole así importancia a las directrices que el mismo emite.

2.4.6. Dirección del Trabajo

La función de la Dirección del Trabajo en relación al mercado de compras públicas, en tanto servicio público personificado de la Administración, se traduce en la emisión de informes y opiniones relevantes para dilucidar los asuntos relacionados, principalmente, con inhabilidades existentes en los oferentes para contratar con la administración del Estado. Función que se plasma en el Art. 4 de la Ley de Compra relacionado con los Art. 294 bis y 390 bis del Código del Trabajo.

Adicionalmente, cabe mencionar el acuerdo celebrado en 2015 entre la Dirección del Trabajo y ChileCompra, por medio del cual se busca promover las buenas prácticas laborales de los proveedores del Estado, buscando fortalecer las estrategias de sustentabilidad e inclusión.

A pesar de lo anterior, la función de la Dirección del Trabajo puede resultar infructífera con motivo del retraso o desfase con el cual se hace disponible la información requerida por el sistema de compras públicas para la evaluación de los oferentes, lo que se suma a la falta de actualización de las bases de datos que la misma maneja provenientes de los juzgados laborales, dificultando así la utilidad de la información presentada en relación a las inhabilidades laborales que pueden afectar a los oferentes para intervenir en el sistema.

2.4.7. Consejo para la Transparencia

Considerando que la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública extiende su aplicación a los ministerios, intendencias, goberna-

ciones, gobiernos regionales, municipios, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, resulta evidente que todos aquellos órganos que estén contratando en el sistema de compras públicas, también se verán sujetos a la normativa en cuestión (salvo las empresas públicas que lo están con matices).

En virtud de lo anterior, será posible que el sujeto de derecho privado solicite la documentación que considere necesaria para el desarrollo del procedimiento de compras, para lo cual deberá sujetarse a la normativa aplicable, sometiendo por tanto el requerimiento a los plazos expuestos en la norma. Por otra parte, el proveedor tendrá derecho a reclamar ante el Consejo para la Transparencia cuando la entidad licitante no informe los procedimientos de contrataciones, no responda a las solicitudes de acceso a la información o se niegue a entregar la información que ha sido solicitada, salvo que dicha negativa se deba a la oposición de terceros.

Es precisamente este punto el que importa una deficiencia en relación al sistema de compras públicas, en cuanto a que los plazos para entregar la información en virtud de la Ley de Transparencia son de 20 días hábiles, excepcionalmente extensibles por diez días hábiles más, plazo que muchas veces puede ser bastante superior al tiempo que toma un proceso de compra pública.

2.4.8. Consejo de Defensa del Estado

El Consejo de Defensa del Estado, en tanto órgano vinculado directamente al Presidente de la República, destinado a la asesoría, defensa y representación de los intereses del Fisco y sus organismos por medio del ejercicio de acciones y defensas judiciales y extrajudiciales, será el encargado de ejercer la representación judicial de las entidades licitantes cuando surjan controversias relacionadas con las compras públicas, licitaciones y demás conflictos en las cuales participe alguna entidad fiscal ante el incumplimiento de licitantes. Por lo anterior, es bastante relevante el rol que asume el referido Consejo, en especial, en lo concerniente a velar por la integridad del sistema y la persecución de las malas prácticas.

El juez: El Tribunal de Contratación Pública. Su funcionamiento

La Ley N° 19.886 dictada en el contexto de la negociación y ratificación de una serie de tratados internacionales en materia de libre comercio, tiene por objeto regular la contratación pública a fin de que la misma se desarrolle en virtud de los principios de transparencia, probidad, igualdad y libre concurrencia, entre otros. Para que dicha finalidad sea cumplida, se creó —ya durante la tramitación parlamentaria— un órgano jurisdiccional especial dedicado a conocer las irregularidades producidas en los procedimientos de contratación. Dicho órgano en opinión del legislador de la Ley N° 19.886 debía ser distinto a los tribunales ordinarios de justicia, para garantizar un conocimiento especializado y celeridad en la resolución de los conflictos sometidos a su conocimiento.

El Tribunal de Contratación Pública (en adelante TCP) constituyó una de las innovaciones más importantes de la Ley N° 19.886, al concebirse como un órgano que ejerce jurisdicción especial, con competencia para conocer de materias contenciosas relacionadas con dicha ley. Lo anterior tiene especial relevancia, si tenemos en cuenta además, que en nuestro país no existen tribunales contencioso-administrativos con competencia “general”; erigiéndose por lo tanto el TCP como un tribunal contencioso-administrativo con competencia “especial”, que, como veremos, no se ha encontrado exento de críticas.

Físicamente, el TCP tiene su asiento en la ciudad de Santiago, lo que en sí constituye un inconveniente para la tramitación con alguna de las partes en regiones. En cuanto a su integración, el TCP está conformado “por tres abogados designados por el Presidente de la República, con sus respectivos suplentes, previas propuestas en terna hechas por la Corte Suprema”. A su vez, las ternas serán elaboradas sucesivamente a partir de una lista confeccionada especialmente por la Corte de Apelaciones de Santiago, a través de concurso público. El TCP también “designará mediante concurso público un abogado, de su exclusiva confianza y subordinación, quien tendrá el carácter de ministro de fe del Tribunal y desempeñará las demás funciones que este le encomiende”.

Los integrantes del Tribunal permanecerán en el ejercicio sus cargos por un plazo de cinco años, pudiendo ser nuevamente designados. Asimismo, de acuerdo al Auto Acordado sobre Funcionamiento del Tribunal de Contratación Pública, publicado en el Diario Oficial de fecha 22 de marzo de 2011, los integrantes del TCP “se regirán por las disposiciones del Código Orgánico de Tribunales relativas a nombramientos, requisitos, implicancias, recusaciones, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, suspensión y expiración de funciones de los jueces, con excepción de las normas contenidas en los Arts. 311 a 317 de dicho cuerpo legal^[14] y de aquellas que sean inconciliables con la naturaleza y características de sus funciones”.

Desde un punto de vista cuantitativo, el TCP presenta un número de causas que se distribuyen de la siguiente manera:

Año	N° de causas
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	297

Fuente: Elaboración propia en base a información del TCP.

[14] Se refiere a los deberes y prohibiciones a que están sujetos los jueces, a saber, la obligación de residir en la ciudad donde tiene asiento el Tribunal; de asistencia y permanencia en el tribunal; prohibición de ejercer la abogacía salvo en la defensa de causas personales o de parientes, etc.

En lo que respecta a sentencias dictadas encontramos:

Año	N° de sentencias
2005	1
2006	21
2007	26
2008	24
2009	39
2010	49
2011	59
2012	56
2013	64
2014	102
2015	121
2016	211
2017	178

Fuente: Elaboración propia en base a información del TCP.

Causas ingresadas que no son vistas:

Año	Extemporánea	Inadmisible	Incompe- tente	Desistida	Abandonada
2005	3	7	2	2	3
2006	8	13	5	17	16
2007	9	12	9	4	3
2008	2	5	2	0	0

Fuente: Elaboración propia en base a información del TCP.

Tiempo, en promedio, que demora en fallarse un asunto:

Rol	Año	Fecha ingreso	Fecha sentencia	Duración aprox.	Partes
21-2016	2016	26-01-2016	27-04-2017	15 meses	Centro de Buenas Prácticas Educativas Ltda. / Municipalidad de Quintero
154-2015	2015	15-06-2015	28-01-2016	6 meses	Laboratorio Genzyme Chile Ltda. / Servicio Salud Coquimbo
116-2014	2014	28-05-2014	07-07-2016	26 meses	Banco Estado / Municipalidad de San Fabián
124-2014	2014	04-06-2014	27-04-2016	20 meses	Banco Estado / Municipalidad de Cobquecura
225-2014	2014	03-10-2014	30-03-2016	17 meses	Amakaik Consultora Ambiental / Subsecretaría de Pesca y Acuicultura
242-2014	2014	22-10-2014	30-05-2016	19 meses	Sociedad Cabrera y Carvajal Ltda. / Dirección de Compras y Contratación Pública
289-2014	2014	28-11-2014	10-08-2016	21 meses	Particular / Municipalidad de Curicó
293-2014	2014	28-11-2014	27-10-2016	23 meses	Pfizer Chile / Hospital Regional Concepción
86-2014	2014	22-04-2014	14-04-2015	12 meses	Banco Estado / Municipalidad Pedro Aguirre Cerda
90-2014	2014	25-04-2014	28-08-2015	16 meses	Banco Estado / Municipalidad de Maipú
99-2014	2014	09-05-2014	11-12-2015	19 meses	Particular / Municipalidad de Valdivia
106-2013	2013	09-05-2013	24-07-2015	26 meses	Constructora Sigro Ellísdon / Servicio Salud Viña del Mar
127-2013	2013	07-06-2013	29-08-2013	2 meses	Importadora Equipos Médicos / Hospital del Salvador
169-2013	2013	29-07-2013	03-12-2013	5 meses	Empresa Consultora Abimar / Subsecretaría Pesca y Acuicultura
259-2013	2013	14-11-2013	23-04-2015	17 meses	Banco Estado / Municipalidad de Melipilla
29-2013	2013	18-01-2013	23-01-2014	12 meses	Isolab Ltda. / Servicio Salud del Maule
58-2013	2013	12-03-2013	02-09-2014	18 meses	Aseo y Servicios Industriales Ltda. / Instituto Previsional Social
60-2013	2013	13-03-2013	22-10-2013	7 meses	Sistemas Integrados de Comunicación / Municipalidad de Peñaflores

7-2012	2012	06-01-2012	18-01-2013	12 meses	Servicios Aseo Aromos Ltda. / Municipalidad de La Pintana
106-2012	2012	23-06-2012	19-10-2013	16 meses	International Telemedical Sys- tems / Hospital Base Curicó
112-2012	2012	11-07-2012	06-09-2013	14 meses	Globallink Chile Telecomunica- ciones / Municipalidad de Papudo
117-2012	2012	10-07-2012	13-12-2012	5 meses	Clínica Bio Bio / Hospital Trauma- tológico de Concepción
120-2012	2012	24-07-2012	04-10-2012	3 meses	Hofmann Medical Ltda. / Direc- ción Compras y Contratación Pública
121-2012	2012	24-07-2012	04-10-2012	3 meses	Droguería Hofmann / Dirección Compras y Contratación Pública
123-2012	2012	25-07-2012	14-01-2014	18 meses	Clínica Reñaca / Instituto de Seguridad Laboral
126-2012	2012	17-07-2012	25-04-2013	9 meses	Particular / Servicio Nacional de Turismo
139-2012	2012	10-08-2012	04-12-2012	3 meses	Centro de Gestión Ambiental y Servicios Crecer / Municipalidad de La Granja
20-2012	2012	26-01-2012	16-04-2012	15 meses	Sociedad Roma Ltda. / Junta Na- cional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)
221-2012	2012	19-11-2012	13-03-2014	16 meses	Claudio Araya Consulting / Insti- tuto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
24-2012	2012	26-01-2012	17-02-2015	35 meses	Sociedad Industrial de Alimentos Ltda. / Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)
250-2012	2012	17-12-2012	20-05-2014	17 meses	Emergya Ingeniería / Superinten- dencia de Valores y Seguros
258-2012	2012	21-12-2012	14-03-2013	4 meses	Siemens / Hospital Clínico San Borja Arriarán
43-2012	2012	13-03-2012	07-11-2013	20 meses	Constructora Meza y Cía Ltda. / Municipalidad de Cochrane
46-2012	2012	20-03-2012	16-05-2013	14 meses	Instituto Oftalmológico Mic / Centro de Referencia Salud de Peñalolén Cordillera Oriente
53-2012	2012	31-03-2012	21-12-2012	9 meses	International Telemedical Sys- tems / Municipalidad de Linares
				Promedio: 14,4 meses	

Nota: Se realiza el cálculo según las sentencias ejecutoriadas desde hace 5 años.

Fuente: Elaboración propia en base a información del TCP.

En consecuencia, tenemos un promedio de 14,4 meses de tramitación de las causas durante los últimos 5 años.

4 /

Aspectos críticos desde la perspectiva orgánica

En primer lugar, el TCP si bien no pertenece al Poder Judicial, es un tribunal especial de aquellos a los que se refiere el Art. 5 inc. 4 del Código Orgánico de Tribunales, estando sometido a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema.

Una primera deficiencia en la Ley N° 19.886 a propósito del TCP, radica en que los ministros de este último carecen de dedicación exclusiva para el ejercicio de su cargo, como sería deseable en atención a su creciente carga de trabajo. Por lo demás, su dedicación al TCP queda limitada ya que la Ley N° 19.886 establece en su Art. 22 inc. 7 que en “en caso de convocarse a más de doce sesiones en un mismo mes calendario, dichas sesiones se celebrarán preferentemente por los integrantes del Tribunal suplentes”.

Sin duda que, de consagrarse la dedicación exclusiva por parte de los ministros del TCP a sus labores, debe traer consigo la prohibición del ejercicio de la profesión, en términos similares a los ministros del Tribunal Constitucional, de los Tribunales Tributarios y Aduaneros o de los Tribunales Ambientales. Esta modificación obligaría por lo tanto a aumentar las remuneraciones de los ministros y también a obligarlos a presentar una declaración de patrimonio e intereses.^[15]

Sobre el nombramiento de los ministros, creemos que el mecanismo más apto para asegurar la idoneidad en el cargo sería someterlos al sistema de Alta Dirección Pública, mediante el cual se convoca “a un proceso de selección público abierto, de amplia difusión”, previa elaboración de los perfiles profesionales correspondientes, de acuerdo a lo establecido por los Arts. 42 y 48 de la Ley N° 19.882. En todo caso, estimamos necesario fijar parámetros claros y precisos que aseguren la debida idoneidad de los candidatos.

[15] Actualmente la remuneración de los jueces asciende a un treintavo de la remuneración de un Ministro de Corte de Apelaciones por sesión asistida. Ello, implica una remuneración aproximada de \$200.000 por sesión. Contemplándose un máximo de 12 sesiones por juez titular y nueve sesiones por juez suplente al mes.

Otro aspecto que sin duda merece reforma es la dependencia económica del TCP respecto de la Dirección de Compras Públicas. En efecto, de acuerdo al Art. 23 de la Ley N° 19.886, la Dirección de Compras “deberá proveer la infraestructura, el apoyo técnico y los recursos humanos y materiales necesarios para el adecuado funcionamiento del Tribunal”.

El que el TCP no cuente con presupuesto propio tiene como consecuencia que solo tenga un ítem asignado en la Ley de Presupuestos, partida 08 (Ministerio de Hacienda), capítulo 7 (Dirección de Compras y Contratación Pública), programa 01 (Dirección de Compras y Contratación Pública), subtítulo 24 (Transferencias Corrientes), ítem 032 (Tribunal de Compras Públicas), asignación que para el año 2017 alcanzó los \$537.284.000. Por otra parte, la glosa 07 del programa señalado, indica que con cargo a la asignación mencionada, “se financiarán las dietas correspondientes a los jueces integrantes del Tribunal, así como también los recursos humanos y los gastos necesarios para su adecuado funcionamiento; de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 19.886 de Compras y Contratación Pública”.^[16]

En este sentido, cabe traer a colación el Auto Acordado sobre Funcionamiento del Tribunal de Contratación Pública, que contiene diversas normas que dejan en evidencia la dependencia financiera y de personal del TCP respecto de la Dirección de Compras:

- a) El Art. 1 del Auto Acordado establece que el TCP “tendrá su sede y domicilio en el recinto que habilitará y destinará exclusivamente a este objeto la Dirección de Compras y Contratación Pública [...] Este recinto deberá poseer las dependencias y condiciones necesarias para permitir el expedito y cómodo funcionamiento del Tribunal, de su Secretaría y Archivo y asegurar su independencia institucional”.
- b) El Art. 5 señala que el TCP “con la colaboración de la Dirección, abrirá un concurso público de antecedentes para designar un Ministro de Fe [...] Tendrá la calidad de funcionario contratado de la exclusiva confianza y subordinación del Tribunal”.
- c) El Art. 6 dispone en su inc. 4 que en caso que el ministro de fe del TCP “se ausentare o se encuentre impedido por cualquier

[16] Ley de Presupuestos año 2017.

causa para ejercer sus funciones, será reemplazado [...] por el abogado que designe el Tribunal de entre aquellos profesionales que la Dirección de Compras y Contratación Pública haya destinado a prestar servicios en el mismo, o que pertenezca a la dotación de personal profesional de dicho organismo. Respecto de tal Ministro de Fe son aplicables las causales de implicancia y recusación previstas en los Arts. 195 y 196 del Código Orgánico de Tribunales. Si el Ministro de Fe reemplazante ha tomado parte, en cualquier forma en la Dirección en que labora, en el asunto de que se trata, el Tribunal podrá designar libremente a otro profesional abogado para que cumpla las funciones correspondientes, que se procurará cuente con el curso de capacitación de la Academia Judicial para ingresar al Escalafón Primario del Poder Judicial”. El inc. final de este art. señala que “Mientras se designa al Ministro de Fe, se desempeñará como tal, provisionalmente para ejecutar las funciones de mayor urgencia, el abogado de la Dirección que se nombre al efecto”.

- d) El Art. 10 establece que el TCP “interrumpirá su funcionamiento durante el feriado judicial, correspondiendo a la Dirección hacerse cargo de las actividades de su Secretaría en ese periodo”.^[17]
- e) El Art. 12 señala en su inc. 1 que el TCP “tendrá una dotación de personal inicial formada por el Ministro de Fe y dos funcionarios administrativos de la Dirección, como mínimo, que serán destinados a prestar servicios exclusivamente en su Secretaría, bajo la dependencia y dirección del Ministro de Fe”. Luego, el inc. 2 de esta disposición establece que “Estos últimos funcionarios deberán contar permanentemente con la aceptación del Tribunal y, por lo tanto, deberán ser reemplazados por la Dirección si así lo requiere. Serán calificados por la Dirección con

[17] Esta disposición debe entenderse derogada por la dictación de la Ley N° 20.774, que Suprime Feriado Judicial, para los Tribunales que Indica, publicada en el Diario Oficial de fecha 4 de Septiembre de 2014. En efecto, el Art. 7 de dicho cuerpo legal establece que “las referencias al feriado judicial de febrero consignadas en cualquier cuerpo legal que no se encuentren previstas expresamente en la presente ley se entenderán derogadas para todos los efectos legales”.

informe del Tribunal, el que podrá recabar, además, se persiga su responsabilidad disciplinaria por las faltas en que incurran en su desempeño o comportamiento personal”.

- f) Por último, el Auto Acordado en su Art. 14° dispone que la Dirección de Compras “proveerá el equipamiento y apoyo técnico, administrativo y financiero que requiera el adecuado funcionamiento del Tribunal, incluyendo servicios [de] vigilancia, aseo, estafeta y otras acciones similares, así como la mantención y reparación de sus instalaciones, equipos y demás elementos necesarios a ese objeto”.

Como se desprende de las disposiciones transcritas, la autonomía del TCP es más que discutida. Al no tener presupuesto propio, el TCP puede ver comprometida su independencia, ya que, en ocasiones, las acciones que está llamado a conocer, pueden dirigirse contra la propia Dirección de Compras, entidad que lo provee de recursos económicos y apoyo técnico.

Por las mismas consideraciones, las materias de personal (como es el caso del concurso público para proveer el cargo del ministro de fe del TCP o los reemplazos de este mismo funcionario) y aquellas sobre funcionamiento administrativo, deben estar radicadas exclusivamente en este último. Por ejemplo, en cuanto a los funcionarios administrativos de la Dirección de Compras que trabajen para el TCP, si bien se señala que ellos serán calificados por la primera previo informe de este último, no se establece que el informe sea vinculante para la Dirección.

En este sentido, se observa como un aspecto primordial a ser reformado, que el TCP tenga su propia asignación de presupuesto. De hecho, no se explica el fundamento de esta omisión legislativa, sobre todo si se tiene en cuenta que otros tribunales, por ejemplo, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, el Tribunal de Propiedad Industrial o los Tribunales Tributarios y Aduaneros, sí tienen su propia asignación presupuestaria.

De igual forma, el TCP debería contar con una dotación de personal propia de manera de salvaguardar su independencia. En tal sentido, el legislador también erró por omisión, al no establecer tampoco en la Ley N° 19.886 el carácter de independiente del TCP, al modo del Tribunal

de Propiedad Industrial, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de los Tribunales Tributarios y Aduaneros o los Tribunales Ambientales. Por estas razones, se hace necesario que el TCP sea desvinculado de la Dirección de Compras, subordinándolo exclusivamente al Ministerio de Hacienda o Economía, como sucede en la práctica con el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia o con el Tribunal de Propiedad Industrial, respectivamente.

5 /

Aspectos críticos desde la perspectiva competencial

Como principio, debemos señalar que el TCP, de acuerdo al Art. 22 inc. penúltimo de la Ley N° 19.886, “fallará conforme a derecho”. Siguiendo lo consagrado por el Código Orgánico de Tribunales a propósito de los jueces árbitros, el que el TCP falle conforme a derecho significa que fallará con arreglo a la ley y se someterá, tanto en la tramitación como en el pronunciamiento de la sentencia definitiva, a las reglas establecidas para los jueces ordinarios, según la naturaleza de la acción deducida.

Entre los órganos públicos que más litigan frente al Tribunal, encontramos la denominada administración descentralizada del Estado (personificada^[18]), sector de la Administración que recibe casi tres quintas partes de las demandas. Casi dos quintas partes de los casos se dirigen contra las municipalidades (38 por ciento) y un quinto contra otros servicios autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio (19 por ciento). La administración centralizada por su parte, es la destinataria de un poco más de dos quintas partes de las demandas, mereciendo especial atención el sector salud (17 por ciento) —donde agrupamos servicios de salud, hospitales y el ministerio respectivo—, el Ministerio de Obras Públicas (5 por ciento) y Fuerzas Armadas y Carabineros (5 por ciento). Un 14 por ciento se dirige contra las instituciones que conforman el gobierno central (por ejemplo, Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Seremis), con exclusión de las anteriores.

[18] Es decir, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se relacionan con el Presidente de la República a través de un vínculo de coordinación, supervigilancia o tutela.

Por su parte, desde la perspectiva material, el acto administrativo más impugnado es el que adjudica la licitación. Casi tres quintas partes de las impugnaciones se dirigen contra la resolución que adjudica el contrato (59 por ciento). En el restante 40 por ciento, merecen destacarse como actos impugnados: las bases (9 por ciento), la resolución que declara desierta la licitación (7 por ciento), el acto de apertura (6 por ciento), la resolución que declara inadmisibles una oferta (5 por ciento) y el informe de evaluación (4 por ciento). En el 9 por ciento restante encontramos variadas hipótesis (re-adjudicaciones, revocaciones, invalidaciones, actos ocurridos durante la ejecución del contrato en que el Tribunal se ha declarado incompetente, entre otros). Por último, cabe consignar que en muchos casos en que se ha impugnado la adjudicación también se objeta la evaluación y, para efectos de esta estadística, hemos considerado que estas demandas se dirigen contra la resolución que adjudica el contrato.

La mayor parte de las demandas impugnan licitaciones de contratos de prestación de servicios (43 por ciento), tales como, vigilancia, de aseo, jurídicos, de apertura y mantención de cuentas corrientes, entre otros. Le siguen las licitaciones para contratar el suministro de bienes muebles (25 por ciento), entre las cuales destacamos las acciones que objetan las propuestas de fármacos (8 por ciento). Ambos rubros —suministro de bienes muebles y contratos de prestación de servicios constituyen el ámbito de aplicación de la Ley N° 19.886— y totalizan un 68 por ciento. En segundo término, encontramos los concursos destinados a contratar la ejecución de una obra pública o una pavimentación que, en conjunto, ascienden a un (20 por ciento). Por último, las licitaciones de contratos de concesión (9 por ciento), donde cabe un lugar importante a las concesiones de recolección de residuos sólidos domiciliarios (5 por ciento).

En cuanto a la competencia del TCP, está expresamente limitada en el Art. 24 de la Ley N° 19.886. En efecto, el TCP “será competente para conocer de la acción de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos regidos por esta ley”. Seguidamente, el inc. 2° continúa señalando que “La acción de impugnación procederá contra cualquier acto u omisión ilegal o arbitrario que tenga lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación, ambos inclusive”.

Del precepto transcrito, cabe extraer las siguientes conclusiones respecto a la competencia del TCP:

- a) Es de carácter precontractual, pues solo puede conocer respecto de acciones que se dirijan a impugnar actos u omisiones ilegales o arbitrarios ocurridos desde la aprobación de las bases de la licitación y la resolución de adjudicación, ambas inclusive.^[19] En consecuencia, deja fuera todos aquellos litigios que puedan ocurrir con ocasión de la ejecución, interpretación o cumplimiento de los contratos administrativos, como por ejemplo, la celebración del contrato, la terminación del mismo, la imposición de multas, aplicación de garantías, retenciones de estados de pago, etc., quedando por lo tanto en manos de los tribunales ordinarios, que tienen competencia residual, sin perjuicio, por supuesto, de las prerrogativas de la Contraloría General de la República.
- b) Como consecuencia de lo anterior, los tribunales ordinarios de justicia serán los encargados de conocer cualquier litigio vinculado con el cumplimiento de los contratos regulados por la Ley N° 19.886. La desventaja de esta situación radica en que los conflictos de orden judicial que se promuevan respecto de los contratos administrativos, al estar estos regulados, en primer lugar, por una ley y reglamento especiales, con normas y principios que le son propios, supletoriamente por las normas de derecho público y, en su defecto, por las normas de derecho privado, serán resueltos por tribunales que, en principio, no tienen un conocimiento especializado en derecho administrativo, y posiblemente, tampoco en compras públicas ni en tecnologías de la información. Otra desventaja es el tiempo de tramitación que demorará el tribunal ordinario para obtener, por ejemplo, la aplicación de alguna multa, de modo tal que en el tiempo intermedio el contratante que incumple sus obligaciones podrá continuar participando en otros procesos licitatorios. En cambio, si las mismas sanciones o multas fueran conocidas por el TCP, se fallarían más rápido y con mayor conocimiento del asunto; además, serían informadas de forma más expedita a la DCCP a

[19] Razón por la cual se le ha denominado “Tribunal de la Precontratación Pública”.

fin de ser tenido este antecedente en consideración para efectos del registro de proveedores del Estado.

- c) Solo conoce de actos u omisiones ocurridas respecto de licitaciones, sean públicas o privadas, quedando excluidas en consecuencia las contrataciones directas, también llamadas o trato directo (Art. 24 inc. 2 de la Ley N° 19.886). Las contrataciones directas son aquellas que, “por la naturaleza de la negociación que conlleva, deba efectuarse sin la concurrencia de los requisitos señalados para la licitación o propuesta pública y para la privada”. Es decir, no son de tipo concursal y tampoco se realiza un llamado público o privado, sino que se pone el servicio requirente en directo contacto con el proveedor, razón por la cual se considera un mecanismo de contratación excepcional, corroborado por el hecho que el legislador solo estableció casos fundados expresamente señalados en la Ley N° 19.886, que autorizan a acudir al trato directo.

Por los fundamentos señalados, se hace necesario que este tipo de mecanismo también pueda ser objeto de impugnaciones, sobre todo si se tiene presente que en la Ley N° 19.886 existen siete causales que permitirían en principio acogerse a la contratación directa. Además, una de ellas, consiste en una suerte de causal genérica que a su vez efectúa una remisión al Reglamento, aquella correspondiente la letra g) del Art. 8 de la Ley N° 19.886: “Cuando, por la naturaleza de la negociación, existan circunstancias o características que hagan del todo indispensable acudir al trato o contratación directa, según los criterios o casos que señale el reglamento de esta ley”,^[20] norma que dirige al Art. 10 N° 8 del Reglamento, que a su vez contiene más de una docena de hipótesis que permitirían aplicar el trato directo. En especial, la causal establecida en el Art. 10 N° 8 letra m) del Reglamento, merece considerable atención, ya que se refiere a “la contratación de servicios especializados inferiores a 1.000 UTM, de conformidad con lo establecido en el Art. 107 del presente reglamento”. El Art. 107 regula a su turno la

[20] Establecidas en el Art. 10 N° 7 letras a) a la n) del Reglamento.

contratación de los llamados servicios personales especializados, señalando en su inc. 3° que “Excepcionalmente, tratándose de servicios especializados de un monto inferior a 1.000 UTM, las entidades podrán efectuar una contratación directa con un determinado proveedor, previa verificación de su idoneidad. La resolución fundada que autorice este trato directo deberá señalar la naturaleza especial del servicio requerido, la justificación de su idoneidad técnica y la conveniencia de recurrir a este tipo de procedimiento”. También llama la atención la causal establecida en el Art. 10 N° 8 letra b) del Reglamento, “Cuando la contratación se financie con gastos de representación en conformidad a las instrucciones presupuestarias correspondientes”.^[21]

Como se observa, existe amplio margen de discrecionalidad para fundamentar un trato directo, por lo que es necesario un fuerte control de los fundamentos invocados en orden a proceder a este tipo de contratación y, a su vez, a la debida motivación de la respectiva resolución.

Otra razón que hace recomendable la extensión de la competencia del TCP a los tratos directos radica en que de acuerdo a la Resolución N° 1.600 de la Contraloría General de la República, los contratos “para la adquisición o suministro de bienes muebles [...] por trato directo o licitación privada por un monto

[21] De acuerdo al Clasificador Presupuestario, contenido en el Decreto N° 854 de 2004 del Ministerio de Hacienda, los “Gastos de Representación, Protocolo y Ceremonial” son “los gastos por concepto de inauguraciones, aniversarios, presentes, atención a autoridades, delegaciones, huéspedes ilustres y otros análogos, en representación del organismo. Con respecto a manifestaciones, inauguraciones, ágapes y fiestas de aniversario, incluidos los presentes recordatorios que se otorguen en la oportunidad, los gastos pertinentes solo podrán realizarse con motivo de celebraciones que guarden relación con las funciones del organismo respectivo y a los cuales asistan autoridades superiores del Gobierno o del Ministerio correspondiente. Comprende, además, otros gastos por causas netamente institucionales y excepcionales, que deban responder a una necesidad de exteriorización de la presencia del respectivo organismo. Incluye, asimismo, gastos que demande la realización de reuniones con representantes o integrantes de entidades u organizaciones públicas, privadas, de otros poderes del Estado, y/o con expertos y autoridades nacionales o extranjeras, que se efectúen en las Secretarías de Estado, con concurrencia de funcionarios y asesores cuando así lo determine la autoridad superior.

superior a las 2.500 unidades tributarias mensuales”, así como también los convenios “de prestación de servicios celebrados por trato directo licitación privada, cuando su monto total exceda de 2.500 unidades tributarias mensuales”, se encuentran afectos al trámite de toma de razón. En consecuencia, los tratos directos o licitaciones privadas de bienes o servicios por hasta 2.500 unidades tributarias mensuales, se encuentran exentos de dicho control de legalidad preventivo.

- d) En contra de la sentencia del TCP, procede reclamo ante la Corte de Apelaciones de Santiago, sin embargo, en contra de la resolución que falle este último, la Ley N° 19.886 establece que “En su contra no procederá recurso alguno”. En consecuencia, no existe recurso de casación respecto de la sentencia de la Corte de Apelaciones, sino solo recurso de queja ante la Corte Suprema.
- e) De acuerdo al Art. 27 de la Ley N° 19.886, la acción de impugnación se tramitará, de manera supletoria, de conformidad con “las disposiciones comunes a todo procedimiento establecidas en el Libro I del Código de Procedimiento Civil y las del juicio ordinario civil de mayor cuantía que resulten conformes a la naturaleza breve y sumaria de este procedimiento”. Así, en principio, resultarían procedentes todas las medidas cautelares que el Código de Procedimiento Civil establece. Adicionalmente, el TCP puede decretar “la suspensión del procedimiento administrativo en el que recae la acción de impugnación”. La importancia de la adopción de esta medida es fundamental, pues si no se decreta esta durante el tiempo que medie entre la interposición de la acción y su resolución, es muy probable que la entidad licitante proceda a adjudicar la licitación, perdiendo todo efecto la presentación de la acción. Lo anterior, produce que declarada la ilegalidad de una determinada adjudicación nada se pueda hacer, ya que la necesidad pública se encuentra satisfecha y hay intereses de terceros comprometidos (en muchos casos de buena fe), por lo tanto, volver todo el proceso hacia atrás, resultaría, desde el punto de vista patrimonial de la parte reclamante, inoficioso.

Ello es especialmente delicado, desde que una vez dictado el acto de adjudicación (y generando consecuentemente derechos

para el adjudicatario), el TCP no decreta la suspensión.^[22] Sin embargo, esta atribución del TCP ha sido escasamente ejercida. Ello especialmente dados los riesgos inherentes a ella, en particular, tratándose de licitaciones que implican la necesidad de un suministro continuo para evitar riesgos a la población (por ejemplo, licitaciones de suministro de raciones alimenticias de la JUNAEB). Para solucionar la situación antes mencionada, sería conveniente que cuando se trate de licitaciones relativas a insumos que no sean de extrema urgencia o de primera necesidad, al entablar una reclamación ante el TCP, este debería tender a acoger las solicitudes de suspensión, así como todas aquellas otras medidas tendientes a evitar consolidar una situación mediante no se resuelva dicha reclamación. De esta manera, se evita que los derechos de los particulares perjudicados queden desamparados. Lo anterior, tomando en consideración que la Constitución garantiza el debido proceso, que se cumple en parte a través de las medidas cautelares que tienen por objeto asegurar la ejecución de la sentencia, y de esta forma los derechos de los perjudicados en una adjudicación arbitraria o ilegal.

- f) En cuanto a la decisión del TCP, el Art. 26 de la Ley N° 19.886 señala que “en la sentencia definitiva, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad o arbitrariedad del acto u omisión impugnado y ordenará, en su caso, las medidas que sean necesarias para restablecer el imperio del derecho”. Pues bien, se desprende que la dictación de la sentencia que declare ilegal o arbitrario un acto, no trae necesariamente consigo la declaración de la nulidad del mencionado acto.^[23] Al efecto, la Ley no establece la obligatoriedad para el TCP de dictar medidas tendientes para restablecer el imperio del derecho, pudiendo ser más bien su decisión declarativa y no constitutiva de derechos para las partes. A mayor

[22] *Garafulic y Escandón Limitada con Instituto de Salud Pública (2009)* y *Schering Plough y Compañía Limitada con Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (2008)*.

[23] *Bestpharma con Instituto de Salud Pública (2005)* y *Diseño y Producción Mugarte Ltda. con Ministerio del Interior (2007)*.

abundamiento, si el TCP decide aplicar una medida, la entidad de esta quedará entregada por entero a su criterio, sin que a este respecto exista siquiera un listado meramente enunciativo.^[24]

Por lo anterior, es posible que a los afectados por un acto ilegal o arbitrario sucedido en una licitación, no se le otorguen beneficios tangibles al momento de obtener una sentencia favorable. Ello podría traer como consecuencia que las personas afectadas pierdan interés en interponer demandas ante el TCP dada la imposibilidad de adopción de medidas concretas, en la esfera reparatoria.

6 /

Propuestas de perfeccionamiento

Revisados los actores intervinientes y su realidad, corresponde abocarnos a identificar y señalar propuestas de perfeccionamiento en pos de una adecuada modernización del Estado en materia de su sistema de contratación. Para ello, cabe distinguir, medidas de gestión, reglamentarias y legislativas.

6.1. *Gestión*

Dichas medidas, no deberían importar un cambio legislativo ni reglamentario, por lo que podrían implementarse en el corto plazo y serían:

- a) Facilitar la participación de oferentes extranjeros en los procesos de compras, por la vía de exigir solo aquella documentación estrictamente necesaria en las respectivas bases de licitación.

[24] Por ejemplo, la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece a propósito del reclamo de ilegalidad que puede ser deducido contra un acto u omisión ilegal de cualquier funcionario municipal, ante la respectiva Corte de Apelaciones, que esta última, “en su sentencia, si da lugar al reclamo, decidirá u ordenará, según sea procedente, la anulación total o parcial del acto impugnado; la dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o reemplazar la resolución anulada; la declaración de los perjuicios, cuando se hubieren solicitado, y el envío de los antecedentes al Ministerio Público, cuando estimare que la infracción pudiere ser constitutiva de delito” (Art. 151 letra h).

- b) Contemplar expresamente en las bases de licitación la posibilidad de reducir garantías progresivamente en la medida de que se vaya ejecutando adecuadamente el contrato.
- c) Propender a una adecuada ponderación de los riesgos y seguros asociados a determinadas contrataciones a fin de no constituir verdaderas barreras a la entrada en la contratación.
- d) Agilizar los procedimientos de contratación, fijando plazos acotados y asociar el incumplimiento de ellos a los respectivos Planes de Mejoramiento de la Gestión (PMG).
- e) Hacer uso de los distintos mecanismos de garantía previstos por la regulación (depósito, póliza de seguro, etc.) con el fin de reducir los costos de transacción asociados a un proceso de compra para el proveedor.
- f) Propender a un cumplimiento oportuno de las obligaciones del Estado frente al co-contratante, respectivamente en materia de cumplimiento de la obligación de pronto pago, fijándose el precio en UF o estableciéndose un interés expreso en favor del proveedor.
- g) Instar la elaboración de un Código de Conducta o de Buenas Prácticas por parte de los proveedores en su interacción con la Administración adquirente de bienes y servicios.
- h) Intensificar la coordinación entre la Dirección de Compras Públicas, los servicios públicos y la Contraloría General de la República respecto del control de los tratos directos.
- i) Promover la utilización de las denominadas bases tipo validadas *ex ante* por la Contraloría General de la República y por ende exentas de la toma de razón, para efectos de agilizar los procedimientos de adquisiciones.

6.2. Reglamentario

En el ámbito reglamentario, esto es, medidas a mediano plazo, nos parece que se debería propender a una mayor intensidad en la regulación del convenio marco, entre ellos: i) establecer la obligación de igualar condiciones más ventajosas de contratación fuera del convenio

marco para el organismo público; ii) régimen sancionatorio proporcional y razonable frente a incumplimientos del proveedor.

6.3. *Legal*

Desde un punto de vista legislativo (mediano a largo plazo), advertimos las siguientes medidas que deberían ser promovidas legislativamente:

i) En cuanto al Sistema de Compras Públicas:

- a) Someter obligatoriamente las licitaciones de Obras Públicas al sistema en su totalidad. Actualmente las licitaciones de Obras Públicas se someten voluntariamente solo al portal y no a las reglas sustantivas de la Ley N° 19.886. Ello, en armonía con la reglamentación especial en materia de obras públicas.
- b) Mayor densidad normativa a los convenios marco. Ello, toda vez que han surgido desde su operatividad, una serie de inconvenientes respecto de la ventaja que implica para el Estado fijar condiciones comunes de contratación sin una adecuada actualización o igualación por parte del proveedor a las condiciones más ventajosas imperantes en el mercado. La Ley solo refiere a ellos en el Art. 30 letra d) remitiendo su regulación al Reglamento. La Ley debería expresamente tratar el convenios marco con ocasión de la regulación de los otros mecanismos habituales de selección del co-contratante del Estado (Licitación Pública/Licitación Privada/Trato directo).
- c) Robustecer la regulación relativa al sistema de información y, en especial respecto de qué se publica (Arts. 18 y siguientes de la Ley N° 19.886), evitando riesgos de interpretaciones por parte de la Administración licitante.
- d) Regular suficientemente la potestad para resolver unilateralmente el contrato por parte de la Administración. Lo anterior, mediante la obligación del órgano de la administración del Estado de especificar expresamente qué causales constituirían infracciones graves, fijando además un procedimiento que confiera garantías de un debido proceso al proveedor.

- e) Establecer un estatuto de garantías y ponderación de la pena para el contratista del Estado.
- ii) En cuanto al Tribunal de Contratación Pública
- a) Establecer la autonomía económica (presupuestaria) y orgánica (dotación y magistrados) del Tribunal de Contratación Pública.
 - b) Dedicación exclusiva de los jueces.
 - c) Ampliar la competencia del Tribunal a la ejecución del contrato (incluyendo reclamaciones por multas, terminación unilateral, etc.). Para ello, se debería ampliar la planta del Tribunal y, con ello, el número de magistrados así como evaluar la posibilidad de sesionar en dos salas, junto con la dedicación exclusiva de los jueces o parte de ellos.
 - d) Extender la competencia del Tribunal de Contratación Pública a los tratos directos y a las grandes compras vía convenios marco. Ello, ya que es precisamente en dichas figuras negociales –hoy excluidas de la competencia del Tribunal– donde se verifica una serie de irregularidades para la administración del Estado.
 - e) Instar un procedimiento de tramitación electrónica ante el Tribunal de Contratación Pública, tal como hoy por hoy lo hacen los tribunales civiles y el Tribunal Constitucional.
 - f) Fortalecer el procedimiento de conciliación obligatoria ante el Tribunal, valoración de la prueba vía sana crítica, etc.
 - g) Robustecer la potestad del Tribunal para adoptar medidas cautelares, entre ellas, la suspensión del procedimiento licitatorio, llegando incluso a contemplarse la suspensión por la sola interposición de la acción en los casos en que el procedimiento esté próximo a su adjudicación y tratándose de licitaciones cuya interrupción importen un grave riesgo para la población, *vgr.* Licitaciones alimentarias.
 - h) Finalmente, en relación a las medidas que puede adoptar el TCP en su sentencia definitiva, dado que actualmente el texto del Art. 26 de la Ley N° 19.886, deja a discrecionalidad del juez la eventual adopción de aquéllas, sería necesaria una reforma legal

que elimine la expresión “en su caso”, ya que podría inducir a confusión respecto de la obligatoriedad de la norma y, derechamente, incorporar alguna frase que reafirme la imperatividad de la adopción de las medidas tendientes para restablecer el imperio del derecho y señalar expresamente cuáles serían esas medidas. Ello, a objeto que el Tribunal propiamente goce del imperio, tan característico de la función jurisdiccional.

- i) Imposibilidad de revisar la ilegalidad ya declarada por el Tribunal de Contratación Pública en sede de indemnización ante el juez civil. Ello, dado que es bastante recurrente que, no obstante la sentencia condenatoria del tribunal, el juez civil –en sede de indemnización– fije como punto de prueba, precisamente la ilegalidad ya declarada previamente por el TCP.
- j) Claridad respecto del régimen recursivo en contra de las sentencias, en especial, permitir la casación contra el fallo de la Corte de Apelaciones pronunciado en sede de reclamación en contra de una sentencia del Tribunal de Contratación Pública o bien, admitir solo una reclamación ante la Corte Suprema, prescindiendo de recurso ante la Corte de Apelaciones, como sucede, por ejemplo, frente a las decisiones del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

7 /

Conclusiones

En suma, si bien contamos con un sistema de compras públicas robusto, estimamos imperativo avanzar en su perfeccionamiento, en especial instando procedimientos de impugnación más ágiles ante una judicatura verdaderamente autónoma que aborde no solo la fase de selección del co-contratante sino que también la ejecución misma del contrato que es, precisamente la esfera de actuación donde se verifican arbitrariedades e ilegalidades sin un mecanismo adecuado de composición.

Referencias /

- Barra, N. & G. Célis (2011). *Contratación Administrativa bajo la Ley de Compras*. Editorial Legalpublishing, Santiago de Chile.
- Bermúdez, J. (2014). *Derecho Administrativo General*. Thomson Reuters. Santiago. 3ª Edición.
- Bermúdez, J. (ed.) (2014). *Perspectivas para la modernización del derecho de la Contratación Administrativa*. Actas de las XI Jornadas de Derecho Administrativo 2014.
- Cordero, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Thomson Reuters, Santiago 1ª Edición.
- Escanilla, E. (2013). “El Tribunal de Contratación Pública en Chile. Un análisis propositivo.” en *Revista de Derecho Público Iberoamericano*.
- Flores Dapkevicius, R. (2006). *Jurisprudencia Seleccionada y Comentada sobre Contratación Administrativa*. Editorial Amalio Fernández. Montevideo, Uruguay. 2ª Edición.
- Peña, F. J. (2014). “Los reclamos en el sistema electrónico de información y contratación de la Ley N° 19.886.” En Bermúdez, J. (coordinador) (2014). *Perspectivas para la modernización del derecho de la contratación administrativa*. Actas de las XI Jornadas de Derecho Administrativo. Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Lara, J. L. & E. García-Huidobro (2013). “Aspectos críticos de la solución de controversias en la Contratación Administrativa bajo la Ley N° 19.886: El Caso del Tribunal de Contratación Pública.” En Bocksang, G. & J. L. Lara (coordinadores) (2013). *Procedimiento Administrativo y Contratación Pública, Estudios a diez años de la entrada en vigencia de las leyes 19.880 y 19.886*. Legal Publishing, Santiago.
- Lara, J. L. & C. Helfmann (2013). “Tribunal Constitucional y Contratación Pública: Inhabilidades para contratar con el Estado y restricción de Libertades Económicas”, en *Sentencias Destacadas 2012. Una mirada desde las perspectiva de las políticas públicas*, Ediciones Libertad y Desarrollo, 151-173.
- Moraga, C. (2009). *Contratación Administrativa*. Editorial Jurídica de Chile.
- Olmos, F. (2013). “Aspectos orgánicos y competencia del Tribunal de Contratación Pública.” En Bocksang, G. & J. L. Lara (coordinadores) (2013). *Procedimiento Administrativo y Contratación Pública, Estudios a diez años de la entrada en vigencia de las leyes 19.880 y 19.886*. Legal Publishing, Santiago.

Vergara, A. (2016). “Tribunal de Contratación Pública: Bases institucionales, organización, competencia y procedimiento”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. XLVI. Valparaíso, Chile.

Vergara, A. & D. Bartlett (2017). “Propuestas para la regulación del Tribunal de Contratación Pública. Organización, Competencia y Procedimiento”. *Estudios Públicos* N° 147.

Zúñiga, F. & J. Gajardo (2013). *Tratado Jurisprudencial de Derecho Administrativo: Tomo XIV, Ley N° 19.886 de bases sobre Contratos de Suministro y Prestación de Servicios. Jurisprudencia Judicial y Administrativa*. Editorial Thomson Reuters Abeledo Perrot.

Acerca de los autores /

Eduardo Barros

Ph.D. y máster en psicología organizacional, Purdue University. Psicólogo organizacional, P. Universidad Católica de Chile. Ha desempeñado labores docentes en la Escuela de Psicología y Administración, P. Universidad Católica de Chile y en la Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez. Socio de Evidence Based Consulting.

Alicia De la Cruz M.

Periodista y abogada, magíster en ciencias jurídicas y magíster en derecho público por la P. Universidad Católica de Chile. Graduada en comunicaciones, Universidad de Navarra (España) y Ph.D. (c) en derecho, Universidad de Chile. Profesora en la Universidad Alberto Hurtado y en la Universidad de Chile. Fue jefa de gabinete del Contralor General de la República. Es directora ejecutiva de la Asociación de Derecho Administrativo.

Daniel Díaz V.

Máster en organisational change and development, University of Manchester. Psicólogo y M.Sc. en psicología, P. Universidad Católica de Chile. Docente en gestión de capital humano en la P. Universidad Católica de Chile y en la Universidad Finis Terrae. Consultor sénior en Evidence Based Consulting.

Jorge Fantuzzi M.

Economista y máster en economía con mención en organización industrial, P. Universidad Católica de Chile. Máster of public policy, Universidad de Chicago. Socio de F&K Consultores. Fue asesor del gabinete en el Ministerio de Desarrollo Social y economista en el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

Amaya Fraile G.

Socióloga de la P. Universidad Católica de Chile y máster in public administration, London School of Economics and Political Sciences. Fue consultora en temas de gestión pública en el BID en Washington D.C. y asesora en el Ministerio de Hacienda en temas de modernización del Estado.

Fernanda Garcés R.

Abogada de la Universidad de Chile, máster en derecho (LL.M.) de Harvard Law School y máster en administración pública de Harvard Kennedy School. Fue consejera del Consejo de Auditoría Interna de Gobierno (2013-2014). Asociada, Bofill, Mir & Álvarez Jana.

José Luis Lara A.

Abogado P. Universidad Católica de Chile. Máster en ciencias jurídicas y Ph.D. (c) en derecho. Profesor de la P. Universidad Católica de Chile y de la Universidad Diego Portales. Jefe del Programa Diplomado en Contratación y Compras Públicas de la P. Universidad Católica de Chile. Socio de Philippi Prietocarrizosa Ferrero DU & Uría.

Francisco Larraín S.

Economista y máster en economía con mención en organización industrial, P. Universidad Católica de Chile. Consultor en materias relacionadas con litigios y arbitrajes, finanzas y análisis de política pública en F&K Consultores.

James Mansell

Estudios en filosofía y psicología en la Universidad de Wellington y post títulos en negociación (Universidad de Pennsylvania) y liderazgo (Harvard). Fue director de Innovación del Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda. Consultor del gobierno neozelandés en ciencia de datos, *Big Data* y políticas públicas, y desarrollo organizacional en áreas de protección de NNA, salud y educación, entre otros.

Janine O’Flynn

Ph.D. en administración pública, Universidad de Melbourne. Profesora de gestión pública y directora del máster de administración pública de la misma casa de estudios.

Cristián Plissock V.

Administrador público, Universidad de Chile. Máster en administración y políticas públicas, London School of Economics and Political Science. Ph.D. en administración pública, University of Southern California. Profesor y coordinador del magíster en gobierno y gerencia pública de la Universidad de Chile.

Enrique Rajevic M.

Abogado de la P. Universidad Católica de Chile. Máster en política territorial y urbanística y Ph.D. en derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor de la Universidad Alberto Hurtado y del LLM-UC.

Eugenio Rivera U.

Ph.D. en ciencias económicas y sociales por la Freie Universität, Berlín. Ha sido consultor de CEPAL, BID, FAO, Banco Mundial, PNUD e IDRC, además de asesor en varios gobiernos de América Latina. Director del Área Económica de Chile21.

Graham Scott

Ph.D. en economía, Duke University. Consejero de la Comisión de Productividad de Nueva Zelanda. Fue Secretario del Tesoro (1986-1993). Consultor del Banco Mundial, el FMI y varios gobiernos.

Sebastian Soto V.

Abogado, P. Universidad Católica de Chile. Máster en derecho de la Universidad de Columbia y Ph.D. en derecho de la Universidad de Chile. Profesor de la P. Universidad Católica de Chile. Fue jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2010-2014).

Gerhard Steger

Ph.D. en Ciencias Políticas, Universidad de Viena. Fue director general de Presupuesto y Finanzas Públicas del Ministerio de Finanzas de Austria (1997-2014) y director general para la Sostenibilidad Fiscal en la Contraloría de Austria (2014 -2016). Encabezó por varios años el Comité de Oficiales de Presupuesto Senior de la OCDE.

Hermann von Gersdorff

Diplom Volkswirt en la Universidad de Colonia (Alemania), máster y post grado en la Universidad de Chicago. Fue Subdirector de Racionalización y Función Pública en la Dirección de Presupuestos (2010-2014). Fue economista y gerente sectorial en el Banco Mundial por más de 20 años.

Lisa von Trapp

Máster en política internacional de Columbia University y en ciencias políticas del Institut d'études politiques ("Sciences Po"), Paris. Analista sénior de la División de Presupuesto y Gasto Público del Directorio de Gobernanza Pública de la OCDE.

Alejandro Weber P.

MBA y máster of International Development Policy, Duke University. Psicólogo organizacional, P. Universidad Católica de Chile. Fue sub director de Desarrollo de Personas del Servicio Civil. Ha desarrollado consultoría para la OECD, BID y varios gobiernos de la región. Socio de Evidence Based Consulting.